AKADEMIA
OBRONY
NARODOWEJ

St. bryg. mgr inż. Witold SKOMRA

MODEL FUNKCJONOWANIA ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W CZASIE KLĘSK ŻYWIOŁOWYCH NA OBSZARZE WOJEWÓDZTWA

Rozprawa doktorska

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid. 58659
II
Akademii Obrony Narodowej

WARSZAWA 2005

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ STRATEGICZNO - OBRONNY

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid. 58659
II
Akademii Obrony Narodowej

st. bryg. mgr inż. Witold SKOMRA

MODEL FUNKCJONOWANIA ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W CZASIE KLĘSK ŻYWIOŁOWYCH NA OBSZARZE WOJEWÓDZTWA

Rozprawa doktorska

Kierownictwo naukowe:
nadbryg. dr hab. Jerzy Wolanin, prof. nadzw. SGSP

WARSZAWA 2005

SPIS TREŚCI

Wstęp **9**

1. Funkcjonowanie organów administracji publicznej w czasie klęsk żywiołowych w wybranych krajach **17**

1.1. Model II RP *17*

1.1.1. Zwalczanie epidemii chorób zakaźnych 18

1.1.2. Zwalczanie pozostałych rodzajów klęsk żywiołowych 18

1.1.3. Organizacja i kierowanie działaniami 20

1.1.4. Wsparcie działań przez inne służby i podmioty 20

1.2. Model brytyjski *21*

1.2.1. Podstawy prawne i podział zadań pomiędzy organy administracji publicznej ..21

1.2.2. Organizacja i kierowanie działaniami 24

1.2.3. Wsparcie działań przez inne służby i podmiot 25

1.3. Model francuski *27*

1.3.1. Podstawy prawne i podział zadań pomiędzy organy administracji publicznej ..27

1.3.2. Dowodzenie i kierowanie działaniami 29

1.3.3. Wsparcie działań przez inne służby i podmioty 30

1.4. Model niemiecki *31*

1.4.1. Podstawy prawne i podział zadań pomiędzy organy administracji publicznej ..31

1.4.2. Dowodzenie i kierowanie działaniami 33

1.4.3. Wsparcie działań lokalnych przez szczebel federalny oraz stowarzyszenia wyższej użyteczności publicznej 35

1.5. Model kanadyjski *38*

1.5.1. Podstawy prawne i podział zadań pomiędzy organy administracji publicznej ..38

1.5.2. Zarządzanie w przypadku zagrożeń objętych federalnym planem reagowania..39

1.5.3. Planowanie i reagowanie na szczeblu regionalnym 41

1.5.4. Finansowanie fazy przygotowań oraz prowadzenia działań 41

1.5.5. Wsparcie działań 43

1.6. Model amerykański *44*

1.6.1. Podstawy prawne i podział kompetencji 44

1.6.2. Dowodzenie, kierowanie oraz zarządzanie w czasie katastrof i klęsk żywiołowych 46
1.6.3. Wsparcie działań przez służby federalne 48

1.7. Wnioski *50*

2. Współczesne źródła zagrożeń niemilitarnych 52

2.1. Zmiany klimatyczne a katastrofy naturalne *52*

2.2. Epidemie *53*

2.3. Bioterroryzm i terroryzm *54*

2.4. Środowisko bezpieczeństwa a wrażliwość i odporność współczesnych społeczeństw *55*

2.5. Infrastruktura krytyczna *58*

2.6. Zagrożenia wynikające ze współzależności *61*

2.7. Sprawność systemów interwencyjnych jako element infrastruktury krytycznej *62*

2.8. Wnioski *64*

3. Udział administracji publicznej RP w zwalczaniu klęsk żywiołowych w świetle aktualnych uwarunkowań organizacyjno-prawnych 65

3.1. Pojęcia i definicje związane ze zwalczaniem klęsk żywiołowych *65*
3.1.1. Fazy i poziomy reagowania 65
3.1.2. Konstytucyjne stany nadzwyczajne 68
3.1.3. Definicje pojęcia „klęska żywiołowa" stosowane w literaturze i aktach normatywnych 69
3.1.4. Pojęcia pokrewne i powiązane z definicją „klęska żywiołowa" 74
3.1.5. Cechy pojęcia klęska żywiołowa 77
3.1.6. Definicje przyjęte przez autora 78

3.2. Administracja publiczna oraz organy tej administracji *79*

3.3. Podział zadań i kompetencji pomiędzy poszczególnymi rodzajami administracji publicznej *82*
3.3.1. Podstawowe zasady podziału zadań z zakresu bezpieczeństwa oraz etapy ich realizacji 82
3.3.2. Czynniki determinujące potrzebę tworzenia systemów ponadpowiatowych 83

3.3.3. Metody podziału zadań realizowanych w ramach administracji publicznej 84
3.3.4. Nadzór i kontrola nad zadaniami administracji rządowej, zleconymi ustawowo jednostkom samorządu terytorialnego 87

3.4. Zadania administracji publicznej szczebla centralnego 90
3.4.1. Podział zadań pomiędzy organy administracji centralnej 90
3.4.2. Zadania administracji centralnej w sytuacji kryzysowej, w czasie kryzysu oraz po wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej 91

3.5. Zadania administracji publicznej na szczeblu wojewódzkim 92
3.5.1. Rodzaje administracji na szczeblu wojewódzkim 92
3.5.2. Wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów w terenie 93
3.5.3. Zadania własne administracji rządowej w województwie 98
3.5.4. Rola samorządu wojewódzkiego 107
3.5.5. Metody podejmowania działań przez administrację w sytuacji klęski żywiołowej 107

3.6. Zadania szczebla powiatowego 108

3.7. Szczebel gminny 109

3.8. Funkcje sprawowane przez właściwe organy administracji rządowej i samorządowej w sytuacjach kryzysowych 111

3.9. Struktury sztabowe oraz pośrednie szczeble kierowania powoływane w trakcie działań114
3.9.1. Rola i zadania zespołów reagowania kryzysowego 114
3.9.2. Kierujący działaniem ratowniczym (akcją ratowniczą) 117

3.10. Określanie organu administracji odpowiedzialnego za całość prowadzonych działań118
3.10.1. Cechy procesu przenoszenia odpowiedzialności pomiędzy szczeblami administracji 118
3.10.2. Reagowanie doraźne 121
3.10.3. Sytuacja kryzysowa 121
3.10.4. Kryzys 123
3.10.5. Stan klęski żywiołowej 124

3.11. Kierunki niezbędnych zmian w zakresie przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym 124

3.12. Wnioski 126

4. Wykorzystanie istniejących rozwiązań systemowych do zwalczania skutków klęsk żywiołowych 129

4.1. Zwalczanie klęsk żywiołowych na obszarze województwa w ujęciu systemowym 129

4.1.1. Cechy ujęcia systemowego, pojęcie i cele systemu 129

4.1.2. Cecha systemowa 133

4.2. Podstawy prawne organizacji wielopodmiotowych struktur organizacyjnych niezbędnych do prowadzenia działań 135

4.2.1. KSRG 135

4.2.2. Obrona Cywilna 138

4.2.3. Ratownictwo na obszarach górniczych 141

4.3. Ocena systemu przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych w ujęciu systemowym ... 144

4.4. Wnioski 149

5. Model postulatywny funkcjonowania organów administracji publicznej w czasie klęsk żywiołowych 150

5.1. Założenia do opracowania modelu funkcjonowania organów administracji publicznej w czasie klęsk żywiołowych 150

5.2. Obszary zadaniowe 152

5.2.1. Wsparcie i koordynacja 152

5.2.1.1. Funkcja kontrolno - koordynacyjna 154

5.2.1.2. Funkcja kierownicza 155

5.2.1.3. Funkcja stanowiąca 156

5.2.1.4. Wsparcie i koordynacja na tle pozostałych obszarów zadaniowych 156

5.2.2. Organizacja ratownictwa 157

5.2.3. Ochrona ludności 159

5.2.3.1. Zadania służb socjalnych 159

5.2.3.2. Samoobrona mieszkańców 161

5.2.3.3. Ograniczanie wrażliwości społeczeństwa 161

5.2.3.4. Zadania wspólne obszaru ochrony ludności z pozostałymi obszarami .162

5.2.4. Prowadzenie akcji ratowniczej 162

5.3. Poziomy reagowania administracji publicznej w modelu postulatywnym 165

5.4. Systemy wiążące poszczególne organy oraz ich obszary zadaniowe 167

5.4.1. Planowanie kryzysowe 167
5.4.2. System Ratowniczy 169
5.4.2.1. Zintegrowane planowanie operacyjne 170
5.4.2.2. Wojewódzki i powiatowy plan operacyjny 175
5.4.2.3. Siły ratownicze systemu 179
5.4.2.4. Struktury sztabowe 181
5.4.3. System Zintegrowanego Dowodzenia Działaniami 183
5.4.3.1. Dowodzenie operacyjne (interwencyjne) 184
5.4.3.2. Dowodzenie taktyczne 185
5.4.3.3. Dowodzenie strategiczne 186
5.4.4. System Ochrony Socjalnej 190

5.5. Wnioski 193

6. Weryfikacja modelu postulatywnego 195

6.1. Ćwiczenia CMX – 04 na stacji metra Dworzec Gdański w Warszawie 5 marca 2004 r. 196
6.1.1. Rzeczywisty przebieg ćwiczenia 196
6.1.2. Hipotetyczny przebieg ćwiczeń 199
6.1.3. Wnioski 201

6.2. Pożar odwiertu gazowego w Wierzchowicach 203
6.2.1. Rzeczywisty przebieg działań 203
6.2.2. Hipotetyczny przebieg działań 207
6.2.3. Wnioski 211

6.3. Ćwiczenia w warszawskim metrze 211
6.3.1. Rzeczywisty przebieg ćwiczeń 211
6.3.2. Hipotetyczny przebieg działań 213
6.3.3. Wnioski 216

6.4. Katastrofa energetyczna 217
6.4.1. Rzeczywisty przebieg działań 217
6.4.2. Hipotetyczny przebieg działań 221
6.4.3. Wnioski 221

6.5. Powódź w województwie podkarpackim w lipcu i sierpniu 2001 roku 222
6.5.1. Rzeczywisty przebieg działań 222

6.5.2. Hipotetyczny przebieg działań....226
6.5.3. Wnioski....228

Zakończenie i wnioski....230

Bibliografia....234

Wykaz schematów, tabel i załączników....247

Załączniki....250

Wstęp

Druga połowa XX wieku i początek XXI, to niespotykany w historii ludzkości rozwój techniczny i gospodarczy. Wywarł on wpływ na unowocześnianie infrastruktury funkcjonalnej społeczeństw poprzez rozbudowę i specjalizację. Cechą uboczną tego procesu jest coraz większa zależność jednostki od współczesnych zdobyczy cywilizacyjnych. W warunkach „awaryjnych" infrastruktury, to uzależnienie, przybierające niekiedy cechy ubezwłasnowolnienia, prowadzić może nawet do zagrożenia bytu człowieka lub jego wspólnot. Jednocześnie zwalczanie czynników zakłócających funkcjonowanie społeczeństw jest coraz trudniejsze ze względu na coraz bardziej skomplikowane warunki prowadzenia takich działań. Tworzą je zarówno coraz bardziej zaawansowane technologie postępowania, jak i rozbudowane otoczenie formalno-prawne. Szczególnie jaskrawo wszystkie te czynniki ujawniają się w czasie klęsk żywiołowych. Właśnie negatywne oceny skuteczności zwalczania powodzi i jej skutków w roku 1997 zainteresowały autora niniejszej dysertacji rolą, jaką winna odgrywać administracja publiczna podczas zwalczania skutków nadzwyczajnych zagrożeń. Zainteresowania te zostały pogłębione w trakcie studiów podyplomowych „Zarządzanie w stanach zagrożeń", zaś zdobyta wiedza została zweryfikowana w trakcie pełnienia funkcji Podkarpackiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej. Szczególnym doświadczeniem było dowodzenie działaniami ratowniczymi podczas powodzi w roku 2001. Problemy, jakie wówczas zaistniały, uświadomiły autorowi, że ewentualne zmiany organizacyjno-prawne systemu przeciwdziałania klęskom żywiołowym powinny zostać poprzedzone badaniami naukowymi. Spostrzeżenie to potwierdza literatura przedmiotu, gdzie można znaleźć choćby takie stwierdzenie: „szybkie rozwiązanie, wykonane na poziomie symptomów danego problemu, często wiedzie do licznych problemów, które nie istniały przedtem[1]" .

Celem opracowania modelu wynikającego z tematu pracy, badaniami objęto problemy przedmiotowe, podmiotowe i rozwojowe związane z funkcjonowaniem organów administracji publicznej w czasie klęsk żywiołowych.

---

[1]Zob. A. P. Sage, *Systems Management - for information technology and software engineering*, John Wiley & Sons, New York 1995, s. 605.

W temacie pracy dominujące znaczenie mają cztery pojęcia:

1) model;
2) funkcjonowanie;
3) organ administracji publicznej;
4) klęska żywiołowa.

Ad 1. Model – wzór, według którego coś jest wykonywane; także przedmiot będący kopią, wzorcem (często zmniejszonym) danego oryginału[2].

Model teoretyczny – konstrukcja hipotetyczna odwzorowująca dany rodzaj rzeczywistości w sposób uproszczony, sprowadzający jej cechy do związków najistotniejszych, budowana w celach heurystycznych[3].

Model ma służyć nie tylko ocenie rzeczywistości, ale i określaniu tego co należy ulepszyć i jak to ukierunkować na przyszłość[4].

Model prakseologiczny – jest to model odnoszony tak do organizacji, jak i przedmiotów technicznych. Jest to model jak gdyby fizyczny, idealny, ze względu na to że nie jest jeszcze tworem fizykalnym, lecz przedmiotem pomyślanym np. idealna organizacja. Jest to jednak w pewnym sensie model realny, w przeciwieństwie do modeli semantycznych[5].

W niniejszej pracy przez pojęcie model rozumie się ukształtowany w określoną strukturę (uporządkowany) zbiór informacji o systemie, zebranych w celu jego zbadania[6].

Ad 2. Funkcjonować – pełnić jakąś funkcję, być sprawnym, spełniać czynności, sprawować obowiązki, pracować, działać[7].

Funkcjonowanie z łac. functio = czynność, wykonywanie, sprawowanie jakiegoś urzędu. Funkcjonowaniem nazywa się też działanie, a przede wszystkim wywoływanie pewnych

---

[2] *Mały słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1969, s. 399.

[3] *Internetowa encyklopedia PWN*, http://www.encyklopedia.wp.pl/.

[4] W. Pytkowski, *Organizacja badań i ocena prac naukowych*, PWN, Warszawa 1981, s. 175.

[5] T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich –Wydawnictwo, Wrocław 1978, s. 120.

[6] W. Gordon, cytuję za: T. i K. Jajuga, K. i S. Wrzosek, *Elementy teorii systemów i analizy systemowej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1993, s. 69.

[7] *Mały słownik języka polskiego*, op. cit., s. 185.

zdarzeń podobnych do działania, a których nie nazywa się działaniem, ponieważ nie wywołują ich ludzie[8].

W rozumieniu niniejszej pracy przez funkcjonowanie rozumie się „proces organizacyjny nie naruszający dynamicznej równowagi struktury organizacyjnej"[9].

Ad 3. Organ administracji publicznej – to człowiek (lub grupa ludzi w przypadku organu kolegialnego):

- znajdujący się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego;
- powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu;
- działający w granicach przyznanych mu przez prawo kompetencji[10].

Ad 4. Klęska żywiołowa – ze względu na niejednoznaczność pojęcia, jego zakres znaczeniowy został poddany procesowi badawczemu w rozdziale drugim, zaś jego wersja ostateczna stosowana w niniejszym opracowaniu została ustalona we wnioskach kończących ten rozdział.

Po przeanalizowaniu możliwych do zastosowania układów procesu badawczego, w niniejszej dysertacji zastosowany został układ następujący:

Cel – Problem – Hipoteza[11].

Zgodnie z nim oraz w oparciu o posiadane doświadczenia omówione we wstępie, został określony następujący cel główny badań:

Zaproponowanie teoretycznego modelu funkcjonowania administracji publicznej w czasie klęsk żywiołowych na obszarze województwa odpowiednio do uwarunkowań

---

[8] T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia...*, op. cit., s. 71.

[9] J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania,* Warszawa 1965, s. 5.

[10] *Ustrój administracji publicznej*, red. E. J. Nowacka, Wyd. Prawnicze PWN, Warszawa 2000, s. 29.

[11] T. Majewski, *Miejsce celów, problemów i hipotez w procesie badań naukowych*, AON, Warszawa 2003, s. 22.

ustrojowych, organizacyjnych i ekonomicznych, doświadczeń wyniesionych z tego typu zdarzeń w przeszłości oraz charakteru i skali zagrożeń klęskami na początku XXI w.

Dla osiągnięcia tego celu, zostały sformułowane następujące trzy cele szczegółowe:

1) identyfikacja podmiotów administracji publicznej, biorących udział w zwalczaniu klęsk żywiołowych oraz relacji pomiędzy nimi;
2) analiza obowiązującego stanu prawnego, dotyczącego badanego obszaru, oraz określenie jego zalet i wad;
3) zbudowanie postulatywnego modelu funkcjonowania organów administracji publicznej na wypadek wystąpienia klęski żywiołowej.

Główny problem badawczy został sformułowany następująco:

Jaki powinien być model funkcjonowania administracji publicznej w czasie klęsk żywiołowych na obszarze województwa, by zapewnić sprawne i pełne wykorzystanie potencjału rządowych i pozarządowych sił i środków?

Realizację tak określonego głównego problemu badawczego osiągnięto poprzez rozwiązanie następujących problemów szczegółowych:

1. Jakimi cechami charakteryzują się struktury przeciwdziałające nadzwyczajnym zagrożeniom w wybranych krajach?
2. Jakie nowe zagrożenia stoją przed współczesnymi społeczeństwami?
3. Jakie organy administracji publicznej biorą udział w działaniach związanych ze zwalczaniem klęsk żywiołowych, jakie są podstawy prawne ich funkcjonowania oraz związane z nimi zakresy kompetencji i odpowiedzialności?
4. Jakie rodzaje zależności występują w ramach systemów organizacyjnych powoływanych z udziałem tych organów?
5. Jaki powinien być perspektywiczny model funkcjonowania organów administracji publicznej w czasie klęski żywiołowej?
6. Czy w przypadku jego wdrożenia, zaproponowany model funkcjonowania organów administracji publicznej pozwoliłby na wyeliminowanie niedociągnięć, jakie pojawiły się w trakcie ćwiczeń albo podczas prowadzenia realnych działań?

Przedstawione problemy powodują konieczność prowadzenia badań w obszarze co najmniej dwóch różnych dyscyplin naukowych (nauka administracji oraz organizacja i zarządzanie). Tym samym badania te należy zaliczyć do badań interdyscyplinarnych[12].

Z uwagi na obszerny zakres zagadnień związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, przy rozwiązywaniu postawionych problemów wprowadzono szereg ograniczeń:

- przez model funkcjonowania administracji publicznej rozumie się w pracy uproszczony, możliwie poprawny system działania, zawierający opis: pojęć, struktur, zasad, właściwości planowania i koordynacji oraz prowadzenia działań w czasie klęsk żywiołowych; ukierunkowany tak, aby zachować dynamiczną równowagę struktury organizacyjnej;
- badania były prowadzone z uwzględnieniem obowiązujących przepisów prawnych w zakresie zwalczania klęsk żywiołowych według stanu na dzień 31 grudnia 2003 r. oraz istniejących struktur organizacyjnych;
- z uwagi na definicję klęski żywiołowej pominięto zagrożenia natury militarnej, zagrożenia związane z utrzymaniem ładu i porządku publicznego oraz związane z niekontrolowaną migracją ludności;
- badania koncentrowały się wokół współczesnych problemów, związanych ze zwalczaniem klęsk żywiołowych i minimalizacją strat bezpośrednio z nimi związanych, natomiast pomijały problemy związane z zapobieganiem klęskom żywiołowym i usuwaniem ich długofalowych następstw;
- w procesie badawczym pominięto zadania organów, wykonywane w czasie klęski żywiołowej, ale nie związane bezpośrednio z tym zdarzeniem;
- podejmowane rozważania dotyczyły całego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z uwzględnieniem współpracy z odpowiednimi organami krajów ościennych, przy założeniu, że działania oparte są o struktury krajowe; poza sferą rozważań pozostały zatem zdarzenia, których skutki są likwidowane wspólnie z organami krajów ościennych, na zasadach wynikających z umów dwustronnych lub prawa międzynarodowego (np. zdarzenia w pasie przygranicznym, zdarzenia o charakterze transgranicznym, zdarzenia na wodach terytorialnych oraz międzynarodowych);
- badania skupiły się na szczeblu wojewódzkim systemu zwalczania skutków klęsk żywiołowych, z uwzględnieniem faktu, że system ten jest fragmentem systemu

---

[12] E. Wiśniewski, *Metodyka wojskowych badań naukowych, cz. I, z. 1*, ASG WP, Warszawa 1988, s. 45.

centralnego (nadsystemu) i zawiera w sobie podsystemy (np. szczebel powiatowy i gminny);

- badania dotyczyły organów administracji publicznej, z uwzględnieniem funkcji jakie wykonują lub winny wykonywać, podporządkowane tym organom jednostki organizacyjne i służby.

Aby osiągnąć zamierzone cele, weryfikacji zostało poddanych sześć hipotez roboczych:

1. Wyzwania przed którymi stoją współczesne społeczeństwa wymuszają ciągły proces doskonalenia struktur powołanych do przeciwdziałania zagrożeniom.
2. Stosowane w literaturze przedmiotu i aktach normatywnych pojęcie klęski żywiołowej nie odpowiada wyzwaniom związanym ze współczesnymi zagrożeniami, a ponadto nie jest jednolite we wszystkich fazach reagowania.
3. Obowiązujące akty prawne nie w pełni precyzują obowiązki i zakresy odpowiedzialności poszczególnych organów administracji publicznej.
4. Niewłaściwie zdefiniowane zależności zarówno pomiędzy poszczególnymi organami administracji, jak i w ramach systemów przeciwdziałania zagrożeniom, utrudniają ich wzajemną koordynację i tym samym ograniczają możliwość skutecznego prowadzenia działań.
5. Przy właściwie zdefiniowanych zależnościach pomiędzy organami administracji publicznej, rozproszenie (decentralizacja lub dekoncentracja) zadań i kompetencji, a co za tym idzie rozproszenie sił i środków, nie wpływa na poprawność funkcjonowania całego systemu.
6. Poprawnie opracowany model funkcjonowania organów administracji publicznej w czasie klęsk żywiołowych pozwala na pokonanie problemów, jakie wystąpiły w trakcie przeprowadzanych ćwiczeń oraz podczas prowadzenia działań ratowniczych.

W procesie badawczym dominującym podejściem było podejście systemowe. Podejście takie wiązało się z traktowaniem badanego przedmiotu jako pewnego systemu. Szczególnie ważnym aspektem był aspekt funkcjonalny (czynnościowy). Podejście to uzupełnione było o kilka innych podejść, a mianowicie: podejście historyczne (jaki był dotychczasowy rozwój badanego zjawiska w Polsce i wybranych państwach), podejście informacyjne (kładące nacisk na przepływy informacji), organizacyjno–prawne (uwzględniające istniejące struktury organizacyjne oraz przepisy prawa).

Wśród metod empirycznych stosowanych w pracy wymienić należy:

1) obserwację bezpośrednią i pośrednią;
2) badanie sądów i opinii.

Metody te pozwoliły na zebranie materiału badawczego (faktograficznego), którego przetwarzanie odbywało się przy wykorzystaniu następujących metod teoretycznych:

1) analizy i syntezy;
2) abstrahowania;
3) analogii;
4) modelowania (modelowanie myślowe oparte o zamknięty cykl – przykład takiego cyklu został przedstawiony w załączniku nr 1);

Podczas weryfikacji poprawności opracowanego modelu zastosowano metodę badania przypadków (case study).

Przy prowadzeniu badań interdyscyplinarnych, szczególną rolę odgrywa dobór właściwego układu pracy. W pracach opartych na badaniach monodyscyplinarnych, w rozdziale pierwszym zazwyczaj umieszcza się analizę stanu wiedzy dotyczącej tematu pracy[13]. Jednak interdyscyplinarność badań wymusza odejście od tego schematu. W przeciwnym wypadku niezbędnym byłyby nawroty do tych samych zagadnień, co stoi w sprzeczności z zasadami właściwej konstrukcji pracy[14]. Z tego względu zasadę ciągłości wynikania przyjęto jako zasadniczy element konstrukcji niniejszej pracy. W myśl tej zasady każdy następny rozdział jest kontynuacją poprzedniego, a poprzedni stwarza podbudowę następnemu[15]. W efekcie zaszła konieczność przeniesienia analizy stanu wiedzy z poszczególnych dziedzin nauki bezpośrednio do poszczególnych rozdziałów.

Uwzględniając powyższe uwarunkowania, wyniki badań zostały przedstawione w sześciu logicznie uporządkowanych rozdziałach:

- w rozdziale pierwszym przedstawiono doświadczenia wybranych krajów, wynikające ze stosowania różnych systemów likwidacji klęsk żywiołowych;
- w rozdziale drugim dokonana została analiza współczesnych źródeł zagrożeń niemilitarnych oraz wyzwań, jakie zagrożenia te niosą dla społeczeństw;

---

[13] Z. Stachowiak, *Metodyka i metodologia pisania prac kwalifikacyjnych*, AON, Warszawa 2001, s. 69.

[14] Ibidem, s. 68.

[15] Ibidem, s. 75.

- rozdział trzeci zawiera podstawowe pojęcia związane z obszarem badań, zadania stojące przed administracją publiczną III RP w związku z możliwością wystąpienia klęski żywiołowej oraz ocenę podstaw formalno-prawnych funkcjonowania administracji w takich sytuacjach;
- istotą rozdziału czwartego jest opis cech struktur organizacyjnych, mających charakter systemów, przeprowadzenie analizy organizacyjno-prawnej aktualnego systemu przeciwdziałania klęskom żywiołowym oraz dokonanie jego oceny;
- w rozdziale piątym zaprezentowano postulatywny model funkcjonowania organów administracji publicznej w czasie klęsk żywiołowych;
- w rozdziale szóstym dokonano weryfikacji poprawności nowego modelu.

1. Funkcjonowanie organów administracji publicznej w czasie klęsk żywiołowych w wybranych krajach

Rozwój ludzkości od najdawniejszych czasów wiąże się z koniecznością walki z siłami natury. Wraz z postępem organizacyjnym i technicznym zmieniały się również metody przeciwdziałania tym zagrożeniom. Poszczególne społeczeństwa, na bazie własnych doświadczeń historycznych oraz uwarunkowań prawnych, tworzyły różne modele organizacyjne struktur przeciwdziałających klęskom żywiołowym. Struktury te z czasem podlegały różnym modyfikacjom. Zmiany te wynikały zarówno ze zmiany źródeł zagrożeń dla społeczeństw, jak i z ujawnianych błędów i niedociągnięć organizacyjnych. Dla procesu badawczego w niniejszej pracy istotnymi są informacje na temat cech różnych modeli funkcjonowania administracji publicznej w czasie klęsk żywiołowych, czynników jakie warunkowały bądź warunkują ich stosowanie oraz wad i zalet poszczególnych rozwiązań. Wiedza ta, na etapie budowania modelu postulatywnego, pozwoli na uniknięcie tych błędów, których możliwość wystąpienia już została opisana w literaturze przedmiotu.

1.1. Model II RP

Podczas I wojny światowej jednym z najpoważniejszych zagrożeń tak dla ludności cywilnej, jak i dla wojska, były epidemie chorób zakaźnych. W efekcie, poszczególne armie tworzyły służby medyczne nastawione na zwalczanie tych zagrożeń. Z czasem te wojskowe rozwiązania były kopiowane przez organizacje cywilne, w tym również te działające na ziemiach polskich. Działo się to jeszcze przed formalnym odrodzeniem państwa polskiego po okresie zaborów. W sumie, w chwili tworzenia administracji polskiej, istniała już struktura i trwały działania zmierzające do minimalizowania skutków epidemii. Fakty te zdecydowały o tym, że w okresie II Rzeczypospolitej ugruntowały się dwa różne modele zwalczania klęsk żywiołowych. Ściśle scentralizowany model zwalczania chorób zakaźnych oraz zdecentralizowany model zwalczania pozostałych rodzajów klęsk żywiołowych. Oba te modele zostaną omówione kolejno.

1.1.1. Zwalczanie epidemii chorób zakaźnych

Celem koordynacji działań związanych ze zwalczaniem epidemii już w 1919 r. utworzono specjalny urząd o nazwie Centralny Komitet do spraw Walki z Durem Plamistym. Ponieważ urząd nie dysponował własnymi kompetencjami, jego skuteczność była bardzo ograniczona[16]. Z tego powodu w roku 1920 w miejsce komitetu utworzono urząd Naczelnego Nadzwyczajnego Komisarza do walki z epidemjami grożącemi[17] Państwu klęską powszechną[18]. Komisarz odpowiadał za swoje działania bezpośrednio przez Radą Ministrów i miał pozycję uprzywilejowaną w stosunku do innych rodzajów administracji, zaś potrzeby przez niego zgłaszane uznawano za „równoważne potrzebom armii w polu". Do uprawnień Komisarza należało między innymi:

- możliwość rekwizycji pomieszczeń;
- mobilizowanie źródeł wytwórczości dla produkcji materiałów potrzebnych do zwalczania epidemii;
- wydawanie powszechnie obowiązujących rozporządzeń;
- mianowanie ze swej strony nadzwyczajnych komisarzy dla poszczególnych obszarów państwa;
- powoływanie do osobistych świadczeń niezbędnych osób (sił lekarskich, pomocniczych, technicznych i innych fachowych);
- korzystania z sił wojskowych, lekarskich i pomocniczych.

Struktura organizacyjna tworzona przez Komisarza na potrzeby ewentualnych działań, była wzorowana na rozwiązaniach wojskowych i ze względu na ścisłe hierarchiczne podporządkowanie pod szczebel centralny całkowicie odbiegała od rozwiązań stosowanych przez administrację ogólną na wypadek wystąpienia innych zagrożeń.

1.1.2. Zwalczanie pozostałych rodzajów klęsk żywiołowych

Zasadniczym aktem prawnym regulującym funkcjonowanie organów administracji publicznej w sytuacjach nadzwyczajnych była ustawa „o ochronie przed pożarami i innemi

---

[16] W. Jaszczyński, *Refleksje Głównego Inspektora Sanitarnego na tle Wielkiej Powodzi w 1997 r.*, Przegląd OC nr 1/99, s. 8.

[17] Określenia w brzmieniu oryginalnym.

[18] Ustawa z dnia 14 lipca 1920 roku *utworzenie urzędu Naczelnego Nadzwyczajnego Komisarza do walki z epidemjami grożącemi Państwu klęską powszechną (DzU* 1920, nr 61, poz. 388).

klęskami"[19]. Zgodnie z jej postanowieniami, zasadniczym szczeblem organizacyjnym była gmina, a podstawowymi siłami ratowniczymi ochotnicze, przymusowe, zawodowe lub prywatne straże pożarne. W przypadku gdyby gmina uchylała się od obowiązku utworzenia straży pożarnej lub pogotowia pożarowego, właściwy wojewoda miał prawo zarządzić przymusowe jej powołanie. Zakres działania straży i pogotowi wykraczał dalece poza gaszenie pożarów. Do ich podstawowych obowiązków należało udzielanie ratunku w razie pożaru i innych klęsk oraz w akcji obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej. Na polecenie władzy lub gdy zachodziła potrzeba zorganizowania pomocy przy użyciu sprzętu ratowniczego, a na miejscu nie było odpowiedniej organizacji, straże miały obowiązek podejmowania działań również w każdym innym przypadku[20].

Koszty prowadzenia działań ratowniczych podlegały refundacji z firm ubezpieczających ratowane mienie. Gminy miały również prawo dochodzenia zwrotu kosztów prowadzonych działań:

- od innych gmin, jeśli działania były prowadzone poza terenem gminy macierzystej, a umowa lub plan współdziałania nie przewidywały innego rozwiązania;
- od przedsiębiorstwa, o ile udzielana pomoc wynikała z braku straży, do której powołania przedsiębiorstwo było zobowiązane, oraz w przypadku gdy przedsiębiorstwo uchylało się od opłat na rzecz gminy (do wnoszenia opłat zobowiązane były te przedsiębiorstwa, które były zwolnione z obowiązku posiadania własnej straży pożarnej);
- od osób które spowodowały interwencję straży pożarnej, o ile zakres interwencji wykraczał poza ustawowe obowiązki straży lub interwencja była bezpodstawna[21].

Dodatkowe środki na utrzymanie straży i prowadzenie działań ratowniczych pochodziły z obowiązkowego funduszu wynoszącego do 7% składek brutto, zebranych przez firmy ubezpieczeniowe z tytułu ubezpieczeń od ognia nieruchomości i ruchomości. Wysokość składki i zasady podziału zebranych funduszy określali corocznie Minister Spraw Wewnętrznych wspólnie z Ministrem Skarbu[22].

---

[19] Ustawa z dnia 13 marca 1934 roku *o ochronie przed pożarami i innemi klęskami (DzU* 1934, nr 41, poz. 365).

[20] Ibidem, art. 19.

[21] Ibidem, art. 31, 37 i 38.

[22] Ostatnim przedwojennym rozporządzeniem regulującym zasady rozdziału środków na pokrycie kosztów akcji przeciwpożarowej było rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 kwietnia 1939 roku wydane w

1.1.3. Organizacja i kierowanie działaniami

Zgodnie z cytowaną wcześniej ustawą, wprowadzono dwa rodzaje kierowania, tj. techniczne kierownictwo akcją ratunkową oraz ogólne kierownictwo akcją ratunkową[23]. Techniczne kierownictwo akcją ratunkową „w jej całokształcie" zarówno przy pożarach, jak i innych klęskach należało do naczelnika tej straży pożarnej, która przybyła pierwsza na miejsce zdarzenia. Dowodzenie to przejmował automatycznie naczelnik straży zawodowej, o ile przybyła ona na miejsce zdarzenia. Utrzymanie porządku i zabezpieczenie życia i mienia mieszkańców w miejscowości nawiedzonej przez pożar lub inną klęskę należało do państwowych organów bezpieczeństwa publicznego lub przełożonego gminy. Rządowa władza administracji ogólnej miała prawo objąć ogólne kierownictwo akcją ratunkową. W takim przypadku podlegali jej wszyscy naczelnicy straży pożarnej, organa bezpieczeństwa publicznego i przełożeni gmin w miejscowości lub miejscowościach objętych akcją ratunkową[24].

1.1.4. Wsparcie działań przez inne służby i podmioty

W przypadku gdy siły i środki władzy cywilnej były niewystarczające, właściwy organ administracji publicznej miał prawo wezwać na pomoc jednostki wojskowe. Zgodnie z dekretem o używaniu wojska do zabezpieczenia porządku publicznego[25] oraz rozporządzeniem wydanym na jego podstawie[26], wezwanie takie mogło nastąpić:

- w przypadku klęsk żywiołowych;
- w przypadku zbiorowych aktów gwałtu publicznego i zbrojnych wystąpień przeciwko państwu;
- we wszystkich innych przypadkach przewidzianych w ustawach administracyjnych lub sądowych.

---

porozumieniu z Ministrem Skarbu *o zawiadywaniu sumami na koszty akcji przeciwpożarowej, sposobie ich pobierania oraz dysponowania nimi i kontroli ich zużycia (DzU* 1939, nr 37, poz. 243).

[23] Ustawa *o ochronie przed pożarami...*, op. cit., art. 24 ust. 1 i 2.

[24] Ibidem, art. 24, ust. 3.

[25] Dekret z dnia 2 stycznia 1919 roku *o używaniu wojska w wypadkach wyjątkowych,* (Dz. P.P.P. Rok 1919 nr 1, poz. 80).

[26] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 kwietnia 1919 roku *o sposobie użycia wojska dla zabezpieczenia porządku publicznego*, (Dz. P.P.P. Rok 1919 nr 35, poz. 276, z późn. zmianami).

Udział wojska w takich przypadkach nazywany był służbą asystencyjną. Służba taka mogła być uruchomiona w przypadku ruszenia lodów, powodzi, zamieci śnieżnych, pożarów lasów itp. Polegała ona na udziale w tłumieniu pożarów, usuwaniu zasp śnieżnych lub uwalnianiu torów kolejowych od zapór, spowodowanych oberwaniem się skał lub usunięciem nasypów. W żadnym wypadku wojska nie można było użyć do wykonywania czynności nie należących bezpośrednio do akcji podczas klęsk żywiołowych, np. do regulacji rzek, sypania wałów ochronnych itp. Udział wojska był odpłatny i obciążał tę władzę, która pomocy zażądała[27].

Poza omówionymi już przypadkami, cytowany dekret przewidywał użycie wojska do ochrony infrastruktury niezbędnej do funkcjonowania państwa. Działania takie nazywano akcją przeciwstrajkową. Polegała ona na zapewnieniu przez wojsko działania łączności (pocztowej, telegraficznej i telefonicznej) oraz transportu kolejowego. Natomiast w żadnym przypadku działania wojska nie mogły być wykorzystane przeciw strajkującym.

Innym sposobem uzyskania dodatkowych sił i środków w sytuacjach nadzwyczajnych był obowiązek udzielania pomocy i współdziałania przy akcji ratowniczej, nałożony na każdą osobę przebywającą w gminie[28]. Obowiązki te zostały znacznie rozszerzone i doprecyzowane w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych[29]. W sumie, każda osoba na wezwanie kierownika akcji ratunkowej lub upoważnioną władzę, miała obowiązki zarówno w zakresie udzielania pomocy poszkodowanym, czynnego uczestnictwa w prowadzonych działaniach, jak i w zakresie pełnienia wart dla ochrony przed powstaniem pożaru lub innej klęski.

1.2. Model brytyjski

1.2.1. Podstawy prawne i podział zadań pomiędzy organy administracji publicznej

Zasady planowania działań oraz podział kompetencji pomiędzy organami administracji i służbami regulują:

- Ustawa o obronie cywilnej z 1949 r.;

---

[27] Szerzej na ten temat zob. Rozkaz Ministra Spraw Wojskowych z dnia 23 listopada 1925 roku, *Przepisy o udzielaniu pomocy wojskowej władzom cywilnym (Regulamin służby wewnętrznej cz. VIII)*.

[28] *Ustawa o ochronie przed pożarami...*, op. cit., art. 28.

[29] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 kwietnia 1939 roku *o obowiązkach ludności w wypadkach pożarów lub innych klęsk* (DzU 1939, nr 37, poz. 242).

- Ustawa o ochronie ludności w okresie pokoju z 1986 r.;
- Rozporządzenie w sprawie obrony cywilnej z roku 1987 i 1993;
- Przepisy w sprawie kontroli zagrożeń powodowanych poważnymi awariami przemysłowymi (CIMAH) z 1990 r.[30]

Zasadniczo działania na wypadek katastrofy na obszarze Zjednoczonego Królestwa podejmowane są na szczeblu lokalnym. W przypadku, gdy skala katastrofy przekracza możliwości operacyjno-techniczne służb lokalnych, uruchamiana jest pomoc z terenów sąsiednich. Szczebel centralny włącza się do działań wówczas, gdy służby lokalne poszukują doradztwa specjalistycznego lub pomocy od ministerstw oraz w przypadku zdarzeń o charakterze transgranicznym (katastrofy nuklearne za granicą lub wypadki satelitów). Istnieje jednak możliwość, że działania będą koordynowane przez szczebel centralny. W takim przypadku Rada Ministrów powołuje wiodące ministerstwo (Lead Government Department – w skrócie LGD)[31]. Ministerstwa mają wstępnie przyporządkowane właściwe sobie rodzaje zdarzeń. W efekcie powstała siatka bezpieczeństwa, która obejmuje 18 rodzajów zdarzeń i ma charakter zamknięty[32]. Dodatkowym elementem, mogącym mieć wpływ na strukturę koordynacji działań przez szczebel centralny, jest fakt, ze poszczególne terytoria wchodzące, poza Anglią, w skład Wielkiej Brytanii (Szkocja, Walia, Irlandia Północna) mają własne urzędy terytorialne. Urzędy te mogą podjąć się funkcji kierowania lub koordynacji[33]. Jednak nawet powołanie wiodącego ministerstwa nie zmienia procedur i powiązań obowiązujących w normalnym trybie. Te procedury i powiązania są opracowywane w postaci planów i wdrażane przez władze lokalne.

Tworzenie planów oparte jest o kilka zasad:

1. Plan musi być elastyczny, tj. uwzględniać zarówno zdarzenia średnie, jak i duże oraz przewidywalne i nieprzewidywalne;
2. Przygotowanie do zarządzania kryzysowego musi być zintegrowane tj.:
   - nacisk musi być położony na samo prowadzenie działań niezależnie od przyczyny zdarzenia;

---

[30] W. R. Tucker, *Disasters and Emergencies: Managing the response*, The Institution of Fire Engineers 1999, s. 9.

[31] *Dealing with Disasters, Third edition*, Home Office 1997, s. 34.

[32] Ibidem, s. 47, załącznik C.

[33] Ibidem, s. 19.

- struktura zarządzania kryzysem powinna być oparta o normalną strukturę organizacyjną (Bill Tucker wyjaśnia tę zasadę jako rozszerzanie tego, co ludzie robią normalnie[34]);
- działania różnych komórek wewnątrz organizacji muszą być ze sobą zintegrowane;
- niezbędne jest koordynowanie działań z innymi władzami i organizacjami;

3. Plan musi zawierać ponadto następujące elementy:
   - ocenę zagrożenia;
   - zapobieganie;
   - przygotowanie do ewentualnych działań,
   - działania ratownicze;
   - działania w fazie odbudowy.

Przygotowaniem, wdrożeniem i wzajemną koordynacją planów w poszczególnych władzach lokalnych zajmują się wyspecjalizowane komórki zatrudniające oficerów planowania kryzysowego (w skrócie EPO[35]). Szkolenie kadr dla tych komórek prowadzi szkoła o nazwie Emergency Planning College[36].

Poza samym tworzeniem planów, na terenie Wielkiej Brytanii dużą rolę przywiązuje się do aktywnego uczestnictwa poszczególnych służb i osób funkcyjnych na każdym etapie procesu planowania. Poszczególne służby nie tylko uczestniczą w przygotowaniu materiałów wstępnych, ale również zatwierdzają poszczególne fragmenty planu i prowadzą szkolenia osób wykorzystujących plany. Jednym z istotnych elementów wdrażania planów jest poznanie osób z innych służb, z którymi przyjdzie współdziałać podczas działać. Celem osobistego poznania osób z różnych służb i agencji oraz dla zapewnienia szybkiego przepływu informacji pomiędzy administracją i służbami ratowniczymi, władze lokalne tworzą różne zespoły ekspertów. Dla miasta Londyn takim forum wymiany informacji i spotkań przedstawicieli różnych służb jest Zespół Współdziałania Służb Ratowniczych Miasta Londyn[37], w skrócie LESLP[38].

---

[34] *Disaster and emergencies.* .., op. cit., s. 11.

[35] W oryginale: Emergency Planning Officer.

[36] Więcej na ten temat: http://www.epcollege.gov.uk/.

[37] W oryginale: London Emergency Services Liaison Panel.

[38] Więcej na ten temat: http://www.leslp.gov.uk/frames. htm.

1.2.2. Organizacja i kierowanie działaniami

Tworzenie niezbędnej struktury organizacyjnej oraz prowadzenie działań opiera się na dwóch procedurach zależnych od skali zdarzenia. Podczas zdarzeń o skali awarii (wypadku), służby ratownicze działają w oparciu o wcześniej ustalone procedury, bez potrzeby angażowania władz lokalnych czy dodatkowych sił wspomagających. Jednak nawet przy niewielkich zdarzeniach istnieje stały schemat organizacyjny obowiązujący wszystkie służby. Schemat ten to trzy poziomy dowodzenia (operacyjny, taktyczny i strategiczny), stały przydział zadań dla poszczególnych służb oraz oparcie kierowania działaniami o służbę wiodącą[39].

W niektórych przypadkach dowodzący działaniami mogą zwrócić się o wdrożenie procedury Poważnego Zdarzenia[40]. Poważne Zdarzenie, to każde zdarzenie wymagające zastosowania specjalnych procedur, które obejmują:

- udzielanie pomocy medycznej, ratowanie i transportowanie dużej liczby poszkodowanych;
- zaangażowanie bezpośrednio, lub pośrednio, dużej liczby osób;
- zorganizowanie obsługi informacyjnej dla znacznej ilości ludzi i mediów;
- użycie na dużą skalę sił i środków dwóch lub więcej służb ratowniczych (w ramach zespolonego działania);
- mobilizowanie i organizowanie służb ratowniczych i wspomagających, np. władz lokalnych, w celu zaspokojenia potrzeb w zakresie obsługi pośmiertnej, pomocy medycznej lub mieszkaniowej dla dużej liczby ludzi.

Brytyjska służba zdrowia określa, że Poważne Zdarzenie to każde zdarzenie stanowiące poważne zagrożenie dla zdrowia danej społeczności, zakłócające normalny tok pracy służby zdrowia lub powodujące wystąpienie (groźbę wystąpienia) dużej liczby poszkodowanych, wymagające wprowadzenia specjalnych procedur przez szpitale, pogotowie ratunkowe lub władze medyczne[41].

Zgłoszenie potrzeby wdrożenia procedur związanych z dużym zdarzeniem skutkuje uruchomieniem Grupy Koordynacji Strategicznej[42], w skrócie SCG. Grupa ta zapewnia koordynację działań prowadzonych przez wiele różnych agencji na znacznym obszarze,

---

[39] *Disaster and emergencies.* .., op. cit., s. 34- 38.

[40] W oryginale: *Major Incident.*

[41] *Dealing with Disaster...*, op. cit., s. 43, załącznik A.

[42] W oryginale: The Strategic Coordinating Group.

analizuje ekspertyzy wykonywane przez różne służby, pośredniczy w przepływie informacji pomiędzy miejscem zdarzenia a władzami centralnymi, zapewnia obsługę medialną, organizuje punkt informacji o poszkodowanych i realizuje wiele innych zadań. Powoływanie SCG jest zazwyczaj obowiązkiem policji, natomiast to, kto przewodniczy jej pracom, wynika z przypisania poszczególnym służbom roli wiodącej przy danym rodzaju zdarzenia.

Powołanie SCG nie zdejmuje odpowiedzialności z dowódców niższego szczebla (taktycznego i operacyjnego). Strukturę organizacyjną działań po powołaniu grupy przedstawia załącznik nr 2.

1.2.3. Wsparcie działań przez inne służby i podmiot

W przypadku, gdy siły i środki będące w posiadaniu władzy lokalnej okażą się niewystarczające, podstawowym sposobem ich zwiększenia jest wsparcie prowadzonych działań siłami władz sąsiednich. Pomoc wzajemna jest jednym z elementów planowania działań i opiera się na porozumieniach zawieranych pomiędzy poszczególnymi władzami lokalnymi[43]. Dodatkowo do działań można skierować organizacje wolontariuszy, a w szczególnym przypadku wojsko. Ministerstwo obrony W. Brytanii przewiduje trzy kategorie pomocy wojska dla ludności cywilnej. Są to:

- Kategoria A – pomoc dla władz cywilnych w zwalczaniu skutków naturalnych katastrof lub wypadków;
- Kategoria B – krótkoterminowa, rutynowa pomoc przy specjalnych projektach o znacznej wartości społecznej dla cywilnej społeczności;
- Kategoria C – wzmocnienie służb komunalnych (lub podobnych) przez wolontariuszy woskowych na określony czas.

Siły zbrojne utrzymują też pożarniczy odwód operacyjny, obejmujący ponad 200 samochodów pożarniczych obsługiwanych przez żołnierzy. Odwód ten jest przygotowywany na wypadek wojny (zabezpieczenie lotnisk) i na wypadek strajku strażaków (strażacy w Wielkiej Brytanii mogą legalnie strajkować, o ile wyczerpią drogę negocjacyjną i uprzedzą rząd z miesięcznym wyprzedzeniem o zamiarze strajku). Możliwość użycia tych samochodów jest ograniczona ze względu na konieczność ich rozkonserwowania oraz zmobilizowania obsługi, co w warunkach pokojowych zajmuje 2 tygodnie[44]. Niewielką przydatność tego

---

[43] *Dealing with Disaster*...op. cit., s. 38.

[44] Szkolenie dla starszych oficerów PSP, Fire Service College Moreton in Marsh, maj 1998, notatki własne.

odwodu potwierdziły działania w trakcie strajku strażaków angielskich w listopadzie 2002 r. Zmobilizowani na ich miejsce żołnierze dysponowali przestarzałymi samochodami z lat pięćdziesiątych, bez sprzętu ratownictwa technicznego i medycznego. Nie posiadali też niezbędnych umiejętności. W efekcie strażacy wielokrotnie przerywali strajk, by podjąć działania ratownicze. Mimo to doszło do co najmniej 4 zgonów spowodowanych zbyt późnym udzieleniem pomocy[45].

Niezależnie od możliwości udzielania pomocy władzom lokalnym, wojsko może brać udział przy utrzymaniu porządku publicznego i przestrzegania prawa oraz zapewniać istotne usługi dla cywilnych ministerstw. Koszty udziału wojska w działaniach częściowo lub całkowicie pokrywa władza lokalna, która zażądała pomocy[46].

Dużą wagę przy planowaniu działań ratowniczych przywiązuje się do udziału służb i stowarzyszeń grupujących wolontariuszy. Generalnie w Wielkiej Brytanii funkcjonują cztery rodzaje organizacji ochotniczych:

- organizacje funkcjonujące samodzielnie (Brytyjski Czerwony Krzyż, Armia Zbawienia, Królewska Służba Kobiet);
- grupy wykonujące specjalistyczne usługi (np. Brytyjska Rada ds. Ratownictwa Jaskiniowego, Rada ds. Ratownictwa Górskiego itp.);
- osoby indywidualne posiadające szczególne umiejętności i wiedzę (np. reprezentanci grup religijnych);
- organizacje specjalizujące się we wspomaganiu socjalno-psychologicznym (np. Organizacja Samarytańska).

Zasadniczo zakłada się, że wolontariusze nie prowadzą działań samodzielnie, lecz wspierają profesjonalną służbę. Zakres tej pomocy jest określony w planach, zaś służba odpowiedzialna za dany obszar działań jest zobowiązana do rozpoznania czy i jakim zakresem wiedzy i umiejętności dysponują wolontariusze[47]. Władze centralne nie posiadają natomiast innych odwodów operacyjnych ani możliwości przerzucenia cywilnych sił ratowniczych z jednego rejonu do drugiego, natomiast mogą wspomagać finansowo władzę prowadzącą działania na swoim terenie.

Zasada, że władza lokalna pokrywa koszty działań, nie oznacza, że w sytuacjach nadzwyczajnych nie otrzyma pomocy od władz centralnych. Zasady refundowania władzom

---

[45] Na podstawie wiadomości TVP 14, 15 i 25.11.2002, http://wiadomosci.tvp.pl/wiadomosci.

[46] *Dealing with Disaster*...op. cit., s. 12-14.

[47] Ibidem, s. 23.

lokalnym kosztów działań reguluje Plan (Przepis) Bellwina, nazywany tak od nazwiska Lorda Bellwina, który zaproponował to rozwiązanie w 1989 r. (plan ten obejmuje obszar Walii i Anglii, natomiast Szkocja ma odrębne rozwiązania w tym zakresie). Przyznanie pomocy finansowej nie jest automatyczne. Obejmuje ono potwierdzone rachunkami wydatki wynikające z niezbędnych i natychmiastowych działań. Dodatkowo refundować można koszty nadgodzin i prac zleconych, w tym również koszty udziału organizacji zrzeszających woluntariuszy, które wspomagały władze lokalne. Refundacji podlegają tylko koszty powyżej pewnego progu, do którego władze muszą finansować działania samodzielnie (dla obszaru Walii w 1990 r. poziom ten wynosił 2 funty w przeliczeniu na dorosłego mieszkańca). Schemat Bellwina wyklucza natomiast refundowanie:

- kosztów, które normalnie powinny być pokryte przez ubezpieczenie;
- wydatków inwestycyjnych;
- wynagrodzeń pracowników zatrudnionych na stałe (można natomiast refundować koszty nadgodzin);
- stałych kosztów energii i maszyn;
- nakładów związanych z unowocześnieniem, a włączonych do kosztów napraw.

Wyjątkowo, podczas działań związanych z katastrofą lotniczą nad Lockerbie (Szkocja) w 1988 r., władze lokalne otrzymały 100% zwrot wydatków. Przyznające tę pomoc władze Szkocji stosowały jednak nieco odmienną metodykę naliczania kosztów, niż stosowany obecnie Plan Bellwina[48].

1.3. Model francuski

1.3.1. Podstawy prawne i podział zadań pomiędzy organy administracji publicznej

Podział kompetencji i zadania poszczególnych organów administracji publicznej we Francji regulują następujące akty prawne:

- Ustawa nr 55-385 w sprawie ustanowienia stanu wyjątkowego oraz wprowadzająca stan wyjątkowy w Algierii;
- Dekret nr 83-321 z 20 kwietnia 1983 r. o uprawnieniach komisarzy Republiki w zakresie obrony o charakterze niemilitarnym;
- Dekret nr 86-1231 z 2 grudnia 1986 r. w sprawie operacyjnych ośrodków obrony;

[48] *Disaster and Emergencies* ..., op. cit., s. 72-73.

- Ustawa nr 87-565 z 22 lipca 1987 r. w sprawie organizacji bezpieczeństwa cywilnego, ochrony lasów przed pożarami i przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom;
- Dekret nr 88-622 z 6 maja 1988 r. w sprawie planów doraźnych, wydany w zastosowaniu ustawy nr 87-565 z 22 lipca 1987 r. o organizacji bezpieczeństwa cywilnego, ochronie lasów przed pożarami oraz o zapobieganiu nadzwyczajnym zagrożeniom. Organizacja i kierowanie działaniami[49].

Wynikające z ww. aktów prawnych kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie przeciwdziałania skutkom wypadków, katastrof i klęsk żywiołowych są mocno ograniczone. Formalnie za zapobieganie zagrożeniom, rozdział pomocy i ratownictwo odpowiada burmistrz jako zwierzchnik administracji samorządowej w gminie. Do dyspozycji burmistrzów pozostają strażacy zawodowi (łącznie na terenie Francji pracuje ich ponad 35 tysięcy) oraz ochotnicy (ponad 195 tys.). Wyjątkiem są miasta Paryż i Marsylia, gdzie funkcjonują odpowiednio Paryska Brygada Straży Pożarnej (BSPP) skupiająca ponad 7000 żołnierzy – strażaków oraz Marsylski Batalion Straży Pożarnej (BMPM) skupiający 1900 marynarzy – strażaków. Oba te bataliony podlegają bezpośrednio ministerstwu spraw wewnętrznych[50].

Strażacy skupieni są w brygady gminne, międzygminne i departamentalne. Brygady te są finansowane z budżetu samorządu lokalnego i podlegają prezydentowi rady generalnej[51]. Bezpośrednimi działaniami ratowniczymi kieruje z pewnymi wyjątkami właściwy organ policji[52], zaś całością działań burmistrz. W momencie, gdy siły i środki w jego dyspozycji się wyczerpią lub zdarzenie obejmie obszar więcej niż jednej gminy, działaniami kieruje właściwy prefekt (przedstawiciel władzy rządowej), któremu automatycznie podlegają siły

---

[49] *Stany wyjątkowe,* [w:] *Przekłady aktów prawnych*, Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Kancelaria Sejmu Warszawa 2002 r.

[50] Więcej na ten temat zob. http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/divers/anglais/ oraz http: //www.interieur.gouv.fr/rubriques/a/a3_statistiques/a38_securite_civile/Services_d_incendie_et_de_secours. 0.

[51] E. W. Roguski, *Narodowe systemy zarządzania kryzysowego oraz planowania cywilnego w wybranych państwach Europy,* [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie lokalnym*, Szkoła Główna Służby Pożarniczej oraz Fundacja Edukacja i Technika Ratownictwa Częstochowa 2001, s. 31-34.

[52] Ustawa nr 87-565 z 22 lipca 1987 roku *w sprawie organizacji bezpieczeństwa cywilnego, ochrony lasów przed pożarami przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom,* Journal officiel de la République française z 23 lipca 1987 roku, [w:] *Stany wyjątkowe* ..., op. cit., art. 5.

jakie do tej pory były w dyspozycji burmistrza[53]. Od tego momentu organizacja i prowadzenie działań spoczywa na administracji rządowej.

Za przygotowanie, planowanie i koordynację działań administracji na wypadek wystąpienia zagrożeń o charakterze niemilitarnym, odpowiada Dyrektoriat Bezpieczeństwa Publicznego (w skrócie DDSC) podległy ministrowi spraw wewnętrznych. W skład dyrektoriatu wchodzi międzyministerialne centrum zarządzania kryzysowego[54] w skrócie COGIC[55]. Centrum to zapewnia bieżącą koordynację działań na obszarze całego kraju oraz zapewnia prowadzenie operacji tak w kraju, jak i poza jego granicami.

Obszar kraju został podzielony na 9 ponaddepartamentalnych stref bezpieczeństwa. W sześciu z tych stref działają międzyregionalne ośrodki operacyjnej koordynacji bezpieczeństwa publicznego (w skrócie CIRCOSC). Ośrodki te mieszczą się w Marsylii, Lionie, Rennes, Bordeaux, Metz i w Paryżu (niektóre z nich obsługują kilka stref) . W trakcie organizacji jest ośrodek w Lille. Ich zadaniem jest zapewnienie koordynacji i pomocy oraz prowadzenie operacji ratowniczych podległych władzy prefekta, właściwego dla danej strefy bezpieczeństwa. Relacje pomiędzy CIRCOSC, a innymi centrali i służbami przedstawia załącznik nr 3. Prefekt ten odpowiada również za przygotowanie środków ochronnych dla kilku departamentów wchodzących w skład strefy bezpieczeństwa. Schemat obiegu informacji i koordynacji działań przedstawia załącznik nr 4.

1.3.2. Dowodzenie i kierowanie działaniami

Podział kompetencji oraz odpowiedzialność za zadania wykonywane podczas działań regulują odpowiednie plany. Cytowana ustawa o organizacji bezpieczeństwa cywilnego, w art. 1 wymienia 2 rodzaje planów – plany organizacji pomocy zwane planem ORSEC oraz doraźne plany ratownicze, które zawierają:

- plany interwencyjne;
- plany niesienia pomocy dużej liczbie ofiar;
- specjalistyczne plany doraźne związane z określonym zagrożeniem[56].

---

[53] Directorate of Civil Defence and Safety, http://www.icdo.org/National%20structures/France.pdf, s. 4.

[54] W oryginale: Le centre opérationnel de gestion interministérielle des crises.

[55] http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/c/c5_defense_secu_civil/c55_autres_acteurs/cogic.

[56] Ustawa nr 87-565 z 22 lipca 1987 roku *w sprawie organizacji bezpieczeństwa cywilnego...*, op. cit., art. 1,3 i 4.

Prefekt daje początek departamentalnemu planowi ORSEC. Plany te zawierają listę środków publicznych i prywatnych dostępnych w razie wystąpienia katastrofy oraz określają warunki ich użycia przez organy właściwe ds. kierowania pomocą. Dodatkowo prefekt przygotowuje doraźne plany ratownicze dotyczące specyficznych rodzajów zagrożeń lub metod postępowania (np. Plan Czerwony, obejmujący łańcuch pomocy medycznej na wypadek wystąpienia masowych ofiar)[57]. Niezależnie od planów departamentalnych, wykonywany jest plan ORSEC dla każdego z obszarów chronionych oraz dla całego kraju.

W przypadku uruchomienia planu ORSEC, kierowanie całością działań obejmuje właściwy terytorialnie prefekt. W przypadku prowadzenia działań na obszarze kilku departamentów, premier wyznacza jednego z prefektów do kierowania całością działań[58].

1.3.3. Wsparcie działań przez inne służby i podmioty

Niezależnie od sił ratowniczych i żandarmerii, prefekci mają do dyspozycji międzydepartamentalną służbę ekonomiczną, obronę cywilną i ochronę cywilną. Plany mogą również obejmować zarówno udział wojska, jak i możliwość użycia materiałów będących w posiadaniu osób prywatnych oraz organizacji i przedsiębiorstw. Ponadto do działań może być włączonych szereg jednostek podporządkowania centralnego. Przykładowo trzy jednostki szkolenia bezpieczeństwa cywilnego i interwencji (UIISC) wzmocnione żołnierzami i innym personelem tworzą DICA. Jest to oddział interwencyjny, przystosowany do transportu drogą lotniczą. W jego skład wchodzi w pierwszym rzucie 50 osób i 6 psów, a w razie potrzeby można uruchomić kolejnych 150 osób wyposażonych w ciężki sprzęt techniczny[59]. Do jednostek podporządkowania centralnego zalicza się również 20 baz lotniczych wyposażonych w 33 śmigłowce i 24 bombowce wodne, służące do gaszenia pożarów lasów. Niszczeniem niewypałów zajmuje się 18 ośrodków rozminowania (wliczając 2 zlokalizowane poza terytorium Francji) zatrudniające 120 osób. Dodatkowo w działaniach można wykorzystać cztery bazy logistyczne (ESOL) zatrudniające 126 osób i odpowiedzialne za wspieranie sił i środków Dyrektoriatu Bezpieczeństwa Publicznego[60]. Strukturę organizacyjną

---

[57] Przykładowy spis rodzajów planów jakimi posługują się centra koordynacyjne, można znaleźć na stronie: http://www.oieau.fr/inondations/ang/chap2/plansec.htm.

[58] Ustawa nr 87-565 z 22 lipca 1987 roku *w sprawie organizacji bezpieczeństwa cywilnego...*, op. cit., art. 5.

[59] http://www.strategicsinternational.com/4entebib.htm.

[60] http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/divers/anglais/ddsc.

prowadzenia i wspomagania działań, z podziałem na poszczególne szczeble administracji, przedstawia załącznik nr 5.

W sytuacjach szczególnych, w celu wykonania powierzonych im zadań, właściwe organy państwa mogą również przystąpić do rekwirowania środków prywatnych niezbędnych do udzielania pomocy. Gmina, na rzecz której dokonano rekwizycji, zobowiązana jest zwrócić koszty z tym związane[61].

1.4. Model niemiecki

1.4.1. Podstawy prawne i podział zadań pomiędzy organy administracji publicznej

Specyfika ochrony ludności w Republice Federalnej Niemiec wynika z faktu, że zadania z tym związane podzielone są na cztery poziomy: samorządowy, miejsko-okręgowy (powiatowy), poziom kraju związkowego (landu) i federalny[62]. Najważniejszym w ww. jest szczebel kraju związkowego, gdyż poszczególne kraje posiadają własny rząd i parlament, i to właśnie one są źródłem prawa w zakresie ochrony przed katastrofami, bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony przeciwpożarowej, a także ratownictwa publicznego. Natomiast zadaniem rządu federalnego jest rozszerzona ochrona ludności w okresie wojny. Taki podział kompetencji skutkuje nie tylko odrębnością stanu prawnego, ale i dublowaniem struktur organizacyjnych (odrębny stan prawny i struktura organizacyjna na czas pokoju i wojny)[63].

Podstawowym ogniwem realizującym zadania w zakresie ochrony ludności czasu pokoju jest powiat, zaś personalnie za realizację zadań ochronnych w przypadku klęsk żywiołowych, awarii, pożarów i innych zdarzeń zagrażających życiu i zdrowiu ludzi odpowiada starosta (burmistrz miasta na prawach powiatu). Gminy mają dość ograniczone zadanie w tym zakresie, gdyż do ich kompetencji należy ochrona przeciwpożarowa, realizowana głównie przy wykorzystaniu jednostek ochotniczych straży pożarnych. Ostatnim (najwyższym) szczeblem administracji terenowej odpowiedzialnym za realizację zadań w zakresie ochrony

---

[61] Ustawa nr 87-565 z 22 lipca 1987 roku *w sprawie organizacji bezpieczeństwa cywilnego...*, op. cit., art. 10 i 11.

[62] *Obrona Cywilna niektórych państw europejskich*, Urząd SOCK, Warszawa 1995 r.

[63] *Administracja wobec sytuacji kryzysowych...*, op. cit., materiały dodatkowe s. 41.

ludności w przypadku klęsk żywiołowych, awarii i katastrof czasu pokoju jest, zgodnie z konstytucją RFN, kraj związkowy[64]. W efekcie takiego podziału zadań, stan prawny na obszarze RFN jest silnie zróżnicowany nie tylko w zakresie określania struktur, ale nawet w zakresie pojęć podstawowych. I tak np. w Meklemburgii Pomorze Przednie ustanowiono następującą definicję katastrofy:

„Katastrofą w znaczeniu ustawy jest zdarzenie, które zagraża lub szkodzi życiu, zdrowiu lub zaopatrzeniu w niezbędne artykuły znacznej ilości ludzi, środowisku lub znacznym dobrom materialnym w tak nadzwyczajnej ilości, że skuteczna pomoc i ochrona mogą być zapewnione, jeżeli odpowiednie organy, urzędy i wykorzystane siły współdziałają pod jednolitym kierownictwem organu systemu ochrony przed katastrofami"[65].

To samo pojęcie w Północnej Nadrenii – Westfalii zdefiniowane jest następująco:

„Z katastrofą mamy do czynienia, gdy zdarzenie naturalne, nieszczęśliwy wypadek, eksplozja lub tym podobne zdarzenie zagraża bezpośrednio lub istotnie zdrowiu i życiu znacznej liczby ludzi, znacznym dobrom materialnym lub niezbędnemu do życia zaopatrzeniu lub zakwaterowaniu społeczeństwa"[66].

Duża samodzielność poszczególnych powiatów i krajów związkowych w odniesieniu do metod realizacji powierzonych im obowiązków ma zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki. Samodzielność wymusza na władzach lokalnych podejmowanie działań i inwestycji na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom oraz zapobiega marnowaniu środków na inwestycje mało przydatne dla danej społeczności. Z drugiej jednak strony, w momencie wyczerpania się własnych sił i środków, powiaty mają bardzo ograniczoną możliwość ich uzupełnienia. Można bowiem skorzystać z pomocy jedynie tych powiatów, z którymi podpisało się umowę o pomocy wzajemnej. Bez takiej umowy służby ratownicze nie podejmą działań poza swoim terenem. W efekcie, nawet podczas powodzi w 1997 r. nie można było przesunąć sił ratowniczych z obszarów niezagrożonych do tych, które były objęte klęską żywiołową[67].

---

[64] T. Berliński, *Ochrona ludności i obrona cywilna w innych państwach i NATO,* [w:] W. Kitler (kier. nauk.) *Współczesny wymiar obrony cywilnej RP w świetle integracji ze strukturami zachodnioeuropejskimi, część I,* AON, Warszawa 2000, s. 159.

[65] S. Lenard, *Transgraniczny system obrony przed skutkami wypadków i katastrof na granicy polsko-niemieckiej,* rozprawa doktorska, AON, Warszawa 2000, s. 18.

[66] Ibidem., s. 19.

[67] Materiały z podsumowania ćwiczeń pod nazwą „EURO-98 Ochrona przed skutkami katastrof " prowadzonych w dniach 20-21 sierpnia 1998 roku na Nysie Łużyckiej w Gubinie, notatki własne autora.

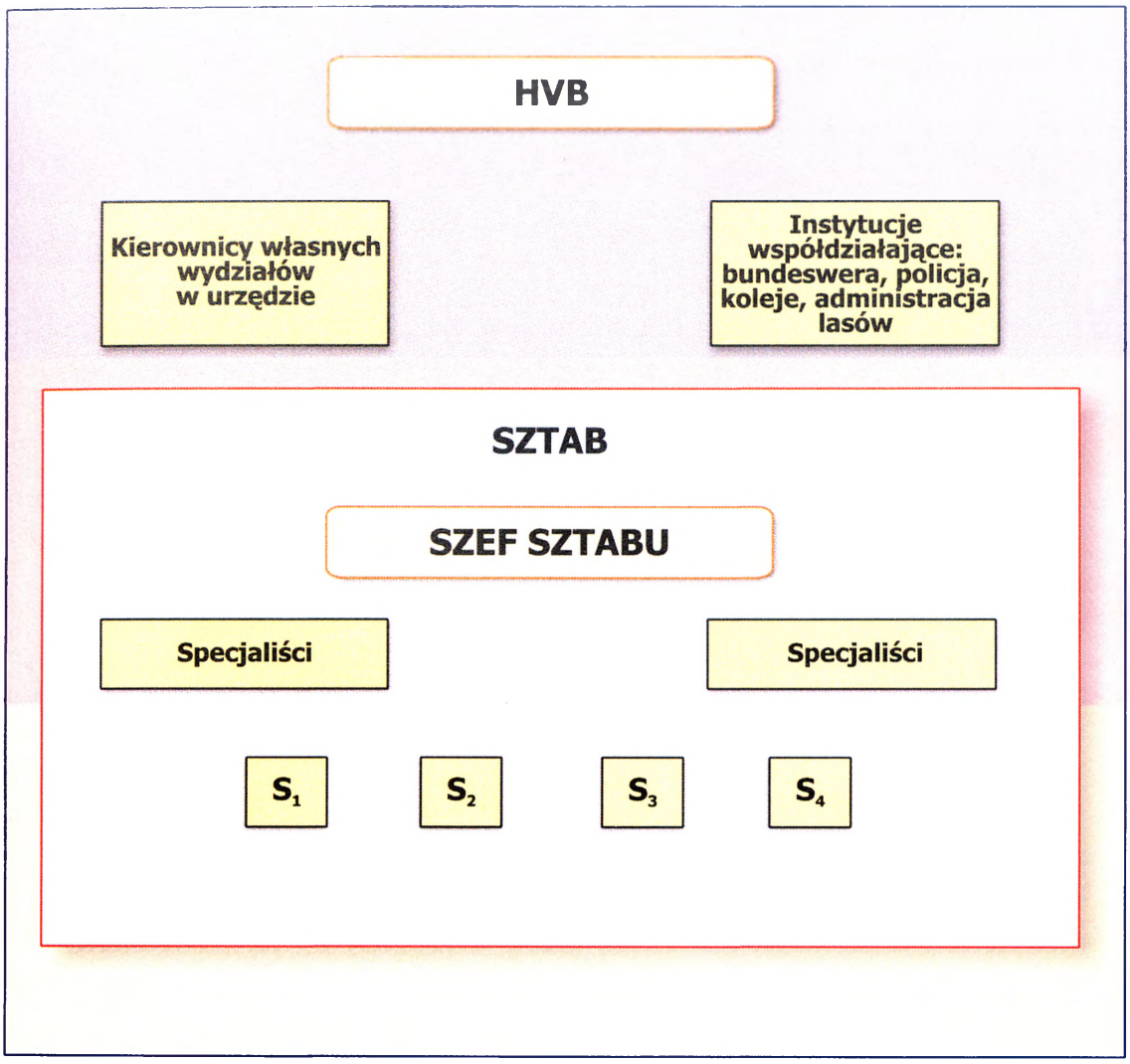
1.4.2. Dowodzenie i kierowanie działaniami

Podstawową służbą podejmującą działania w przypadku katastrof i klęsk żywiołowych jest straż pożarna, do której zadań należy m.in. współudział w działaniach związanych z obroną cywilną i systemem ochrony przed katastrofami. Pozostały potencjał ratowniczy, znajdujący się w powiatach i dużych miastach, kierowany jest do działań przez odpowiednie instytucje. W krajach związkowych organami odpowiedzialnymi za prowadzenie systemu ochrony przed wypadkami i katastrofami zarówno w czasie pokoju, jak i wojny, są osoby kierujące urzędami powiatowymi oraz miastami wydzielonymi z powiatów. Ponieważ osoby te mogą pełnić różnie nazywane funkcje, wprowadzono pojęcie osoby odpowiedzialnej w skrócie HVB (Hauptverwaltungsbeamte). Osoby te powołują sztab działań o strukturze przedstawionej na schemacie nr 1. W sumie sztab HVB składa się z:

1. Kierującego sztabem;
2. Szefów następujących grup:
   a) sprawy osobowe i służba wewnętrzna (oznaczona na schemacie jako S1);
   b) sytuacja, rozpoznanie i analiza (S2);
   c) planowanie operacyjne (S3);
   d) zaopatrzenie (S4);
3. Przedstawicieli organizacji współdziałających w systemie jako doradców fachowych, z funkcjami kierowniczymi określonymi przez HVB;
4. Przedstawicieli własnego urzędu oraz pracowników innych urzędów stanowiących personel łącznikowy;
5. Innych specjalistów;
6. Współpracowników sztabu oraz innego personelu pomocniczego[68].

---

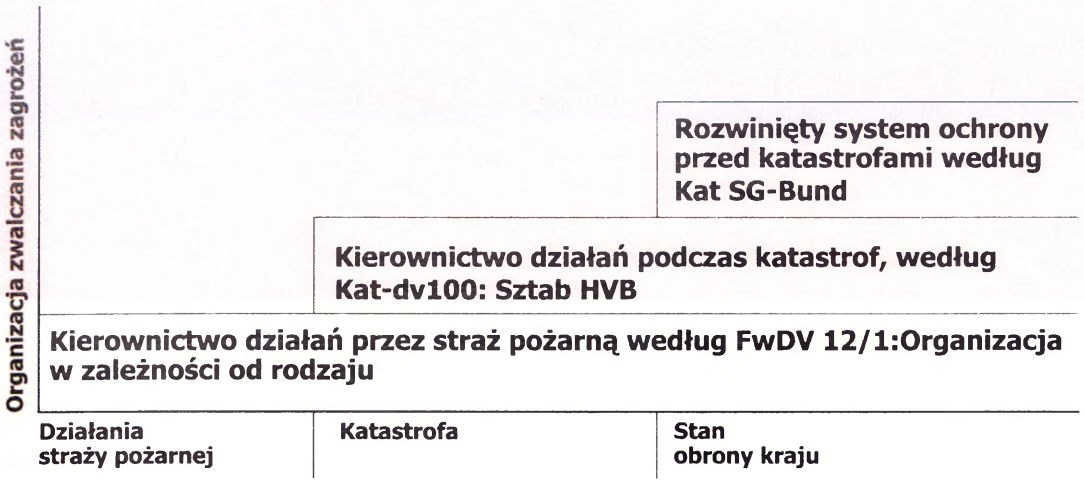
[68] S. Lenart, *Transgraniczny system obrony* ... op. cit., s. 95.



Schemat 1. Struktura organizacyjna sztabu HVB

Źródło: Katastrophenschultz, Fürung und Einsatz (Kats-DV 100), cytuję za: S. Lenard, Transgraniczny system obrony przed skutkami wypadków i katastrof na granicy polsko-niemieckiej, rozprawa doktorska, AON, Warszawa 2000 r., rys. 14, s. 95.

Na szczeblu dowodzenia pododdziałami na poszczególnych odcinkach prowadzone jest Techniczne Kierownictwo Działań (TEL). Kierujący działaniami powołuje własny sztab o strukturze organizacyjnej analogicznej do sztabu HVB. Rozwijanie systemu dowodzenia w zależności od skali zagrożenia oraz podstawy prawne jakie wówczas obowiązują, przedstawiono na schemacie nr 2.



Schemat 2. Rozwinięcie systemu dowodzenia w zależności od skali zdarzenia

Źródło: D. Hesel, Erfahrungen aus Abwehrmassnahmen bei chemischen Unfällen, Zivilschutz – Forschung Band 29, Bonn 1997, s. 29, cytuję za: S. Lenard, Transgraniczny system obrony przed skutkami... op. cit., rysunek nr 16, s. 98.

Strukturę organizacyjną prowadzenia i wspomagania działań ratowniczych na terenie Niemiec przedstawia załącznik nr 6.

1.4.3. Wsparcie działań lokalnych przez szczebel federalny oraz stowarzyszenia wyższej użyteczności publicznej

Podstawową metodą wspierania działań administracji na terenie Niemiec w czasie klęsk żywiołowych, jest szeroko rozbudowany system stowarzyszeń mających w swoich zadaniach statutowych ochronę ludności, pomoc socjalną, ratownictwo medyczne czy ratownictwo techniczne. Pierwszoplanową rolę odgrywa Ochotnicza Straż Pożarna. Jest ona finansowana przez jednostki powołujące, ale korzysta z dotacji z budżetu kraju związkowego w zakresie:

- budowania strażnic;
- zakupu samochodów pożarniczych;
- zakupu specjalistycznego zaopatrzenia.

Innym stowarzyszeniem jest Związek Pracujących Samarytan (Arbeiter Samariten Bund), zrzeszający ponad 7 tys. członków. Jego celem jest m.in.:

- szkolenie w ramach pierwszej pomocy;
- ratownictwo medyczne i transport;
- humanitarna pomoc za granicą;
- utrzymywanie domów opieki i pomocy socjalnej;
- służba socjalna;
- transport osób kalekich;
- dożywianie osób bezdomnych i ubogich.

Podobne zadania wykonują również: Niemieckie Stowarzyszenie Ratowania Życia (145 tys. członków), Niemiecki Czerwony Krzyż (305 tys. czynnych członków), Joannicka Pomoc w Wypadkach (24 tys. czynnych członków) i Maltańska Służba Pomocy (ok. 2,5 tys. członków).

Stowarzyszeniem wyspecjalizowanym w realizacji zadań przypisanych rządowi federalnemu w zakresie ochrony ludności, i co za tym idzie szeroko korzystającym z pomocy finansowej rządu federalnego jest Służba Ratownictwa Technicznego (Technisches Hilswerk – w skrócie THW). Do zadań tego stowarzyszenia należy:

- pomoc ratownictwa technicznego w ramach OC;
- pomoc ratownictwa technicznego za granicą na zlecenie rządu federalnego;
- pomoc ratownictwa technicznego podczas katastrof, stanów nadzwyczajnych, przy nieszczęśliwych wypadkach dużych rozmiarów, na wezwanie organów właściwych do zwalczania zagrożeń.

Łącznie stowarzyszenie obejmuje ok. 60 tys. wyszkolonych ratowników, w tym część odbywających zastępczą służbę wojskową[69].

W przeszłości znaczną rolę zarówno w określaniu struktur ochrony przed katastrofami, jak i w finansowaniu niezbędnego sprzętu odgrywał rząd federalny. Obowiązywało przy tym założenie, że siły i środki mają jednolicie pokrywać obszar całego kraju. Obecnie rząd federalny będzie finansował wyłącznie zadania „podwójnego przeznaczenia", tj. takie, które są realizowane w czasie pokoju, ale są niezbędne również na czas wojny. Są to następujące komponenty:

- ochrona przeciwpożarowa;
- ratownictwo medyczne;

---

[69] Ibidem, s. 45, s. 55- 56 oraz E. W. Roguski, *Narodowe systemy zarządzania kryzysowego*...op. cit., s. 27-29.

- opieka nad poszkodowanymi;
- plutony techniczne i grupy specjalistyczne w ramach THW[70].

Według T. Berlińskiego, poza nową doktryną NATO, podstawową przyczyną zmian są trudności finansowe jakie przeżywa państwo niemieckie[71]. W rzeczywistości, zmiany w zakresie zadań realizowanych przez rząd federalny nie ograniczają się do likwidacji struktur dublujących zadania realizowane przez kraje związkowe. Już po zmianie ustawy o obronie cywilnej, wydano ustawę o Federalnym Urzędzie Ochrony Ludności i Pomocy Podczas Katastrof (Bundesamt fur Bevoelkerungsschutz und Katastophenhilfe). Urząd ten „przyjmuje zadania federacji w zakresie ochrony ludności (bevoelkerungsschutz) i pomocy podczas katastrof, które są mu przekazane ustawą o ochronie cywilnej, innymi ustawami federalnymi lub na mocy innych ustaw wydanych na podstawie tych ustaw, lub przy ich wdrażaniu przez federalne ministerstwo spraw wewnętrznych lub za jego zgodą zlecone przez inne fachowe i kompetentne wyższe urzędy federalne, jeżeli w ustawach lub ustawach wydanych na ich podstawie nie są określone inne kompetencje[72]".

Uległy doprecyzowaniu zadania armii w ramach CIMIC. Powstał batalion 100 ZMZ (CIMIC). Nastąpiły również zmiany strukturalne w całej armii. Wojska medyczne uległy przeorientowaniu i rozbudowaniu. Na ich wyposażeniu znajduje się między innymi szpital polowy, którego wyposażenie jest porównywalne do dużego szpitala powiatowego z wyposażeniem klinicznym (m.in. polowy tomograf komputerowy). Zadania dla armii w ramach CIMIC to wsparcie dla misji zaprowadzania, utrzymania i podtrzymania pokoju w obszarach kryzysowych oraz podczas klęsk i katastrof (w Niemczech różnicuje się pojęcia kryzys i katastrofa). Wprowadza się w życie nowe zasady wspólnych szkoleń specjalistycznych dla przedstawicieli administracji cywilnej różnych szczebli i specjalności wspólnie z przedstawicielami wojska, w zakresie obrony cywilnej, ochrony cywilnej i ochrony przed katastrofami.

Ważnie miejsce zajmuje także ustawa o rozwiniętym systemie ochrony przed katastrofami (KatSG-Bund), która reguluje zakres związany z udziałem federacji we wspieraniu działań krajów związkowych w zakresie systemu ochrony przed katastrofami jako bazy do rozwinięcia Zivillschutz. Przykładem zaangażowania federacji w pomoc krajom

---

[70] Ibidem., s. 99.

[71] T. Berliński, *Ochrona ludności w państwach NATO* ... op. cit., s. 68.

[72] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2004 roku *o powołaniu Federalnego Urzędu Ochrony Ludności i Pomocy Podczas Katastrof*, art. 1, § 2, ust. 2, zob. za www.skudo.de.

związkowym, w zakresie realizacji przez nie kompetencji własnych, może być finansowanie zakupów przez rząd federalny nowoczesnych i zunifikowanych samochodów rozpoznania zagrożeń chemicznych (minimum 1 sztuka na powiat, przy założeniu, że stan normalny powinien wynosić 2 sztuki, a w zależności od specyfiki zagrożenia może być podwyższony)[73].

Proces przekształcania obrony cywilnej z czasów zimnej wojny w nowoczesne struktury reagowania na współczesne zagrożenia nie został jeszcze zakończony i trudno określić jakie ostatecznie przyjmie formy.

1.5. Model kanadyjski

1.5.1. Podstawy prawne i podział zadań pomiędzy organy administracji publicznej

Specyfika funkcjonowania organów administracji publicznej w Kanadzie wynika z faktu, że z jednej strony jest to jednolite państwo, a z drugiej konfederacja prowincji o bardzo dużej autonomii. Stąd rząd w Kanadzie funkcjonuje na 3 poziomach: federalnym, prowincjonalnym i lokalnym. Za tworzenie i utrzymywanie sił porządkowych i ratowniczych (straż, policja) zazwyczaj odpowiedzialne są władze lokalne (samorządowe). Władze te są powoływane na bazie przepisów prawnych obowiązujących w danej prowincji i nie są przewidziane w konstytucji.

Relacje pomiędzy poszczególnymi administracjami, związane z możliwością powstania zagrożeń nadzwyczajnych, regulują dwie ustawy, tj. ustawa o gotowości nadzwyczajnej oraz ustawa o zagrożeniach, obie z 1988 r. Zgodnie z nimi gotowość nadzwyczajna i reagowanie w stanach zagrożeń są oparte na czterech podstawowych zasadach:

- na sytuację reaguje najniższy kompetentny poziom władzy;
- planuje się reagowanie na wszystkie możliwe zagrożenia (skoncentrowanie na skutkach katastrof, a nie na przyczynach, dzięki czemu plany stają się ogólne i można je stosować w wielu okolicznościach);
- plany i porozumienia dotyczące gotowości nadzwyczajnej oparte są na istniejących strukturach organizacyjnych i procedurach;

---

[73] Dane na podstawie: www.skukdo.de.

- scentralizowany jest kierunek działania i koordynacja, zaś zdecentralizowane wprowadzanie w życie i reagowanie[74].

Ustawa o gotowości nadzwyczajnej, w zależności od skali zagrożenia, ustala organ wiodący oraz umożliwia przyznanie wyjątkowych uprawnień. Zagrożenia klasyfikuje się ze względu na ich skutki społeczne (od mało istotnych do poważnych), ze względu na straty jakie powodują (od zdarzeń o skutkach nieistotnych do katastroficznych) oraz ze względu na obszar, jaki został dotknięty skutkami zdarzenia. Zgodnie z tym podziałem, zagrożenie prowincjonalne, to zagrożenie występujące w granicach prowincji pod warunkiem, że władze prowincji lub władze lokalne zostały wskazane jako wiodące przy danym zagrożeniu. Jednak nawet przy zagrożeniu prowincjonalnym, władze prowincji mogą poprosić o pomoc federalną, gdy okoliczności usprawiedliwiają taką prośbę. Natomiast rząd federalny musi być gotowy do reagowania w stanach zagrożeń należących do kompetencji prowincji/ terytorium kiedy:

- prowincja lub terytorium zgłasza zapotrzebowanie na pomoc federalną w stanie zagrożenia, który przekracza wszystkie lub część ich możliwości reagowania;
- zagrożone są bezpośrednio majątek federalny, pracownicy, regulaminowe władze lub obowiązki;
- zagrożone są pewne interesy narodowe.

Do zagrożeń federalnych (mimo że ustawa tak ich nie definiuje) należą również zagrożenia dotykające co najmniej dwóch prowincji jednocześnie.

Powyżej zagrożeń prowincjonalnych i federalnych sklasyfikowano zagrożenia narodowe. W przypadku ich wystąpienia, rząd federalny po konsultacjach z władzami prowincji i za zgodą parlamentu czasowo przejmuje i realizuje odpowiednie uprawnienia wyjątkowe.

1.5.2. Zarządzanie w przypadku zagrożeń objętych federalnym planem reagowania

Zgodnie z federalnym planem reagowania, w przypadku rzeczywistego lub spodziewanego zagrożenia, które wymagałoby centralnej koordynacji, rząd federalny pod

---

[74] Materiały z konferencji polsko-kanadyjskiej nt. „Administracja wobec sytuacji kryzysowych", Krajowa Szkoła Administracji Publicznej Warszawa 6-8 maja 1998, s. 10 i kolejne.

przewodnictwem desygnowanego ministra działa w oparciu o Rządowe Centrum Reagowania Kryzysowego[75]. Jednocześnie mogą być uruchomione wszystkie lub niektóre spośród następujących zespołów:

- grupa wykonawcza;
- grupa ds. koordynacji i działań (oparta o departament wiodący);
- techniczna grupa doradcza;
- grupa do spraw publicznych;
- grupa wparcia finansowego i administracyjnego;
- zespół prawny;
- urzędnicy łącznościowi;
- zespół telekomunikacji;
- komórka zarządzania logistyką operacji.

Generalnie reagowanie odbywa się w oparciu o stałe, rutynowe procedury postępowania. Gdyby jednak w działaniach było zaangażowanych kilka agencji federalnych i prowincjonalnych, uprawnienia koordynacyjne może przejąć desygnowany departament wiodący[76].

Do momentu wskazania departamentu wiodącego, rolę koordynatora pełniła wyspecjalizowana agenda rządowa o nazwie Kanadyjska Gotowość Nadzwyczajna[77], w skrócie EPC. EPC zajmowała się również opracowaniem i wdrażaniem federalnego planu reagowania oraz wspomaganiem działań prowadzonych na szczeblu regionalnym, Ta niewielka komórka (ok. 80 osób) była podporządkowana Ministerstwu Obrony Narodowej[78]. W roku 2003 powołano do życia nowe ministerstwo o nazwie Publiczne Bezpieczeństwo i Gotowość Nadzwyczajna[79], w skrócie PSEPC. Od chwili jego utworzenia na czele ministerstwa stoi wicepremier i zarazem minister PSEPC Pani Anne McLellan. Nowe ministerstwo skupia 6 agencji federalnych, zajmujących się bezpieczeństwem i ochroną

---

[75] Stałe Rządowe Centrum Reagowania Kryzysowego (Government Emergency Operations Coordination Centre) powołano w miejsce wcześniej istniejącego doraźnego Narodowego Centrum Wsparcia (National Support Centre) – więcej na ten temat zob. http://www.ocipep.gc.ca/critical/index_e.asp.

[76] *Administracja wobec sytuacji kryzysowych...* op. cit., s. 24 - 26.

[77] W oryginale: Emergency Preparedness Canada.

[78] Ibidem., s. 21.

[79] W oryginale: Public Safety and Emergency Preparedness Canada.

ludności, zaś dawne EPC to obecnie Biuro Ochrony Infrastruktury Krytycznej i Gotowości Nadzwyczajnej[80], w skrócie OCIPEP[81].

1.5.3. Planowanie i reagowanie na szczeblu regionalnym

Zasady reagowania w sytuacjach nadzwyczajnych poszczególne prowincje regulują wewnętrznymi aktami prawnymi. W przypadkach, gdy działania te wymagają współpracy lub wspomagania ze strony agencji federalnych, biura regionalne OCIPEP przygotowują porozumienia dotyczące zasad tej współpracy. Najczęściej w takiej sytuacji powoływane są międzydepartamentalne lub federalno-prowincjonalne grupy wspomagające działania agencji wiodącej. Regułą jest, że agencje federalne włączają się do działań w ramach prowincjonalnego centrum operacyjnego. Przykładową strukturę organizacyjną prowadzenia i wspomagania działań ratowniczych, na przykładzie prowincji Manitoba, przedstawia załącznik nr 7.

1.5.4. Finansowanie fazy przygotowań oraz prowadzenia działań

Wspomaganie przez rząd federalny wysiłków poszczególnych prowincji w celu uzyskania niezbędnego poziomu gotowości, opiera się na mechanizmie finansowym pod nazwą Program Gotowości Nadzwyczajnej[82], w skrócie JEPP[83]. Jest to wspólny program federalno-prowincjonalny. Zgodnie z nim rząd federalny dzieli się kosztami w celu m.in. przeprowadzenia planowania i szkolenia oraz zakupu wyposażenia niezbędnego do reagowania w stanie zagrożenia.

Drugim obszarem wsparcia finansowego jest Porozumienie Dotyczące Finansowej Pomocy dla Poszkodowanych w Czasie Katastrof[84], w skrócie DFAA[85]. Porozumienie to

---

[80] W oryginale: The Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness.

[81] Więcej na ten temat zob. http://www.ocipep.gc.ca/home/index_e.asp.

[82] W oryginale: Joint Emergency Preparedness Program.

[83] Więcej na ten temat zob. http://www.ocipep.gc.ca/fap/joint_emerg/en_jeppa_e.asp.

[84] W oryginale: Disaster Financial Assistance Arrangements. Tłumaczenie nazwy zgodnie z opracowaniem *Administracja wobec sytuacji kryzysowych...* op. cit. Natomiast T. Berliński tę samą nazwę tłumaczy jako *„Porozumienie o funduszu pomocy finansowej w sytuacjach kryzysowych"*, por. T. Berliński, *Ochrona ludności i obrona cywilna w innych państwach i NATO,* op. cit., s. 158.

[85] Więcej na ten temat zob. http://www.ocipep.gc.ca/info_pro/fact_sheets/general/FA_df_assist_e.asp.

zapewnia finansową pomoc za strony państwa dla prowincji szczególnie ciężko dotkniętych przez katastrofy. Pomoc ta jest uzależniona od liczby mieszkańców i przyznawana pod warunkiem, że poniesione koszty przekroczyły, w przeliczeniu na głowę mieszkańca, próg w wysokości 1 CAD (dolara kanadyjskiego). Pomoc przyznawana jest w formie refundacji faktycznie poniesionych kosztów związanych bezpośrednio z prowadzonymi działaniami i odbudową zasobów, po wcześniejszym przeprowadzeniu audytu (kontroli prawidłowości ich naliczenia). Zasady naliczania wysokości refundacji przedstawiono w tabeli nr 1.

Wydatki prowincji/terytorium	Udział rządu federalnego
Nakłady do 1 CAD na głowę mieszkańca	0%
Powyżej 1 CAD do 2 CAD na głowę mieszkańca	50%
Powyżej 2 CAD do 4 CAD na głowę mieszkańca	75%
Pozostałe wydatki	90%

Tabela 1. Formuła podziału kosztów akcji pomiędzy rządem federalnym a prowincjonalnym, według zasad DFAA

Źródło: Tłumaczenie własne na podstawie danych Biura Ochrony Infrastruktury Krytycznej i Gotowości Nadzwyczajnej Kanady:
http://www.ocipep.gc.ca/info_pro/fact_sheets/general/FA_df_assist_e.asp#appb –załącznik A.

Zgodnie z powyższą formułą, w przypadku obszaru zamieszkałego przez 1 mln osób, o ile władze prowincjonalne poniosły uznane audytem wydatki na koszty akcji i odtworzenia zasobów w wysokości 10 mln dolarów, rząd federalny przekaże prowincji pomoc w wysokości 7 mln. Zasady naliczania pomocy przy powyższych założeniach przedstawiono w tabeli nr 2.

Poniesione wydatki	Rząd prowincji lub terytorium	Rząd federalny
Nakłady do 1 CAD na głowę mieszkańca (100% wydatków ponosi prowincja/ terytorium)	1 000 000 CAD	0 CAD
Nakłady powyżej 1 do 2 CAD na głowę mieszkańca (50% zwraca rząd federalny)	1 000 000 CAD	1 000 000 CAD
Nakłady powyżej 2 do 4 CAD na głowę mieszkańca (75% zwraca rząd federalny)	500 000 CAD	1 500 000 CAD
Pozostałe koszty (90% zwraca rząd federalny)	500 000 CAD	4 500 000 CAD
Suma	3 000 000 CAD	7 000 000 CAD

Tabela 2. Przykładowe wysokości nakładów ponoszonych przez rząd federalny i prowincjonalny na prowadzenie działań i odbudowę

Źródło: Tłumaczenie własne, na podstawie danych Biura Ochrony Infrastruktury Krytycznej i Gotowości Nadzwyczajnej Kanady: http://www.ocipep.gc.ca/info_pro/fact_sheets/general/FA_df_assist_e.asp#appb –załącznik B.

1.5.5. Wsparcie działań

Rząd federalny dysponuje jedynie niewielkimi zasobami własnymi, które mogą być wykorzystane w sytuacjach nadzwyczajnych. Jest to ok. 200 szpitali, zapas materiałów medycznych, zasoby transportowe, inżynierskie i remontowe agencji federalnych. Rząd federalny ma również możliwość skorzystania z pomocy międzynarodowej. Zatem głównym elementem wsparcia działań prowadzonych przez poszczególne prowincje pozostają siły zbrojne. Okoliczności udzielenia takiego wsparcia zostały precyzyjnie określone w przepisach prawa. Obowiązuje jednak naczelna zasada, że siły zbrojne pełnią rolę wspomagającą (z wyjątkiem poszukiwania i ratownictwa), a ponadto koszty udziału wojska podlegają częściowemu zwrotowi na zasadach wynikających z porozumienia pomiędzy rządem federalnym a prowincją[86].

[86] *Administracja wobec sytuacji kryzysowych...* op. cit., s. 37-40.

1.6. Model amerykański

1.6.1. Podstawy prawne i podział kompetencji

Zasadnicze regulacje prawne dotyczące zagrożeń nadzwyczajnych to:

- Ustawa o pomocy w razie wystąpienia klęsk żywiołowych i nadzwyczajnych zagrożeń Roberta T. Strafforda, zmieniona ustawą o łagodzeniu skutków katastrof i klęsk żywiołowych z 2000 r.;
- Ustawa o energii atomowej z 1954 r.;
- Ustawa o nadzwyczajnych zagrożeniach środowiska naturalnego z 1980 r.;
- Ustawa o współpracy i pomocy przy zabezpieczaniu lasów z 1978 r.;
- Ustawa o redukcji zagrożeń spowodowanych trzęsieniami ziemi z 1977 r.;
- Ustawa o transporcie substancji niebezpiecznych z 1990 r.;
- Ustawa o ochronie przed powodziami z 1973 r.

Przygotowanie i reagowanie na klęski żywiołowe jest na obszarze Stanów Zjednoczonych podzielone pomiędzy władze lokalne, stanowe i federalne. W zakresie zapobiegania zagrożeniom, przygotowania ludności i tworzenia struktur reagowania, podstawową rolę odgrywają władze lokalne. W roku 1986, w reakcji na tragedię w Bhopalu[87], Kongres Stanów Zjednoczonych wydał ustawę o tworzeniu planów przeciwdziałania awariom i o prawie społeczności lokalnych do informacji[88]. Ustawa powołuje Państwową Komisję Przeciwdziałania Awariom[89], a na obszarze wszystkich amerykańskich stanów i terytoriów – lokalne komitety przeciwdziałania awariom.

---

[87] W dniu 1984 w zakładach zlokalizowanych na terenie Indii, a należących do amerykańskiej firmy Union Carbide, doszło do wycieku izocyjanku metylu. Toksyczna chmura objęła swoim zasięgiem miast Bhopal. W wyniku zatrucia zmarło bezpośrednio po zdarzeniu, 4-6 tysięcy osób (dane literaturowe na ten temat znacznie różnią się między sobą), natomiast straty długofalowe niektóre źródła szacują na 15 tysięcy zgonów. Więcej na ten temat zob. portal internetowy www.tworzywa.com.pl/zagadnienia/zagadnienia.asp?ID=1161 oraz M. Barnier, *Atlas Wielkich Zagrożeń*, WNT, Warszawa 1995 r., s. 46-47.

[88] W oryginale funkcjonują dwie nazwy tego aktu: Emergency Planning and Community Right-to-Know Act oraz Title III Superfund Amendments and Reautorization Act.

[89] W oryginale: State Emergency Response Commissions.

W powiatach utworzono lokalne komitety planowania awaryjnego[90], w skrócie LEPS, złożone z planistów, przedstawicieli przemysłu, władz lokalnych i specjalistycznych służb, które identyfikują lokalne zagrożenia i informują społeczność o potencjalnych zagrożeniach[91]. Wprawdzie działania LEPS koncentrują się na zagrożeniach o charakterze przemysłowym, jednak ich prace stanowią podstawę do opracowania szerszego dokumentu pod nazwą Podstawowy Plan Działania w Nagłych Wypadkach[92] w skrócie EOP. Jego zakres wynika z ustawy o wsparciu i pomocy w sytuacjach nagłych[93]. Plany te rozdzielają kompetencje i odpowiedzialność pomiędzy poszczególne służby i obejmują cztery fazy zarządzania:

- łagodzenie potencjalnych skutków katastrof (mitigation);
- przygotowanie się do reagowania na katastrofę (preparedness);
- reakcję na katastrofę (response);
- przywracanie stanu sprzed katastrofy (recovery)[94].

Poza władzami lokalnymi, sporządzają je również miasta[95], władze uniwersytetów[96] i poszczególne stany[97]. Plany są sporządzane przez wyspecjalizowane komórki planowania (komórki te mają różne nazwy w poszczególnych stanach np. Emergency Management Division, w skrócie EMD, lub Governor's Office of Emergency Services, w skrócie OES). Na najwyższym szczeblu, plany postępowania sporządza Federalna Agencja Zarządzania Kryzysowego[98], w skrócie FEMA[99].

---

[90] W oryginale: Local Emergency Planning Committee.

[91] *Organizacja przeciwdziałania zagrożeniom w Stanach Zjednoczonych,* [w:] *APELL - świadomość zagrożeń i możliwości przygotowania się na wypadek wystąpienia awarii na szczeblu lokalnym. Procedura reagowania na awarie technologiczne*, Regionalny Ośrodek Koordynacyjny EKG ONZ ds. szkolenia i ćwiczeń w zakresie awarii przemysłowych, Warszawa 1999, zeszyt 2.

[92] W oryginale: Basic Emergency Operations Plan.

[93] W oryginale: Disaster Relief and Emergency Assistance Act.

[94] *Ochrona ludności w państwach NATO*, op. cit., s. 81.

[95] Przykładowy plan dla miasta Waszyngton zob. http://www.emd.wa.gov/6-rr/rr-forms-pubs/e-ops/eop/eop-idx.htm.

[96] EOP Uniwersytetu Stanowego Kolorado zob. http://admin.colostate.edu/beop/.

[97] EOP stanu Kalifornia: http://www.oes. ca.gov/OEShomeP.nsf/All/CA+Emergency+Plan/$file/CEP.pdf.

[98] W oryginale: Federal Emergency Management Agency.

[99] Więcej szczegółów na ten temat zob. http://www.fema.gov/rrr/.

1.6.2. Dowodzenie, kierowanie oraz zarządzanie w czasie katastrof i klęsk żywiołowych

Po pożarach jakie spustoszyły południową Kalifornię w roku 1970, rozpoczęto prace nad opracowaniem nowych zasad dowodzenia i kierowania działaniami z udziałem wielu agencji jednocześnie. W efekcie został opracowany i wdrożony System Dowodzenia Podczas Zdarzeń (Incident Command System – w skrócie ICS). System ten, po dostosowaniu do lokalnych potrzeb, został wprowadzony do stosowania w poszczególnych stanach. Przykładowo, w stanie Kalifornia został wdrożony pod nazwą Ujednolicony System Zarządzania Zdarzeniami (Standardized Emergency Management System - w skrócie SEMS).

Cechy systemu ICS to:

- wspólna technologia;
- modułowa organizacja;
- zintegrowana komunikacja;
- zunifikowana struktura dowodzenia;
- skonsolidowane plany reagowania;
- wykonywanie połączone z kontrolą;
- oparcie o wcześniej przygotowane pomieszczenia i urządzenia;
- pełne wykorzystanie zasobów.

System realizuje pięć funkcji:

- dowodzenie;
- obsługa[100];
- planowanie;
- logistyka;
- finansowanie.

Funkcja dowodzenia jest realizowana dwoma metodami:

- dowodzenie pojedyncze (Single Command);
- dowodzenie zintegrowane (Unified Command).

---

[100] Polskim odpowiednikiem jest funkcja sztabowa.

Przykładowe rozwinięcie systemu dowodzenia (ICS) podczas zdarzeń dla jednego obszaru działań przedstawia załącznik nr 8.

Dowodzenie pojedyncze jest stosowane jedynie wówczas, gdy przedstawiciel (dowódca) służby wiodącej jest zgodnie z planami jedynym odpowiedzialnym za osiągnięcie zakładanych celów strategicznych. W każdym innym przypadku, zwłaszcza gdy obszar działań wykracza poza jeden obszar jurysdykcji lub charakter zdarzenia wymaga działań połączonych (wielopodmiotowych), dowodzenie prowadzone jest w oparciu o zasady dowodzenia zintegrowanego.

System jest bardzo elastyczny i wyróżnia 5 typów zdarzenia w zależności od ich skali począwszy od typu 5 (mały pożar, pojedyncze zdarzenie) aż do typu 1 (huragan, katastrofy naturalne, pożary wielkoobszarowe). Jednocześnie wyróżnia się:

- dowodzenie na jednym obszarze;
- koordynację działań na kilku odrębnych obszarach (Unified Area Command);
- wielopodmiotowy system koordynacji (Multiagency Coordination System).

Wielopodmiotowy system koordynacji jest uruchamiany wówczas, gdy zdarzenie ma skalę regionalną i służy do koordynacji działań poszczególnych agencji, natomiast nie ma wpływu na dowodzenie na miejscu zdarzenia[101].

W zależności od potrzeb lokalnych, ICS w poszczególnych stanach może się nieco różnić ilością poziomów i zakresem planowanych zadań. W stanie Kalifornia obowiązuje pięć poziomów dowodzenia, koordynacji i kierowania. Są to:

- poziom stanowy (koordynacja zasobami na poziomie stanu zintegrowana z działaniami agencji federalnych);
- poziom regionalny (zarządzanie i koordynacja zasobami i informacjami pomiędzy poszczególnymi obszarami działań);
- poziom operacyjny (zarządzanie i/lub koordynacja informacjami, zasobami i priorytetami pomiędzy wszystkimi samorządami w granicach hrabstwa);
- poziom lokalny,
- poziom zdarzenia (reagowanie na miejscu zdarzenia)[102].

---

[101] National Park Service U.S. Department of Interior, http://www.nps.gov/fire/public/pub_und_incidentcommand.html.

[102] EOP stanu Kalifornia, op. cit., s. 5.

Generalnie kierowanie działaniami na miejscu zdarzenia jest zadaniem służby wiodącej. Zadania poszczególnych służb, w zależności od rodzaju zdarzenia, wynikają z siatki bezpieczeństwa zawartej w planach EOP. Niezależnie od kierującego działaniami, władze lokalne realizują swoje zadania wynikające z planu. W przypadku większych zdarzeń, kompetencje związane z prowadzeniem całości działań przejmuje gubernator, który ma do swojej dyspozycji gwardię narodową (jest jej naczelnym dowódcą), a w niektórych wypadkach również siły zbrojne. Jednak nawet w tym przypadku bezpośrednimi działaniami na miejscu zdarzenia kieruje służba wiodąca. Schemat współdziałania służb przeciwdziałających zagrożeniom na szczeblu stanowym i lokalnym z wykorzystaniem sił zbrojnych przedstawia załącznik nr 9.

1.6.3. Wsparcie działań przez służby federalne

Jeżeli skala zagrożenia przekracza możliwości władz lokalnych i stanowych, gubernator w oparciu o ustawę Strafforda może wnioskować do prezydenta o ogłoszenie „stanu poważnej klęski żywiołowej" lub „stanu zagrożenia". Oba stany różnią się ze względu na czas trwania, rozmiary zniszczeń i zakres pomocy udzielanej przez władze federalne. W przypadku podjęcia przez prezydenta decyzji o wprowadzeniu któregoś ze stanów, władze stanowe i lokalne otrzymują pomoc finansową na pokrycie kosztów akcji i odbudowy. Cytowana ustawa reguluje nie tylko zakres tej pomocy, ale również rodzaje wydatków na jakie może być przeznaczona.

Agencją odpowiedzialną za pomoc władzom lokalnym jest Federalna Agencja Zarządzania Kryzysowego FEMA. Jej powstanie łączy się z wnioskami jakie wyciągnięto po katastrofie zapory Teton w 1976 r.[103] Agencja ta działa jako niezależna organizacja rządowa, ukierunkowana na raportowanie zagrożeń, planowanie i zarządzanie działaniami związanymi z zapobieganiem katastrofom i klęskom żywiołowym oraz łagodzeniem ich skutków. FEMA

---

[103] 5 czerwca 1976 r. doszło do pęknięcia zapory wodnej zlokalizowanej na rzece Teton w południowej części stanu Idaho. Fala powodziowa zalała kilka miejscowości, zaś śmierć poniosło 5 osób. Do wypadku doszło w trakcie pierwszego napełniania zbiornika. Więcej na ten temat zob.
http://www.rexcc.com/thingstodo/attractions/tetonflood.html,
http://www.geol.ucsb.edu/faculty/sylvester/Teton%20Dam/narrative.html,
oraz strona internetowa Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej,
http://www.otkz.pol.pl/gw_i/gw_05_03/gw_05_03.htm.

połączyła pod jednym kierownictwem rozproszone obowiązki innych organizacji w zakresie działań w przypadku katastrof lub klęsk żywiołowych. Wchłonęła kilka agencji federalnych, między innymi Agencję Obrony Cywilnej z Departamentu Obrony. Po utworzeniu z dniem 1 marca 2003 r. Departamentu Bezpieczeństwa Kraju, FEMA weszła w jego skład.

Główne zadania agencji, to między innymi opracowywanie narodowych programów reagowania w sytuacjach kryzysowych (np. Narodowy System Zarządzania Podczas Katastrof – National Incident Management System, czy Federalny Plan Reagowania – Federal Response Plan), programów monitorowania zagrożeń (np. Narodowy Program Bezpieczeństwa Zapór – National Dam Safety Program[104]) oraz działalność edukacyjna i szkoleniowa w zakresie przygotowania społeczeństwa do właściwego postępowania w przypadku wystąpienia katastrof i klęsk żywiołowych. Jednym z elementów tego szkolenia jest uzmysłowienie mieszkańcom, że w pewnych wypadkach mogą liczyć wyłącznie na siebie i pomoc sąsiedzką. W ramach tak rozumianej samoobrony mieszkańców, FEMA przekonuje obywateli do posiadania żywności, wody i leków minimum na 3 dni.

Szczególną rolę odgrywa agencja po podjęciu przez prezydenta, na wniosek właściwego gubernatora, decyzji o wprowadzeniu stanu zagrożenia lub stanu poważnej klęski żywiołowej. W tym momencie FEMA rozpoczyna działania w zakresie wsparcia władz lokalnych i stanowych. Mimo że agencja nie kieruje i nie dowodzi działaniami, ma ogromne możliwości wspomagania władz na obszarach dotkniętych katastrofą. Pomoc ta dotyczy dostarczania informacji, specjalistycznego personelu, sprzętu oraz materiałów. Agencja może się włączyć do działań praktycznie na każdym poziomie reagowania. Przykładowo, w przypadku unieruchomienia środków łączności naziemnej, można na potrzeby dowodzącego działaniami zadysponować mobilne centrum dowodzenia wraz z obsługą. Centra te (agencja posiada ich 5) dysponują systemami łączności bezprzewodowej opartej o telefonię satelitarną[105]. Agencja może ponadto dostarczyć niezbędnych specjalistów (wprawdzie własnych pracowników zatrudnia 2,5 tysiąca, ale współpracuje z 5 tysiącami specjalistów, których można uruchomić w każdej chwili). Dodatkowo agencja współpracuje z organizacjami zrzeszającymi wolontariuszy, głównie z Amerykańskim Czerwonym Krzyżem, co pozwala zwiększyć liczbę personelu niezbędnego na miejscu działania. Ważnym obszarem pomocy dla władz lokalnych jest wsparcie finansowe. FEMA zarządza środkami uruchamianymi na polecenie prezydenta, a przeznaczonymi na refundację niektórych kosztów

---

[104] http://www.fema.gov/fima/damsafe/.

[105] http://www.fema.gov/rrr/mers01.shtm.

działań ratowniczych i odbudowy infrastruktury (FEMA's Public Assistance Grant Program). W przypadku dużych katastrof, władze federalne pokrywają 90% kosztów działań i odbudowy ziszczonej infrastruktury. Np. po ataku huraganu Charley w sierpniu 2004 r., władze lokalne otrzymały pomoc w wysokości 16,5 mln dolarów[106]. Ponieważ rozliczanie kosztów następuje z opóźnieniem, władze lokalne i stanowe mogą otrzymać część środków w formie zaliczki. Dzięki temu mechanizmowi, uruchamianie programów odbudowy infrastruktury może następować błyskawicznie, nawet jeszcze przed zakończeniem działań ratowniczych.

1.7. Wnioski

Przeprowadzona powyżej analiza różnych modeli funkcjonowania administracji publicznej w czasie klęsk żywiołowych wskazuje, że poszczególne rozwiązania są znacznie zróżnicowane. Podstawowymi czynnikami wpływającymi na kształt danego modelu jest charakter państwa (jednolity lub federacyjny) oraz stopień scentralizowania zadań i odpowiedzialności w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom. Istotnym elementem jest również umiejętność dostosowania struktur reagowania do współczesnych wyzwań. Mimo to można wskazać kilka elementów natury ogólnej, które można zastosować w każdym państwie i które powinny być wzięte pod uwagę zarówno na etapie oceny systemu funkcjonującego obecnie w Polsce, jak i przy opracowywania modelu postulatywnego. Elementy te zostaną wymienione kolejno.

1. Wszystkie rozwiązania prawne, włącznie z obowiązującymi w okresie II Rzeczypospolitej, wyodrębniają zadania organu, jakim jest kierujący działaniami ratowniczymi (dowódca na miejscu zdarzenia) od zadań organów administracji ogólnej (kierujący całością działań). Jednocześnie prawo definiuje relacje pomiędzy tymi organami.
2. Na wyodrębnionym obszarze prowadzenia działań wszystkie służby podporządkowane są kierującemu działaniami (wielopodmiotowość systemu dowodzenia). Jednocześnie kompetencje kierującego ograniczone są wyłącznie do tego obszaru.
3. Organ administracji ogólnej ma wpływ na wskazanie dowodzącego poprzez odpowiedni zapis w planie ratowniczym i jest wynikiem szczegółowej analizy

[106] http://www.fema.gov/news/newsrelease.fema?id=14923.

możliwych zagrożeń (siatka bezpieczeństwa). Dotyczy to jednak tych przypadków, gdy kierującego nie wskazują akty prawne.

4. Podczas działań organ administracji ogólnej wspomaga kierującego działaniami (logistyka), a jednocześnie korzysta z danych uzyskanych na miejscu działania do opracowania własnej strategii działania.
5. Nawet w przypadku modeli zdecentralizowanych, wyższe szczeble władzy zachowują zadania z zakresu wspomagania władz lokalnych. Zakres tej pomocy może być ograniczony do wsparcia finansowego i wykorzystania sił zbrojnych (przykład Anglii lub Kanady) lub bardzo szeroki (np. USA).
6. Zakres wsparcia w modelach zdecentralizowanych wiąże się z koniecznością ramowego określenia standardów oraz precyzyjnego określenia zasad finansowania działań. Brak przejrzystych reguł wsparcia zachęca władze lokalne do minimalizowania własnego zaangażowania, w oczekiwaniu na pomoc, lub do zawyżania kosztów działań.
7. Częściowa decentralizacja zadań, przy pozostawieniu niektórych zadań wykonawczych na szczeblu centralnym doprowadza do dublowania struktur i zbędnego zwielokrotnienia kosztów (system niemiecki przed reformą).
8. Pozostawienie w ręku władzy centralnej możliwości przejęcia kompetencji, sił i środków będących na co dzień w gestii władz lokalnych, powoduje dublowanie komórek planistycznych oraz stwarza możliwość powstania sporów kompetencyjnych (model francuski).

2. Współczesne źródła zagrożeń niemilitarnych

Doświadczenia historyczne nie są jedynymi, jakie należy uwzględniać przy tworzeniu modelu postulatywnego. Zmiany, których jesteśmy świadkami, i to zarówno te dotyczące klimatu, globalizacji gospodarki światowej, jak i polityki międzynarodowej, mogą potencjalnie stawiać przed społeczeństwami zupełnie nowe wyzwania. Wyzwania, których skutki można przewidzieć już dzisiaj. Proces badawczy niniejszego rozdziału będzie poświęcony wykryciu takich właśnie wyzwań, wymagających nowego spojrzenia na problem źródeł zagrożeń i metod zapewniania bezpieczeństwa.

2.1. Zmiany klimatyczne a katastrofy naturalne

Katastrofy naturalne takie jak pożary, powodzie czy huragany towarzyszyły człowiekowi od zawsze i nie stanowią same w sobie nowej jakości. Można jednak zadać sobie pytanie, czy sytuacja, gdy średnio co 5 lat w Europie ma miejsce powódź oceniana jako „stulecia", czy wręcz „tysiąclecia", to wytwór medialny, czy pewna prawidłowość. Prowadzący badania nad skutkami katastrof Worldwatch Institute[107] stwierdza jednoznacznie, że liczba dużych katastrof naturalnych wzrosła z 20 w latach pięćdziesiątych do 96 w latach dziewięćdziesiątych (załączniki nr 10 i 11). W tym ostatnim okresie śmierć podczas katastrof poniosło ponad 560 tys. ludzi (głównie podczas powodzi i cyklonów). To, że żyjemy w wieku katastrof, nie jest zatem wymysłem dziennikarzy. Tak drastyczny przyrost dużych katastrof jest, według tego instytutu, wynikiem ogólnego wzrostu temperatury na kuli ziemskiej. Znacznie jednak trudniej określić na ile zjawisko to jest wynikiem naturalnego cyklu zmian klimatycznych[108], a na ile bezpośrednim skutkiem tzw. „efektu cieplarnianego". Zdania naukowców na ten temat są podzielone. Niezależnie jednak od przyczyny tego zjawiska, o ile utrzyma się tempo wzrostu temperatury, to obok dalszego wzrostu i ilości, i gwałtowności katastrof naturalnych, należy oczekiwać w ciągu najbliższych kilkudziesięciu lat masowych zatopień gęsto zaludnionych wybrzeży mórz i oceanów[109].

---

[107] Szerzej na ten temat zob. L. R. Brown, C. Flavin, H. F.French, *Raport o stanie świata. U progu nowego tysiąclecia*, Książka i Wiedza, Warszawa 2000.

[108] *Klimat. Globalne ocieplenie. Przyczyny i skutki*, Serwis Gazeta.pl, http://serwisy.gazeta.pl/nauka/1,34144,359245.html.

[109] M. Barnier, *Atlas Wielkich Zagrożeń*, op. cit., s. 12-13.

2.2. Epidemie

Kolejnym „tradycyjnym" zagrożeniem, choć w nowej wersji, jest możliwość powstania i rozprzestrzenienia się epidemii. Dżuma i cholera wielokrotnie dziesiątkowały całą populację ludzką i wobec takich zdarzeń z historii, nieco ponad 700 zmarłych na SARS na całym świecie[110], trudno uznać za katastrofę, czy kryzys (w Polsce 10 razy więcej osób ginie rocznie w wypadkach drogowych). Są jednak dwa elementy, które różnią epidemie okresu średniowiecza od obecnych. Dzięki gęstej sieci lotniczej mikroby chorobotwórcze w ciągu kilkunastu godzin mogą przemierzyć cały świat[111]. Kiedy w 1999 r. wirus Zachodniego Nilu tą właśnie drogą dotarł do USA, sprawę zbagatelizowano. W roku 2003, kiedy jeden pasażer chory na SARS podczas lotu z Chin do Kanady zaraził 120 osób, problem szybkości przenoszenia epidemii stał się jednym z najpoważniejszych zagadnień. Na opracowanie szczepionek, czy określenie sposobu opanowania epidemii, potrzeba czasu. Tym bardziej że takie mikroby, jak SARS, HIV, Wirus Zachodniego Nilu czy Wirus Ptasiej Grypy, są to zupełnie nowe dla człowieka czynniki chorobotwórcze. W takim przypadku na wyprodukowanie właściwej szczepionki trzeba miesięcy, a niekiedy lat.

Drugim czynnikiem różnicującym epidemie znane z historii od obecnych, jest możliwość powstania globalnej paniki i totalnego chaosu. W niektórych scenariuszach rozwoju sytuacji na przypadku wystąpienia epidemii pojawiają się prognozy sugerujące prawdopodobieństwo grabieży aptek, a nawet o zagrożenie atakami zorganizowanych grup przestępczych na szpitale i konwoje z lekami. Przyczyną takich reakcji społecznych miałby być nieporównywalnie łatwiejszy niż w dawnych czasach dostęp do informacji. W efekcie, zdaniem niektórych badaczy, widok ludzi umierających na nową, nieznaną chorobę, może doprowadzić do załamania więzi społecznych i do utraty kontroli nad reakcjami ludzi.

Niezależnie od prawdopodobieństwa wystąpienia takiego scenariusza, należy uznać, że zagrożenie epidemiami jest wysokie. Między innymi przewiduje się wystąpienie w najbliższych latach ponownej pandemii grypy[112]. Ta z lat 1918 – 1919 zabiła 20 - 50 milionów ludzi[113], czyli znacznie więcej niż zginęło podczas I wojny światowej.

---

[110] J. J. Bujarski, *Po trzęsieniu ziemi*, Tygodnik Powszechny nr 27/ 2003.

[111] J. Kubiak, *Wirusowe trzęsienie ziemi*, Tygodnik Powszechny nr 15/2003.

[112] D. Łukasiewicz, *Hiszpanka z Ameryki*, Tygodnik „Wprost" nr 8 z dnia 22.02.2004, s. 70-72.

[113] W. Moskal, *Słynna śmiercionośna hiszpanka też była ptasią grypą*, serwis internetowy Gazeta.pl, http://serwisy.gazeta.pl/nauka/1,34138,1900483.html.

2.3. Bioterroryzm i terroryzm

Chaos, którego tak bardzo obawiają się władze i służby ratownicze, to cel sam w sobie dla terrorystów. Terroryzm, który miał do niedawna charakter lokalny, obecnie staje się problemem na skalę międzynarodową. Następujące po sobie ataki na kolejne ambasady amerykańskie, World Trade Center, cały szereg obiektów na wyspie Bali i w Stambule oraz na pociągi w Madrycie wskazują, że mamy do czynienia z eskalacją tego zjawiska. Wynika ono bezpośrednio z:

- po pierwsze – z narastania różnic rozwojowych, a tym samym konfliktów interesów, przy asymetrycznych szansach na ich rozwiązanie;
- po drugie – z samej filozofii terroru, ponieważ to co już było powszednieje i dlatego sięga się po narzędzia o większej nośności medialnej.

Należy zatem przewidywać, że w działaniach terrorystycznych mogą być wykorzystane wszystkie metody mogące pogłębić skutki ataku. Zarówno zatem bioterroryzm[114], jak i atak z użyciem środków chemicznych są coraz bardziej prawdopodobne[115]. Tym bardziej że próby użycia środków biologicznych, czy chemicznych w przeszłości miały już miejsce[116]. Rankiem 20 czerwca 1995 r. jeden z pociągów metra w Tokio został zaatakowany sarinem, który jest gazem atakującym system nerwowy człowieka. W ataku śmierć poniosło 19 osób, a kilkaset zostało rannych. Sprawcą ataku okazała się sekta „Najwyższa Prawda". Jak się później okazało sekta ta prowadziła intensywne badania nad bronią bakteriologiczną i w tym celu próbowała zdobyć wirus Ebola. Drugi, szeroko opisywany przypadek, to rozsyłanie w listach bakterii wąglika, co miało miejsce w USA od początku X 2001 do połowy 2002 r. W tym ataku łącznie zarażeniu uległy 22 osoby, z czego 5 zmarło. W literaturze można znaleźć co najmniej kilkanaście innych przypadków użycia bądź przygotowań do użycia środków bakteriologicznych lub chemicznych. Zanotowano również jedną próbę wykorzystania substancji radioaktywnych w charakterze czynnika rażącego. Miało to miejsce w listopadzie

---

[114] J. Stradowski, *Hodowla morderców*, Tygodnik „Wprost" nr 48/2003, http://www.wprost.pl/ar/?O=52777 .

[115] Atak bioterrorystyczny nie musi być skierowany bezpośrednio przeciw człowiekowi. W literaturze rozważane są również skutki takich ataków skierowanych przeciw zwierzętom lub roślinom. Szerzej na ten temat zob. Raport Biura Bezpieczeństwa Narodowego nt. „Przeciwdziałanie skutkom użycia broni biologicznej na terytorium RP" po konferencji nt. "Przeciwdziałanie skutkom użycia broni biologicznej na terytorium RP", z dnia 9 maja 2002 roku, http://www.bbn.gov.pl/pl/dokument/bronb.html.

[116] Szerzej na ten temat zob. J. Mierzejewski, D. R. Franz, R. Zajtchuck, *Bioterroryzm (zarys zagrożeń i przeciwdziałań)*, Biuletyn Wojskowej Izby Lekarskiej „Skalpel" nr 4/2001.

1995 r., kiedy to separatyści czeczeńscy przy wejściu do Parku Izmaiłowskiego w Moskwie umieścili paczkę zawierającą radioaktywny Cs 137. Gdyby ładunek był uzbrojony w detonator, byłaby to tzw. „brudna bomba atomowa". Specjaliści od dawna prognozują możliwość pojawienia się takich zagrożeń.

We wszystkich tych przypadkach, na cywilnych służbach ratowniczych spoczął obowiązek podjęcia działań wobec zagrożeń, o których wcześniej mówiło się tylko w kontekście działań wojennych. Stąd brak właściwego przygotowania, wyszkolenia i wyposażenia.

Do przeprowadzenia ataku terroryści wcale nie potrzebują produkować toksyn. W trakcie śledztwa po ataku na WTC okazało się, że terroryści interesowali się możliwością uzyskania licencji na transport drogowy materiałów niebezpiecznych. Fakt ten każe inaczej spojrzeć na problem ryzyka związanego z funkcjonowaniem zakładów chemicznych i innych posiadających toksyczne środki przemysłowe. Atak terrorystyczny nie był do tej pory brany pod uwagę jako możliwa przyczyna uwolnienia toksyn. Pamiętając o ewentualnych skutkach takiego uwolnienia (jak choćby opisane wcześniej następstwa katastrofy w miejscowości Bhopal), koniecznym jest nie tylko wprowadzenie odpowiedniej ochrony takich zakładów, ale zmiana koncepcji tworzenia planów ratowniczych. Obecnie plany muszą uwzględnić skutki ewentualnego ataku terrorystycznego na element stwarzający największe ryzyko w danym obiekcie.

2.4. Środowisko bezpieczeństwa a wrażliwość i odporność współczesnych społeczeństw

Użyte w tytule pojęcia „wrażliwość" i „odporność" nawiązują do pojęcia ryzyka w jego socjologicznym ujęciu. W ujęciu klasycznym, „inżynierskim":

Ryzyko jest iloczynem prawdopodobieństwa wystąpienia i jego skutków.

Wielkość ryzyka wyrażamy wzorem:

$$R = P \times G$$

gdzie:

R – ryzyko,

P – prawdopodobieństwo jego wystąpienia,

G – waga ryzyka lub jego skutki[117].

Opieranie się na tak uzyskanych wynikach, w przypadku działalności społecznej, może doprowadzić do podejmowania błędnych decyzji. Istnieje bowiem możliwość, że pomimo wysokiego ryzyka społeczeństwo nie jest zainteresowane jego zmniejszaniem (ryzyko jest akceptowalne), lub przeciwnie, pomimo niskiego ryzyka, jego charakter jest nie do zaakceptowania przez osoby, które mogą być danym zagrożeniem dotknięte[118]. Pojawiły się zatem rozwiązania uwzględniające czynnik społeczny:

Ryzyko stanowi współzależność zagrożeń, na które narażona jest społeczność i jej podatności na te zagrożenia[119].

Podatność natomiast określa wzajemną zależność wrażliwości (narażenia) i odporności społeczności. W Polsce najbliższą pojęciu „odporność społeczna" jest definicja „gotowości cywilnej". Według literatury przedmiotu, gotowość cywilna jest to stan określający zdolność sektora cywilnego do podjęcia planowanego i zorganizowanego działania w określonym czasie w celu zapewnienia bezpieczeństwa ludziom, ich mieniu, i środowisku w sytuacjach kryzysowych[120]. Podobnie definiują to pojęcie twórcy projektu ustawy o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym. Według tego projektu, „gotowość cywilna to stan zorganizowania państwa i społeczeństwa, który stwarza możliwości podjęcia skutecznych działań odpowiednio do rzeczywistego poziomu ryzyka"[121].

W efekcie definicję ryzyka w ujęciu socjologicznym możemy zapisać w postaci:

Ryzyko (np. kryzysu) jest to współzależność ryzyka zagrożeń i wrażliwości społeczności na te zagrożenia oraz gotowości cywilnej tej społeczności.

---

[117] M. Dobrzański, *Ryzyko techniczne i naturalne*, Zeszyty Naukowe SGSP nr 20/ 1988, s. 23.

[118] Szerzej na ten temat zob. J. Wolanin, *Przegląd koncepcji i organizacji zarządzania ryzykiem w wybranych krajach*, rozdział 1.2, *O akceptowalności ryzyka*", [w:] *Efektywne metody zarządzania ryzykiem związanym z ochroną ludności*, pod red. J. Wolanin, SGSP, Warszawa 2001.

[119] Ibidem, s. 57.

[120] J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, *System zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych. Raport Programu Reformy Administracji Publicznej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999, s. 26.

[121] Projekt ustawy *o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym*, druk sejmowy 2953 z dnia 30 kwietnia 2004, art. 2.

Do pełnego wyjaśnienia powyższego pojęcia pozostał jeszcze element wrażliwość (określany niekiedy jako „narażenie"), a związany z ekspozycją na ryzyko. Według Australijskiego Instytutu Zarządzania Kryzysowego, określenie wrażliwości społeczeństwa wymaga uwzględnienia kilku wskaźników:

- bliskości zagrożenia;
- poziomu dochodów;
- statusu społeczno – ekonomicznego;
- poziomu świadomości[122].

Dla lepszego zrozumienia użytych pojęć, cytowane opracowanie zawiera przykład jakościowej metody analizy wrażliwości oparty o dwie grupy czynników. Są to czynniki związane z rodziną i warunkami życia rodzinnego oraz czynniki związane z życiem społecznym i więzami społecznymi. Niestety, autorom brakło konsekwencji, w wyniku czego wśród elementów charakterystycznych dla danych społeczności i ich więzi, znalazły się i takie, które są związane z systemami ochrony ludności, czyli w myśl ww. definicji wchodzą w zakres gotowości cywilnej. Czynniki te w poniższym tekście zostały wyróżnione kursywą.

1. Czynniki związane z rodziną i warunkami życia rodzinnego:
   - lokalizacja miejsc zamieszkania w strefie zagrożenia lub poza nią;
   - *fizyczna odporność budynków na zagrożenie lub jej brak;*
   - wiek mieszkańców;
   - sprawność fizyczna mieszkańców (czy są osobami kalekimi, czy nie);
   - poziom dochodów;
   - więzi ze społeczeństwem (silny lub słaby udział w życiu społeczności lokalnej);
   - *dostęp do służb ratowniczych (dobry lub słaby);*
   - *zdolność do podjęcia właściwych zachowań (wiedza i umiejętności adekwatne do zagrożenia, pozwalające podjąć działania ochronne);*
   - zdolność do improwizacji (indywidualna zdolność do pomocy sobie przy użyciu wszystkiego co jest dostępne);

---

[122] *Introduction to Emergency Risk Management. Reference Pack*, Australian Emergency Management Institute, Emergency Management Australia 1999, s. 17.

2. Czynniki związane z życiem społecznym i więzami społecznymi, wśród których wymienia się:

- średni wiek populacji;
- stan zdrowia społeczeństwa;
- stopień zespolenia społecznego odrębnych grup etnicznych;
- poziom bezrobocia;
- *infrastrukturę ratowniczą (dostępność służb ratowniczych i medycznych);*
- *stan infrastruktury krytycznej (transport, sieci energetyczne, woda, kanalizacja, telekomunikacja);*
- przemysł lokalny i możliwości zatrudnienia;
- *lokalny potencjał umożliwiający reagowanie na zagrożenia i odbudowę ewentualnych szkód;*
- więzi społeczne (silne lub słabe);
- *zaangażowanie społeczne w proces planowania działań łagodzących skutki zagrożeń;*
- *możliwość zewnętrznego wsparcia finansowego i politycznego;*
- *poziom ochrony obiektów mających znaczenie społeczne i kulturowe;*
- *istnienie i skuteczność rządowych programów i planów zawierających politykę łagodzenia skutków zagrożeń.*[123]

Ww. wskaźniki nie mają charakteru stałego i podlegają ciągłym zmianom ze względu na zachodzące zmiany społeczne, pogorszenie lub poprawę funkcjonowania służb ratowniczych itp.

2.5. Infrastruktura krytyczna

Wśród czynników wymienionych w poprzednim podrozdziale, pojawiło się pojęcie infrastruktury krytycznej. Pojęcie to jest związane ze stopniowym uzależnieniem społeczeństwa od zdobyczy cywilizacyjnych. Uzależnieniem prowadzącym niekiedy do ubezwłasnowolnienia ludzi w przypadku jej awarii. Występuje przy tym sprzężenie zwrotne. Wprowadzenie infrastruktury zapewniającej wodę, ciepło, energię elektryczną itd., doprowadza w krótkim czasie do podwyższenia poziomu wrażliwości społecznej, gdyż przeciętny obywatel przestaje zaopatrywać się w niezbędne środki w sposób indywidualny

[123] Ibidem, s. 41.

(zaprzestaje się budowy indywidualnych ujęć wody, niezależnych kotłowni itp.). Równocześnie pojawiają się urządzenia, a nawet całe ich systemy, bez których tak życie pojedynczych osób, jak i funkcjonowanie społeczeństw jest znacznie utrudnione. W efekcie, społeczeństwa krajów bardziej rozwiniętych są daleko bardziej narażone na uszkodzenie danego rodzaju infrastruktury niż społeczeństwa krajów słabo rozwiniętych. Szczególną rolę wśród różnych rodzajów infrastruktury krytycznej odgrywają systemy dostarczania energii elektrycznej. Telekomunikacja, transport miejski, bankowość, to jedynie ważniejsze przykłady branż uzależnionych od dostaw energii elektrycznej. Jej zanik, to nie tylko trudności komunikacyjne czy brak wody pitnej. To również brak możliwości dokonania zakupów (przecież współczesny pieniądz coraz częściej ma postać elektroniczną, a nie fizyczną), to również okazja do zamieszek i rabunku poczynając od grabieży sklepów (chleb, woda, soki i baterie do latarek stają się natychmiast towarami strategicznymi) do atakowania banków (karty kredytowe tracą znaczenie skoro nie działają bankomaty). Obawy te nie są bezpodstawne. W lipcu 1997 r. podczas zaniku prądu w Nowym Jorku obrabowano 11 tysięcy sklepów. Doszło do zamieszek ulicznych, zaś policja na wiele godzin utraciła kontrolę nad miastem[124]. Całość społecznych i gospodarczych skutków zaniku prądu zyskała już samodzielną nazwę jako zupełnie nowy rodzaj zagrożenia. Jest to tzw. „Blackout". Ilość takich zdarzeń gwałtownie rośnie: 14 sierpnia 2003 północno-wschodnia Ameryka od Ottawy i Toronto po Nowy Jork (łącznie 50 mln mieszkańców), 23.08.2003 Finlandia, 28.08.2003 Anglia, 2.10.2003 Czechy, 28.09.2003 część Francji, Szwajcarii i całe Włochy (największa jak dotąd katastrofa tego typu w Europie). Konieczność błyskawicznego uwolnienia tysięcy ludzi uwięzionych w wagonach metra i windach, konieczność zaopatrzenia w wodę pitną całych aglomeracji, to tylko część z zadań, jakie w takich sytuacjach spoczywają na służbach ratowniczych i administracji publicznej. Trzeba jeszcze zapewnić regulację ruchu drogowego, utrzymać porządek publiczny i przede wszystkim zapewnić możliwość zakupu leków i podstawowych artykułów żywnościowych w sytuacji załamania się bezgotówkowych systemów transakcyjnych. Warto dodać, że kasy fiskalne stosowane w Polsce mają podtrzymanie bateryjne jedynie na ok. 200 paragonów i 48 godzin pracy[125], zaś ustawa o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym nie dopuszcza możliwości

---

[124] P. Gniadek, *Blackout*, Gazeta Południowego Koncernu Energetycznego SA "Koncern", październik 2003.

[125] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 lipca 2002 roku *w sprawie kryteriów i warunków technicznych, którym muszą odpowiadać kasy rejestrujące, oraz warunków stosowania tych kas przez podatników* (DzU 2002, nr 108, poz. 948), § 3 ust. 1, pkt 9.

sprzedaży bez użycia kasy (podstawowej lub rezerwowej)[126]. Wymogu tego nie można zmienić w żaden inny sposób niż poprzez zmianę ustawy, i to nawet po wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej!

Jak widać, zdobycze cywilizacji, od których zależy komfort życia społeczeństwa, tworzą jednocześnie tzw. sprzyjające okoliczności[127] i tworzą warunki do powstania zakłóceń, a nawet potęgowania ich następstw. J. Marczak wymienia następujące cechy tego środowiska[128]:

- zagęszczenie ludności (budynki, wysokie, środki masowej komunikacji);
- uzależnienie warunków bytowych ludności oraz funkcjonowania transportu i gospodarki od dostaw energii elektrycznej, gazu, wody, paliwa, żywności itd.;
- rozbudowana infrastruktura krytyczna, którą stanowią budynki władz, centra łączności, centra finansowe, węzły komunikacyjne, mosty, ujęcia wody, elektrownie, stacje radiowo- telewizyjne itp.;
- istnienie potencjalnych źródeł zagrożeń takich jak składy TŚP (toksycznych środków przemysłowych), składów i rurociągów paliwa, lasów, dróg kołowych i kolejowych o dużej intensywności ruchu;
- niska świadomość zagrożonej ludności oraz słabe przygotowanie władz, społeczeństwa, infrastruktury do reagowania kryzysowego;
- ograniczona możliwość, czy w ogóle brak możliwości wsparcia wojskowego władz i społeczeństwa.

Uogólnienie omawianych zagrożeń znalazło swoje odbicie w „Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej". Zgodnie z nią „istota zmian w naszym środowisku bezpieczeństwa polega zatem na przesuwaniu się punktu ciężkości z zagrożeń klasycznych (inwazja zbrojna), których znaczenie się zmniejsza, na zagrożenia nietypowe, których źródłem stają się także trudne do zidentyfikowania podmioty pozapaństwowe. Zagrożenia te

---

[126] Ustawa z dnia 8 stycznia 1993 roku *o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym* (DzU 1993, nr 11, poz. 50), art. 29, ust. 2a.

[127] W oryginale z języka angielskiego: environment favorable - środowisko sprzyjające.

[128] J. Marczak, *Podstawowe założenia połączonych działań OT i UP w sytuacjach kryzysowych,* [w:] J. Marczak (kier. nauk.), *Przygotowanie i koordynacja połączonych działań obrony terytorialnej i układu pozamilitarnego w sytuacjach kryzysowych „Koordynacja"– część druga*, AON, Warszawa 2003, s. 12.

mogą dotyczyć bezpieczeństwa naszych obywateli, obiektów oraz służb istotnych dla sprawnego funkcjonowania państwa"[129].

2.6. Zagrożenia wynikające ze współzależności

Na uzależnienie wielu dziedzin życia nie tylko od dostaw samych mediów, ale i od sprawnie działających systemów informatycznych po raz pierwszy zwrócono uwagę w trakcie analizowania możliwych następstw błędnego zapisu daty w systemach komputerowych. Zdarzenie to miało miejsce 1.01.2000 r. i zostało nazwane „Problem roku 2000", czy krócej Y2K[130]. W praktyce okazało się, że skala możliwych zagrożeń została przez specjalistów mocno wyolbrzymiona. Pojedyncze awarie komputerów nie miały istotnego wpływu na funkcjonowanie systemów bankowych czy telekomunikacyjnych. Jednak sam fakt, że istnieje współzależność bankowości od poprawnego funkcjonowania systemów informatycznych, skłoniło jedną z agend NATO - Komitet ds. Wyzwań Współczesnego Społeczeństwa (CCMS – Committee on the Challenges of Modern Society) do podjęcia projektu badawczego pt.: „Podatność na zagrożenia społeczeństwa opartego na współzależności"[131]. Prace rozpoczęto w marcu 2001 r. i początkowo koncentrowały się na konsekwencjach związanych z podatnością społeczną na zagrożenia wynikające z wszechobecności technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych. Po ataku na WTC okazało się, że tych współzależności jest o wiele więcej niż przypuszczano. Skutkiem ataku były nie tylko ofiary w ludziach i bezpośrednie straty materialne, ale również recesja gospodarcza, spadek obrotów giełdowych, upadek szeregu firm lotniczych, wzrost bezrobocia itd. Skutki ataku przerosły najśmielsze oczekiwania terrorystów. W efekcie prace badawcze zostały znacznie rozszerzone w dwóch kierunkach. Po pierwsze, analizowano efekt współzależności, który stanowi zagrożenie samo w sobie, tym groźniejsze, że trudne do przewidzenia (w literaturze można spotkać pokrewne określania takich sytuacji, jak zagrożenia synergiczne[132], czy

---

[129] Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, http://www.msz.gov.pl/start.php?page=1131800000, s. 2.

[130] P. Wimmer, *Problem Y2K*, PCkurier nr 15/1998.

[131] Tor-Petter Johnsen, *Podatność na zagrożenia społeczeństwa opartego na współzależności,* NATO Review Lato 2002.

[132] M. Maciejewski, *Zadania nauki i techniki w zakresie nadzwyczajnych zagrożeń,* [w:] *Współczesne problemy ekstremalnych zagrożeń środowiska*, materiały z III Ogólnopolskiej Szkoły Jachranka 5-7 listopada 2001 r., s. 60.

zagrożenia asymetryczne[133]). Po drugie, zidentyfikowano te krytyczne elementy infrastruktury, których niewydolność lub destrukcja wywołałyby efekt stopniowego osłabiania obronności lub bezpieczeństwa gospodarczego państwa. Obejmują one sieci telekomunikacyjne, rurociągi lub sieci przekaźnikowe służące do transportu energii lub surowców energetycznych, systemy wodociągowe, sieci transportowe, usługi bankowe i finansowe, agendy rządowe i służby ratownictwa. Systemami, które spinają te infrastruktury i gwarantują ich funkcjonowanie są telekomunikacja i systemy informacyjne. Wnioski z badań idą w dwóch kierunkach. Po pierwsze, należy odejść od szukania źródeł zagrożeń, które mogą być nieprzewidywalne, a skupić się na celach do osiągnięcia. Po drugie, ze względu na istnienie elementów krytycznych, zachodzi konieczność zapewnienia systemów zapasowych lub wspierających na wypadek zniszczenia systemu podstawowego. Istnieje też konieczność ochrony tych systemów. Zarówno ochrony fizycznej, jak i ochrony informacji dotyczących zasad ich funkcjonowania.

Na problem ten zwrócili również uwagę twórcy projektu ustawy o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym. Według nich, pod pojęciem infrastruktury krytycznej rozumie się urządzenia, instalacje i usługi, powiązane ze sobą więzami funkcjonalnymi, kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz zapewnienia sprawnego funkcjonowania organów władzy i administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców[134].

2.7. Sprawność systemów interwencyjnych jako element infrastruktury krytycznej

Nieprzypadkowo pojęcie infrastruktury krytycznej obejmuje służby ratownicze, które są jednym z elementów chroniącym społeczeństwo przed skutkami różnego rodzaju zagrożeń. Zatem naruszenie ochrony systemów reagowania zwiększa ryzyko związane z zagrożeniami. Atak przeprowadzony 27 października 2003 r. na siedzibę Czerwonego Krzyża w Bagdadzie jest przykładem powyższej zależności. Poszkodowani mówili w wywiadach, że nigdy by się nie spodziewali, że Czerwony Krzyż jako instytucja niosąca pomoc humanitarną może być

---

[133] J. Marczak, *Rola sił zbrojnych w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego,* [w:] *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa, część I, Pojęcie, istota i rozwiązania prawno-organizacyjne wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa w Polsce i innych krajach*, AON, Warszawa 2003, s. 88.

[134] Projekt ustawy *o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym* , op. cit., art. 2, pkt 11.

celem ataku. Tymczasem taką ewentualność CCMS sygnalizował rok wcześniej. Jednak zagrożenia wynikające z braku sprawnego systemu interwencyjnego biorą się nie tylko z możliwości ich unieruchomienia wskutek ataku terrorystycznego, strajku czy awarii technicznej. A. Brandt wymienia jeszcze takie przypadki, jak:

- kryzys współdziałania różnych systemów (kilka służb wskazanych jako wiodące do danego zdarzenia lub brak niezbędnego współdziałania tam, gdzie żadna służba samodzielnie nie jest w stanie usunąć zagrożenia);
- niewydolność systemu wiodącego (w przypadku takich służb jak straż, policja czy wojsko niewydolność jest mało prawdopodobna ze względu na system rezerw i odwodów, ale w przypadku innych podmiotów, możliwości reagowania mogą szybko się wyczerpać);
- wystąpienie zdarzenia nie przyporządkowanego żadnemu systemowi branżowemu[135].

Dwa pierwsze przypadki stosunkowo łatwo mogą być usuwane poprzez wprowadzenie właściwych kompetencji organów administracji państwowej sprawujących nadzór nad działalnością służb ratowniczych. Szerszego omówienia wymaga natomiast ostatni z nich. Ten przypadek łączy się bezpośrednio z wcześniej omówioną tezą postawioną przez CCMS o konieczności odejścia od postrzegania zagrożenia w kontekście jego źródła (ze względu na jego nieprzewidywalność), a skupienia się na celach do osiągnięcia. Brak służby wiodącej, brak ukierunkowania służb ratowniczych na cele do osiągnięcia i nieprzewidywalność źródła, mogą bowiem doprowadzić do katastrofalnych następstw. Przykładem takiej sytuacji może być zgon we Francji ponad 11 tysięcy osób[136] latem 2003 r., bez skutecznej reakcji władz. Minister zdrowia Francji Jean-François Mattei[137] jako przyczyny sytuacji podał nieprzewidywalność zagrożenia (niespotykane upały), niekorzystne zmiany demograficzne (starzenie społeczeństwa) oraz społeczne (pozostawianie osób starszych bez opieki). Niezależnie jednak od słuszności tych twierdzeń, ratowanie życia i zdrowia obywateli jest zadaniem administracji, bez względu na to, czy źródło zagrożenia dało się wcześniej przewidzieć czy nie i czy było ono samoistne, czy też wynikało z nałożenia się szeregu różnych okoliczności.

---

[135] A. Brandt, *Rozważania wokół terminologii i systemów*, Przegląd Pożarniczy 4/2001, s. 22.

[136] Zob. serwis internetowy Aura.com.pl, http://www.aura.com.pl/archiwum/200308.html.

[137] *Upał zabił tysiące*, Serwis internetowy Gazeta.pl z dnia 4.01.2004, http://serwisy.gazeta.pl/swiat/0,34209.html.

2.8. Wnioski

Przeprowadzony proces badawczy ujawnił, że istnieje wiele nowych wyzwań, które mogą w niedługim czasie negatywnie skutkować na poziom bezpieczeństwa obywateli w naszym kraju. Ich uwzględnienie pozwoli właściwie przygotować administrację i służby ratownicze do likwidacji skutków również tych zagrożeń, które jeszcze nie wystąpiły, ale ich wystąpienie musi być brane pod uwagę. Aby to osiągnąć należy przestrzegać następujących postulatów, będących uogólnieniem przedstawionych badań:

1. Postępujące uzależnienie ludności od zdobyczy cywilizacyjnych powoduje konieczność ochrony infrastruktury krytycznej, bez której społeczeństwa nie są w stanie prawidłowo funkcjonować. Jednocześnie wzajemne powiązania pomiędzy różnymi systemami krytycznymi stanowią same w sobie zupełnie nowy rodzaj zagrożeń.
2. Spadek odporności społecznej, będący skutkiem uzależnienia od infrastruktury krytycznej, powinien być rekompensowany poprawą poziomu gotowości cywilnej.
3. Współzależność różnych systemów prowadzi do sytuacji, gdy zagrożenie może być wywołane przez nieprzewidywalny czynnik.
4. Brak możliwości przewidzenia wszystkich czynników mogących wywołać zagrożenie wymusza zmianę strategii działania służb interwencyjnych i administracji publicznej. W miejsce ogniskowania działań na rzecz likwidacji przyczyn zagrożeń, należy skupić się na zasadniczych celach do osiągnięcia, którymi są ratowanie życia, zdrowia i mienia obywateli, środowiska naturalnego oraz więzi społecznych.
5. Obniżanie poziomu odporności społeczeństw na zagrożenia wiąże się nie tylko z uzależnieniem od infrastruktury krytycznej, ale ma również źródło w niekorzystnych zmianach demograficznych i społecznych. W efekcie, obok działań prowadzonych na szeroką skalę, niezbędne jest reagowanie indywidualne. Pod tym pojęciem należy rozumieć działania kierowane bezpośrednio do osób niedołężnych, chorych czy z innych powodów niezdolnych do przeżycia w sytuacji zagrożenia. Takie zindywidualizowane podejście wymaga włączenia do działań ratowniczych służb socjalnych, które dotychczas nie są utożsamiane z ratownictwem.

3. Udział administracji publicznej RP w zwalczaniu klęsk żywiołowych w świetle aktualnych uwarunkowań organizacyjno-prawnych

Odejście od jednorodnego modelu administracji publicznej i wprowadzenie administracji samorządowej zmieniło zasadniczo podział zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa obywatelom. Zmiana modelu ma również wpływ na relacje jakie powstają pomiędzy różnymi organami w sytuacjach kryzysowych oraz po wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej. Aby wszystkie te okoliczności ujawnić, kolejna część badań będzie skoncentrowana na następujących zagadnieniach:

- definicje związane ze zjawiskiem klęski żywiołowej, występujące w aktach prawnych i literaturze przedmiotu;
- rodzaje organów administracji publicznej, funkcjonujące w Polsce w świetle obowiązującej Konstytucji RP;
- zasadnicze zadania stojące przed administracją publiczną w związku z potencjalnymi zagrożeniami;
- prawne i naukowe pojęcia związane z tymi zadaniami, występujące odpowiednio w normach prawnych i w literaturze przedmiotu;
- adekwatność zadań administracji publicznej, w stosunku do współczesnych wyzwań i zagrożeń oraz środowiska bezpieczeństwa;
- zadania z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa obywateli jakie spoczywają na poszczególnych organach w związku z możliwością wystąpienia klęsk żywiołowych;
- rodzaje relacji występujących pomiędzy poszczególnymi organami w sytuacji normalnego reagowania, w sytuacji nadzwyczajnych zagrożeń oraz po wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej.

3.1. Pojęcia i definicje związane ze zwalczaniem klęsk żywiołowych

3.1.1. Fazy i poziomy reagowania

Aby działania administracji publicznej były skuteczne, nie mogą być one podejmowane dopiero wówczas, gdy zdarzenie miało miejsce lub prawdopodobieństwo jego wystąpienia jest wysokie. Również ustąpienie bezpośredniego zagrożenia nie oznacza jeszcze, że administracja jest zwolniona z działań ograniczających długofalowe skutki zdarzenia.

Ponieważ metody postępowania różnią się w zależności od tego czy zagrożenie jest jedynie potencjalne, właśnie wystąpiło lub mamy do czynienia z usuwaniem jego skutków, kompleksowe zarządzanie kryzysowe wyróżnia **cztery fazy reagowania**. Są to:

- zapobieganie;
- przygotowanie;
- reagowanie;
- odbudowa[138].

Według tych samych faz reagowania, zostały podzielone zadania z zakresu zarządzania kryzysowego w projekcie ustawy o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym[139]. Ponieważ niniejsza dysertacja, zgodnie z jej tematem i założeniami początkowymi, skupia się na działaniach związanych ze zwalczaniem klęsk żywiołowych i minimalizacją strat bezpośrednio z nimi związanych, można stwierdzić, że jest to obszar badań związany wyłącznie z fazą reagowania (niemniej jednak należy uwzględniać, że zarówno działania planistyczne, jak i przygotowania techniczne powinny pozwalać tak administracji, jak i służbom ratowniczym na płynne przechodzenie z jednej fazy do drugiej). Faza reagowania, według cytowanego projektu ustawy, polega na podejmowaniu przedsięwzięć, zmierzających do zahamowania rozwoju sytuacji kryzysowej, udzielaniu pomocy poszkodowanym oraz do ograniczenia zniszczeń i strat[140]. Podobnie fazę tę charakteryzuje S. Augustyn. Według niego, celem fazy reagowania jest dostarczenie pomocy poszkodowanym i ograniczenie wtórnych zniszczeń i strat[141].

Faza reagowania nie jest jedynym czynnikiem określającym odpowiedzialność organów administracji publicznej za skuteczność prowadzonych działań. W zależności od skali zdarzenia, wielkości użytych sił i środków, a przede wszystkim od zakresu uprawnień organów uczestniczących w działaniach, literatura przedmiotu oraz normy prawne wyróżniają dodatkowo **cztery poziomy reagowania**:

- **reagowanie doraźne** – działalność różnego rodzaju służb i inspekcji prowadzona na podstawie przepisów ich dotyczących[142];

---

[138] S. Augustyn, *Czteroetapowe podejście (zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowa) do klęsk żywiołowych i katastrof technicznych. Zasady planowania i kierowania działaniami w tym zakresie*, AON, Warszawa 1998 r., s. 9.

[139] Projekt ustawy *o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym*, op. cit., art. 29, ust. 2 do 5.

[140] Ibidem, art. 29, ust. 4.

[141] S. Augustyn, *Czteroetapowe podejście...*, op. cit., s. 11.

[142] M. Stec, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych – organy, kompetencje, finanse,* [w:] *Państwo – Rząd*

- **sytuację kryzysową** – stan narastającej destabilizacji, niepewności i napięcia społecznego, charakteryzujący się naruszeniem więzi społecznych, możliwością utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń oraz eskalacji zagrożenia, a w szczególności sytuacja stwarzająca zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia, dziedzictwa kulturowego lub infrastruktury krytycznej w takiej skali lub o takim natężeniu, która wywołuje reakcje społeczne powyżej akceptowalnego powszechnie poziomu ryzyka[143];
- **kryzys** – sytuacja będąca następstwem zagrożenia prowadząca w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych przewidzianych w konstytucji[144];
- **stan klęski żywiołowej** – jeden z nadzwyczajnych stanów prawnych wprowadzany w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające[145].

W zależności od sytuacji, zmieniają się związane z nimi zadania dla administracji lokalnej, ponadlokalnej i krajowej (załącznik nr 12). Zmienia się również odpowiedzialność za skuteczne przeciwdziałanie zagrożeniu. W zależności od poziomu reagowania, odpowiedzialność ta przesuwa się na coraz wyższe szczeble władzy (załącznik nr 13). Jak dotychczas, spośród wymienionych wyżej poziomów, jedynie stan klęski żywiołowej został zdefiniowany w normach prawnych. Pozostałe wynikają z wiedzy naukowej i nie wiadomo, czy akurat takie definicje zostaną wprowadzone do aktów prawnych. Warto też zwrócić uwagę, że przytoczone poziomy dotyczą wyłącznie działań administracji. Na wydzielonym obszarze, na którym prowadzi się akcję ratowniczą, dowodzenie i kierowanie rozwijane jest według zupełnie innych zasad. Zasady te zostaną omówione przy przedstawianiu roli i zadań Kierującego Akcją Ratowniczą.

– *Administracja*, Biuletyn Programu Reformy Administracji Publicznej ISP nr 12, wrzesień 1999.

[143] Projekt ustawy *o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym*, op. cit., art. 2, pkt 7.

[144] M. Stec, J. Płoskonka, S. Prutis, *System zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych...*, op. cit., s. 29.

[145] Konstytucja RP (DzU 1997, nr 78, poz. 483), art. 228, ust. 1.

3.1.2. Konstytucyjne stany nadzwyczajne

Zgodnie z Konstytucją RP, w sytuacji szczególnego zagrożenia, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może być wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny[146]. Rodzaje stanów nadzwyczajnych zostały ściśle wyliczone i są to: stan wojenny, stan wyjątkowy i stan klęski żywiołowej. Te trzy stany powinny wypełniać wszelkie możliwe sytuacje, przy których może zachodzić konieczność sięgnięcia po rozwiązania nadzwyczajne, w tym związane z ograniczeniem praw i wolności. I tak:

- **stan wojenny** – stan ten wprowadza się wyłącznie wówczas, gdy dochodzi do zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji[147];
- **stan wyjątkowy** – wprowadzany jest w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego[148]. Uprawnienia administracji rządowej w takim przypadku dotyczą możliwości ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela (np. prawo do strajku i zgromadzeń) [149];
- **stan klęski żywiołowej** – stan ten wprowadza się w okolicznościach określonych konstytucją, dla zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych (ustawa o stanie klęski żywiołowej w art. 3, ust. 2 rozszerza to pojęcie o sytuacje będące następstwem aktów terrorystycznych) noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia[150]. Uprawnienia wynikające z wprowadzenia tego stanu idą w kierunku zmiany relacji pomiędzy organami władzy publicznej w celu umożliwienia wykonywania niezbędnych czynności, mających na celu zapobieżenie skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. Wprawdzie nadal istnieje możliwość ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela, ale w daleko mniejszym stopniu niż w poprzednich przypadkach[151].

O ile zatem istnieje możliwość usunięcia zagrożenia niemilitarnego poprzez ograniczenie praw i wolności w oparciu o ustawę o stanie wyjątkowym, nie ma potrzeby sięgania po

---

[146] Ibidem, art. 228, ust. 1.

[147] Ibidem, art. 229.

[148] Ibidem, art. 230.

[149] Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 roku *o stanie wyjątkowym* (DzU 2002, nr 113, poz. 985), art. 2, ust. 2.

[150] Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 roku. *o stanie klęski żywiołowej* (DzU 2002, nr 62, poz. 558), art. 2.

[151] Ibidem, art. 8 – 13.

ustawę o stanie klęski żywiołowej. Konieczność ta staje się niezbędną, gdy usunięcie zagrożenia lub jego skutków wymaga wdrożenia szczególnych relacji i zasad funkcjonowania organów władzy publicznej. Jednocześnie właśnie ten stan nadzwyczajny, z uwagi na najszersze uprawnienia władz, powinien z jednej strony odpowiadać na wszelkie współczesne zagrożenia, a z drugiej pozwalać na ochronę tych dóbr i wartości, które są istotne tak dla pojedynczego obywatela, jak i całego społeczeństwa.

3.1.3. Definicje pojęcia „klęska żywiołowa" stosowane w literaturze i aktach normatywnych

Klęski żywiołowe są jednym z zagrożeń, jakie towarzyszyły człowiekowi od najdawniejszych czasów. Mimo że samo pojęcie jest potocznie zrozumiałe, analiza literatury przedmiotu nie wykazuje już tej jednoznaczności.

Wątpliwości budzi już użycie słowa „klęska". Według Małego słownika języka polskiego **klęska** to:

1) przegrana ważna bitwa, porażka, pogrom;
2) niepowodzenie, wielkie nieszczęście, wielkie zniszczenie[152].

Zatem w samym określeniu jest zawarta spodziewana nieuchronność porażki, a co za tym idzie konieczność skupienia się raczej na łagodzeniu skutków niż przeciwdziałaniu przyczynie.

W podobnym duchu można spotkać definicje określenia **„klęska żywiołowa".** Internetowa Encyklopedia PWN łączy to pojęcie z pojęciem siła wyższa. I tak „**siła wyższa** (*vis maior*), zdarzenie, któremu niepodobna zapobiec mimo dołożenia największych starań (np. **klęska żywiołowa**, wojna)[153]".

W innych publikacjach odchodzi się od nacisku na nieuchronność zjawiska, czy przegranej, a zwraca się uwagę na jego skutki. I tak, według słownika terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, **klęska żywiołowa** to „zdarzenie, które powoduje **lub może spowodować** degradację środowiska, stwarzając poważne niebezpieczeństwo dla zdrowia i życia ludzi lub żywych zasobów przyrody oraz działalności gospodarczej"[154]. Zaś Popularna

---

[152] *Mały słownik języka polskiego*, red. W. Trębicka, PWN, Warszawa 1969, s. 227.

[153] Internetowa Encyklopedia PWN, www.encyklopedia.wp.pl

[154] B. Balcerowicz (kier. Wyd.III), J.Pawłowski (kier. Wyd. IV), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2002, s. 57.

encyklopedia powszechna definiuje to pojęcie jako „wszelkiego rodzaju zdarzenia żywiołowe zagrażające bezpieczeństwu życia lub mieniu większej ilości osób albo też **mogące wywołać** poważne zakłócenia gospodarki narodowej”[155]. Elementem nowym w tych definicjach jest zakwalifikowanie do pojęcia klęska żywiołowa już tej sytuacji, która ma możliwość rozwoju do rozmiarów klęski.

Odmiennie pojęcie to jest definiowane[156] w obowiązujących aktach prawnych. Podstawowym aktem prawnym regulującym zasady przeciwdziałania m.in. skutkom klęsk żywiołowych jest ustawa o ochronie przeciwpożarowej. Mimo że określa zadania związane z koniecznością ochrony życia, zdrowia, mienia i środowiska, między innymi przed skutkami klęsk żywiołowych[157], samego pojęcia „klęska żywiołowa” nie definiuje.

Niezależnie czy prowadzone są działania w oparciu o ustawę o ochronie przeciwpożarowej czy nie, właściwe organy administracji publicznej (samorządowej lub rządowej) mogą posługiwać się dekretem o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych. Zgodnie z nim, **klęskami żywiołowymi** są wszelkiego rodzaju zdarzenia żywiołowe:

1) zagrażające bezpieczeństwu życia lub mienia większej liczby osób albo też
2) mogące wywołać poważne zakłócenia gospodarki narodowej, w szczególności w komunikacji miejskiej na skutek nadmiernych opadów śnieżnych[158]

dla których zwalczania konieczna jest zorganizowana akcja społeczna.

Przepisy dekretu mają zastosowanie również w przypadku katastrof, o ile katastrofy te odpowiadają określeniu zawartemu w ust. 1 pkt 1 i 2 ”[159].

---

[155] *Popularna encyklopedia powszechna*, t. 8, Kraków 1995, s. 164.

[156] Pewne wątpliwości może budzić używanie określenia „definicja” w odniesieniu do opisu pojęć podstawowych używanych w aktach normatywnych. Jednak zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. *w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”* (DzU 2002, nr 100, poz. 908), § 150, pkt 3, w części ustawy pod tytułem „Objaśnienia określeń ustawowych” umieszcza się **definicje** określeń powtarzających się w ustawie wielokrotnie.

[157] Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 roku *o ochronie przeciwpożarowej* (DzU 2002, nr 147, poz. 1229 tekst jednolity z późn. zm.), art. 1.

[158] Forma zapisu zgodna z oryginałem.

[159] Dekret z dnia 23 kwietnia 1953 roku *o świadczeniach celem zwalczania klęsk żywiołowych (DzU* 1953, nr 23, poz. 93 z późn. zm.), art. 1, ust. 1.

Definicja ta obejmuje trzy warunki, które muszą nastąpić łącznie:

- przyczynę zjawiska – zdarzenie żywiołowe oraz katastrofy o skutkach porównywalnych ze zdarzeniem żywiołowym, choć brak wyjaśnień co jest zdarzeniem żywiołowym wskazuje, że twórcy zapisu traktowali przyczyny marginalnie;
- skutki – zagrożenie życia lub mienia większej liczby osób lub poważne zakłócenia gospodarki narodowej;
- narzędzia do zwalczania zjawiska – konieczność prowadzenia zorganizowanej akcji społecznej.

Należy zauważyć, że brak „konieczności zorganizowania akcji społecznej" wyklucza możliwość stosowania przytoczonej definicji. Ponadto, do zasadniczych wad tej definicji należy zaliczyć brak odniesienia do zagrożeń zdrowia i środowiska. Elementem pozytywnym jest fakt, że organ podejmujący decyzję o użyciu uprawnień wynikających z analizowanego dekretu nie musi dowodzić, że źródło zagrożenia wypełnia postanowienia definicji.

W sytuacji, gdy uprawnienia organów okażą się niewystarczające do właściwego przeciwdziałania zagrożeniom, Konstytucja RP zezwala na wprowadzenie rozwiązań nadzwyczajnych. Jednym z nich jest możliwość wprowadzenia stanu klęski żywiołowej (choć samego pojęcia klęska żywiołowa konstytucja nie definiuje). Aby taki stan wprowadzić, niezbędnym jest jednoczesne wystąpienie dwóch warunków:

- warunek pierwszy – wystąpiło szczególnego zagrożenie;
- warunek drugi – zwykłe środki konstytucyjne okazały się niewystarczające[160].

Jednocześnie konstytucja stanowi, że wprowadzenie takiego stanu musi opierać się o rozwiązania ustawowe. Tym rozwiązaniem ustawowym jest ustawa o stanie klęski. Zgodnie z nią, ilekroć mowa o **klęsce żywiołowej** – „rozumie się przez to katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko **przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem**"[161].

---

[160] Konstytucja RP (DzU 1997, nr 78, poz. 483), art. 228.

[161] Ustawa *o stanie klęski żywiołowej* (DzU 2002, nr 62, poz. 558 z późn. zm.), art. 3 ust. 1.

Ustawa dodatkowo precyzuje dwa pojęcia:

- katastrofa naturalna – rozumie się przez to zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności: wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi, albo też działanie innego żywiołu,
- awaria techniczna – jest to gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych, powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości.

Jednocześnie w kolejnym punkcie rozszerza zakres tych pojęć stwierdzając, że katastrofą naturalną lub awarią techniczną może być również zdarzenie wywołane działaniem terrorystycznym.

Ta definicja, podobnie jak definicja zawarta w omawianym wcześniej dekrecie, opiera się na trzech elementach, przy czym wszystkie trzy muszą zaistnieć łącznie:

- przyczyny zjawiska – bardzo szczegółowo określone przyczyny, które pozwalają uznać zjawisko za klęskę żywiołową, tak w odniesieniu do katastrof naturalnych jak i awarii technicznych;
- skutki – zagrożenie życia, **zdrowia** dużej liczby osób, zagrożenie mienia w wielkich rozmiarach, **zagrożenie środowiska** na znacznych obszarach;
- narzędzia niezbędne do zwalczania zagrożenia.

Zasadniczym elementem warunkującym skorzystanie z tej definicji jest konieczność zastosowania nadzwyczajnych środków (przepisano zatem warunek konstytucyjny zawarty w art. 228 Konstytucji RP) i konieczność prowadzenia działań pod jednolitym kierownictwem (to ograniczenie z konstytucji nie wynika). Innymi słowy, zjawisko, którego usunięcie nie wymagało działań pod jednolitym kierownictwem, nie jest w myśl tej definicji klęską żywiołową i to bez względu na jego zasięg i straty jakie wywołało. Jednocześnie, skoro ustawa zawęża swój zakres stosowania, to można sobie wyobrazić sytuację, że pomimo podstaw konstytucyjnych do sięgnięcia po rozwiązania nadzwyczajne, nie będzie możliwe skorzystanie z uprawnień wynikających z postanowień ustawy o stanie klęski żywiołowej.

Kolejnym problemem związanym z cytowaną definicją jest nadmierne ograniczenie zakresu pojęcia „awaria techniczna". „Wyłączenie" lub „utrata właściwości" może bowiem nastąpić wyłącznie z powodu „uszkodzenia" lub „zniszczenia" (ewentualnie spowodowanych „działaniem terrorystycznym"). Z całą pewnością nie są to jedyne możliwe przyczyny wyłączenia lub utraty właściwości urządzeń lub ich systemów, w tym systemów krytycznych. Przykładowo, przeciążenie sieci energetycznej i prawidłowe zadziałanie urządzeń zabezpieczających powodujące jej wyłączenie, nie jest awarią w myśl powyższej definicji. A właśnie taka sekwencja zdarzeń była przyczyną wszystkich przypadków zdarzeń typu „Blackout". Nawet tak katastroficzne zdarzenie, jak awaria elektrowni atomowej w Czarnobylu spowodowane było świadomie prowadzonym eksperymentem naukowym[162], a zatem nie spełniało warunków omawianej definicji. Idąc dalej, awaria infrastruktury krytycznej może nastąpić zarówno w wyniku działań chuligańskich (atak hakerski czy wirus komputerowy), błędu obsługi, jak i w wyniku legalnego strajku. Żaden z tych przypadków nie upoważnia do zastosowania pojęcia „klęska żywiołowa" w ujęciu omawianej ustawy i to bez względu na to, jakie skutki dane zdarzenie spowodowało.

Konieczność udowodnienia przez organ podejmujący działania, czy źródło zagrożenia jest zgodne z ustawą, należy zaliczyć do zasadniczych wad cytowanej definicji[163]. Do pozytywnych elementów należy natomiast zaliczyć włączenie do wykazu skutków, zagrożenia dla zdrowia znacznej liczby osób lub zagrożenia środowiska na znacznych obszarach.

Tak różnorodne i niejednoznaczne podejście do zjawiska klęski żywiołowej powoduje, że w opracowaniach pojawia się ono w rozumieniu bardzo szerokim lub bardzo wąskim. Np. wśród zadań państwa określonych Strategią Bezpieczeństwa Narodowego RP wymieniona jest ochrona ludności przed zagrożeniami i skutkami klęsk żywiołowych, katastrof

---

[162] *Czarnobyl był bombą zegarową*, portal internetowy Wprost online, 22 kwietnia 2003, http://www.wprost.pl/ar/?O=43488.

[163] Dla pokazania, że można zupełnie inaczej określić źródła zagrożeń, można zacytować fragment definicji wojskowego wsparcia władz cywilnych w USA. Następuje ono w przypadku konieczności „przeciwdziałania lub likwidacji konsekwencji cywilnych (niemilitarnych) zagrożeń zarówno naturalnych, jak **spowodowanych przez człowieka** oraz stanów zagrożeń bezpieczeństwa państwa". Rozporządzenie sekretarza obrony nr 3025.1 w sprawie wojskowego wsparcia władz cywilnych, zob. W Kitler, *Założenia metodologiczne*, [w:] *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa, Część I Pojęcie, istota i rozwiązania prawno-organizacyjne wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa w Polsce i innych krajach*, red. W. Kitler, AON, Warszawa 2003, s. 16.

ekologicznych oraz „biozagrożeń" w rodzaju epidemii nieznanych i nieuleczalnych chorób[164]. Użyte w tym dokumencie pojęcia katastrofa ekologiczna i biozagrożenia wchodzą w zakres klęska żywiołowa i trudno określić dlaczego zostały potraktowane jak odrębne rodzaje zagrożeń.

3.1.4. Pojęcia pokrewne i powiązane z definicją „klęska żywiołowa"

Pojęciem, które nie jest już stosowane w aktach normatywnych, ale nadal występuje w literaturze przedmiotu jest „nadzwyczajne zagrożenie środowiska". W myśl cytowanego już słownika terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego:

- **nadzwyczajne zagrożenie środowiska** – jest to sytuacja spowodowana nagłym zdarzeniem, nie będąca klęską żywiołową, która może wywołać znaczne zniszczenie środowiska lub pogorszenie jego stanu, stwarzając powszechne niebezpieczeństwo dla ludzi i środowiska[165].

W literaturze można spotkać też następującą definicję:

- **nadzwyczajne zagrożenie środowiska** (zwana w skrócie NZŚ) jest to zagrożenie spowodowane gwałtownym zdarzeniem, nie będącym klęską żywiołową, mogącym wywołać znaczne zniszczenie środowiska lub pogorszenie jego stanu, a także stwarzający powszechne niebezpieczeństwo dla ludzi i środowiska[166].

Ponieważ w zakres definicji „klęska żywiołowa" użytej w ustawie o stanie klęski żywiołowej zostały już włączone awarie techniczne (po stronie przyczyn) oraz zdarzenia powodujące lub mogące powodować zagrożenie dla środowiska (po stronie skutków), autor niniejszej dysertacji uznaje, że nadzwyczajne zagrożenie środowiska jest jednym z przypadków klęski żywiołowej.

Kolejnym pojęciem występującym zarówno w literaturze, jak i w przepisach prawnych jest „sytuacja nadzwyczajnego zagrożenia" (w art. 228 konstytucji zamiennie użyto określenia „sytuacja szczególnego zagrożenia") lub krócej „sytuacja nadzwyczajna". Sprecyzowanie tego pojęcia jest niezwykle istotne, gdyż ta sytuacja upoważnia odpowiednio

---

[164] *Strategia Bezpieczeństwa* .. op. cit., s. 14.

[165] B. Balcerowicz (kier. Wyd. III), J. Pawłowski (kier. Wyd. IV), *Słownik terminów...*, op. cit., s. 72.

[166] M. Małaczyński, *Nadzwyczajne zagrożenie środowiska, cz. I Zagrożenie środowiska rozlewami olejowymi*, Szkoła Aspirantów PSP, Kraków 1994, s. 7.

starostę, wojewodę i Komendanta Głównego PSP do kierowania Krajowym Systemem Ratowniczo-Gaśniczym na odpowiednim szczeblu[167], daje odpowiednio radzie gminy, powiatu lub wojewodzie, podstawę do wprowadzenia obowiązku świadczeń rzeczowych na cele zorganizowanej akcji społecznej[168] i stanowi jedną z przesłanek umożliwiających wprowadzenie stanu klęski żywiołowej[169]. Niestety, pomimo swego znaczenia omawiane pojęcie nie zostało definiowane w żadnym akcie prawnym. Natomiast w raportach z badań Instytutu Spraw Publicznych znajduje się następująca definicja: „do **nadzwyczajnych zagrożeń** należą takie zjawiska przyrody, jak: powodzie, zatopienia, huragany, gradobicia, susze, oberwania chmury oraz wiele zagrożeń związanych z działalnością człowieka. Do podstawowych z nich należą zagrożenia skażeniem radiacyjnym, wybuchami gazu, epidemie, katastrofy komunikacyjne czy budowlane, pożary, terroryzm czy zakłócenia porządku publicznego"[170].

Jednocześnie w dalszej części tego samego raportu, zamiast określenia „nadzwyczajne zagrożenie" stosuje się pojęcie „sytuacja kryzysowa"[171]. Według autorów, określenia „nadzwyczajne zagrożenie" oraz „stan kryzysu" mogą błędnie kojarzyć się z koniecznością wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Dlatego, zdaniem autorów, już w fazie nazewnictwa należy zdecydowanie różnicować pojęcia związane z zagrożeniami od pojęć definiujących stan prawny w jakim funkcjonują organy administracji publicznej[172].

Uznając słuszność tej tezy, w dalszej części opracowania będzie stosowane pojęcie „sytuacja kryzysowa" jako równoważne pojęciom „sytuacja nadzwyczajnego zagrożenia", „sytuacja szczególnego zagrożenia" i „sytuacja nadzwyczajna".

---

[167] Ustawa z dnia 24 sierpnia1991 roku *o ochronie przeciwpożarowej (DzU* 2002, nr 147, poz. 1229 tekst jednolity z późn. zm.), art.14, ust. 3.

[168] Dekret z dnia 23 kwietnia 1953 roku *o świadczeniach* ..., op.cit., art. 3, ust.1.

[169] Konstytucja RP, op. cit., art. 228, ust. 1.

[170] M. Stec, J. Płoskonka, S. Prutis, *System zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych* ... op. cit., s. 5.

[171] Ibidem., s. 29.

[172] Obawa ta nie jest bezpodstawna. W opracowaniu „Przygotowanie i koordynacja połączonych działań obrony terytorialnej i układu pozamilitarnego w sytuacjach kryzysowych „Koordynacja" – część druga", AON, Warszawa 2003, na stronie 37 znalazło się niezrozumiałe stwierdzenie: „Wprowadzenie do rozważań pojęcia sytuacji nadzwyczajnej (obejmuje także wprowadzone przez Konstytucję RP trzy stany nadzwyczajne)...".

W literaturze przedmiotu, poza przytoczoną już definicją sytuacji nadzwyczajnej, występuje kilka definicji sytuacji kryzysowej:

- **sytuacja kryzysowa** – zespół okoliczności zewnętrznych i wewnętrznych wpływający na dany układ (system) w ten sposób, że zaczyna się w nim i jest kontynuowany proces zmienny, w rezultacie czego dochodzi do zachwiania równowagi, a następnie jej przywrócenia dzięki podjętym środkom regulacji (nadzwyczajne działania)[173];
- **sytuacja kryzysowa** – stan narastającej destabilizacji, niepewności i napięcia społecznego, charakteryzujący się naruszeniem więzi społecznych, możliwością utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń oraz eskalacji zagrożenia, a w szczególności sytuacja stwarzająca zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia, dziedzictwa kulturowego lub infrastruktury krytycznej – w takiej skali lub o takim natężeniu, która wywołuje reakcje społeczne powyżej akceptowalnego powszechnie poziomu ryzyka[174].

Z przeprowadzonej analizy wynika, że klęska żywiołowa jest jednym z przypadków sytuacji kryzysowej. Elementami ją wyróżniającymi są:

- po stronie źródła zagrożenia – czynnikami wywołującymi klęski żywiołowe są siły przyrody lub awarie techniczne;
- po stronie skutków – klęski żywiołowe są to zdarzenia lub ryzyko ich wystąpienia, które zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach.

Pojęcie sytuacji kryzysowej jest zatem pojęciem szerszym od pojęcia klęska żywiołowa zarówno ze względu na źródło zagrożenia, jak i jego możliwe następstwa. Po stronie źródła, w zakres sytuacji kryzysowych wchodzą, poza klęskami żywiołowymi, zagrożenia wynikające z zakłócania porządku publicznego oraz reakcje społeczne nie mające związku z realnością zagrożenia (np. psychoza zbiorowa). Natomiast po stronie skutków sytuacja kryzysowa obejmuje dodatkowo zagrożenia dla istotnych wartości społecznych

---

[173] Materiały z seminarium na AON nt. „Funkcjonowanie państwa w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego", AON, Warszawa 1997, s. 3 oraz W. Kitler, *Teoretyczny problem czy problematyczna teoria? – cz.1*, Przegląd Obrony Cywilnej nr 10/ 2000, s. 11.

[174] Projekt ustawy *o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym*, op. cit., art. 2, pkt 7.

W niektórych przypadkach sytuacja kryzysowa może przeobrazić się w kryzys. Pojęcie to definiowane jest następująco:

- **kryzys** [gr.], *med.* przełom
  a) *pot.* przesilenie, przełom, załamanie się dotychczasowej linii rozwoju;
  b) *politol.* kryzys polityczny, załamanie się realizacji określonej polityki i utrata przez grupę rządzącą przyzwolenia społ.; kryzys rządowy, upadek rządu w wyniku udzielenia mu przez parlament wotum nieufności[175];
- **kryzys** – przesilenie stanu rzeczy poprzedzające zwrot ku dobremu lub złemu...[176];
- **kryzys – sytuacja będąca następstwem zagrożenia, prowadząca w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych przewidzianych w konstytucji**[177].

Tę definicję, z racji wyraźnego rozgraniczenia normalnego stanu prawnego od stanów nadzwyczajnych, autor niniejszej dysertacji uznaje za najwłaściwszą.

Analizując powyższy termin należy zauważyć, że w sytuacji kryzysu, pomimo że nie został wprowadzony stan nadzwyczajny, istnieje możliwość wprowadzenia ograniczeń swobód obywatelskich. Konstytucja RP w art. 31 zezwala na ograniczanie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności, gdy są konieczne m.in. dla bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, jednak ograniczenia te muszą być nałożone w formie ustawowej i nie mogą naruszać istoty wolności i praw[178].

3.1.5. Cechy pojęcia klęska żywiołowa

Na bazie przeprowadzonych badań można sformułować cztery zasadnicze właściwości jakimi powinna cechować się definicja klęski żywiołowej.

1. Niezależnie od stanu prawnego (zwykły czy nadzwyczajny) oraz od poziomu reagowania opis zjawiska powinien być identyczny.

---

[175] *Internetowa Encyklopedia PWN*, http://www.encyklopedia.wp.pl.

[176] *Podręczny słownik języka polskiego*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1957, s. 116.

[177] M. Stec, J. Płoskonka, S. Prutis, L. Etel, S. Srocki, *System zarządzania* ... op. cit., s. 29.

[178] Konstytucja RP (DzU 1997, nr 78, poz. 483 z późniejszymi zm.), art. 31 ust. 3.

2. Definicja powinna być ukierunkowana na skutki (zagrożenia) zobowiązujące właściwe organy administracji państwowej do podjęcia działań, a nie przyczynę samego zjawiska, która to przyczyna może być nieokreślona w chwili wystąpienia skutków.
3. Należy oddzielić narzędzia stosowane do zwalczania zagrożeń, wynikające z poziomu reagowania oraz stanu prawnego, od opisu zjawiska.
4. Definicja powinna umożliwiać jej stosowanie nie tylko w sytuacji, gdy zdarzenie już wystąpiło, ale i wówczas, gdy istnieje ryzyko jego wystąpienia.

3.1.6. Definicje przyjęte przez autora

Biorąc pod uwagę dotychczasowe badania, autor do dalszych prac przyjmuje jako właściwą następującą definicję klęski żywiołowej:

Klęska żywiołowa to zdarzenie będące skutkiem katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, które powoduje ryzyko utraty życia, zdrowia lub mienia dużej liczby osób, ryzyko degradacji środowiska na znacznych obszarach lub poważnych zakłóceń w działalności gospodarczej.

Jednocześnie autor przyjmuje jako właściwe następujące definicje[179]:

1) **katastrofa naturalna** – rozumie się przez to zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi, albo też działanie innego żywiołu;
2) **awaria techniczna** – jest to gwałtowne zdarzenie powodujące uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego albo uszkodzenie, przerwę w działaniu lub utratę niezbędnych parametrów pracy urządzenia technicznego, systemu urządzeń technicznych lub krytycznego elementu infrastruktury;

---

[179] Definicje te pochodzą z projektu ustawy *o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym*, op. cit., art. 2, pkt 3.

3) **infrastruktura krytyczna** – pod tym pojęciem rozumie się urządzenia, instalacje i usługi powiązane ze sobą więzami funkcjonalnymi, kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz zapewnienia sprawnego funkcjonowania organów władzy i administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców; infrastruktura krytyczna obejmuje w szczególności systemy:
   a) zaopatrzenia w energię i paliwa;
   b) telekomunikacyjne, gromadzenia i przekazywania informacji;
   c) bankowe i finansowe;
   d) zaopatrzenia w żywność, wodę oraz opieki zdrowotnej;
   e) transportowe i komunikacyjne;
   f) ratownicze oraz zapewniające funkcjonowanie organów władzy publicznej, w szczególności w sytuacjach kryzysowych i stanach nadzwyczajnych.

3.2. Administracja publiczna oraz organy tej administracji

Pojęcie „administracja publiczna" nie jest zdefiniowane ustawowo, choć jest wymienione w konstytucji[180]. Według literatury przedmiotu, termin administracja publiczna jest szerszy od administracji państwowej i obejmuje nie tylko państwowe podmioty administracji, ale również pozostałe podmioty spełniające funkcje tejże administracji[181]. Konieczność odejścia od wcześniejszych definicji funkcjonalnych administracji publicznej na rzecz definicji przedmiotowo-podmiotowej wskazuje również H. Izdebski i M. Kulesza. Według nich, „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"[182].

Z przytoczonych definicji wynika, że zadania administracji publicznej wykonywane są:

1) w ramach administracji państwowej – przez scentralizowaną i zbudowaną hierarchicznie administrację rządową;

---

[180] Zgodnie z nią, Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne, w zakresie określonym w ustawie sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, Konstytucja RP, op. cit., art. 184.

[181] T. Rabska, *Przywracanie ciągłości pojęć prawnych,* [w:] *Państwo prawa, administracja, sądownictwo*, Warszawa 1999, s. 214.

[182] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna - zagadnienia ogólne*, Wyd. Liber Warszawa 1999, s. 79.

2) na zasadach zdecentralizowanych – przez inne podmioty i instytucje administracji publicznej, a więc:
   - inne (poza państwem samym, stanowiącym związek wszystkich obywateli) związki publicznoprawne, w tym przede wszystkim przez wspólnoty terytorialne, ale również korporacje zawodowe, samorząd gospodarczy, rolniczy i in.;
   - różne ciała administracyjne (organy) o samodzielnym statusie w sferze prawa publicznego;
   - rozmaite podmioty prawa publicznego, nie mające charakteru osobowego, lecz oparte na czynniku majątkowym;
3) w formie zadań zlecanych różnym organizacjom, instytucjom i innym podmiotom, zwłaszcza spoza sektora publicznego[183].

Podobne problemy pojawiają się przy próbie definiowania pojęcia „organ administracji publicznej". Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej pojęcia tego nie zawiera. Według definicji, jaka znajdowała się w nieobowiązującej już ustawie o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, organami administracji publicznej są naczelne i centralne organy administracji państwowej, terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz inne organy w zakresie, w jakim zostały powołane z mocy prawa do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej[184].

W literaturze przedmiotu, organ administracji publicznej to człowiek (lub grupa ludzi w przypadku organu kolegialnego):
- znajdujący się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego;
- powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu;
- działający w granicach przyznanych mu przez prawo kompetencji[185].

Szczególną uwagę należy zwrócić na wspomniane różne organy administracyjne o samodzielnym statusie w sferze prawa publicznego, gdyż mają one zasadnicze znaczenie

---

[183] Ibidem, s. 102.

[184] Ustawa z dnia 11 maja 1995 roku *o Naczelnym Sądzie Administracyjnym* (DzU 1995, nr 74, poz. 368 z późn. zm.), art. 20, ust. 2.; akt uchylony ustawą z dnia 30 sierpnia 2002 roku *przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (DzU 2002, nr 153, poz. 1271).

[185] *Ustrój administracji publicznej*, op. cit., s. 29.

dla zagadnień omawianych w niniejszej pracy. Takimi samodzielnymi organami są między innymi Kierujący Akcją Ratowniczą[186] (gdzie indziej występujący pod nazwą Kierujący Działaniem Ratowniczym[187]) oraz wójt, starosta i marszałek województwa. Skoro Konstytucja RP w art. 169 ust.1 wymienia tylko 2 rodzaje organów samorządu terytorialnego, tj. organy stanowiące (rada) i wykonawcze (zarząd), to jak zauważa R. Balicki, wójtowie, starostowie i marszałkowie nie są organami samorządu terytorialnego lecz działają jako organy administracji publicznej[188] (wniosek ten został postawiony, pomimo że Kodeks postępowania administracyjnego wymienia wśród organów administracji samorządowej m.in. wójta, starostę i marszałka[189]). Pogląd R. Balickiego wymaga uzupełnienia w zakresie roli wójta. Po zmianie ustawy o samorządzie gminnym w czerwcu 2002 r.[190], odpowiednio wójt, burmistrz i prezydent miasta stali się organami wykonawczymi samorządu gminnego[191]. Zdaniem H. Izdebskiego i M. Kuleszy, występują oni obecnie w podwójnej roli. Jako organ samorządu gminnego wykonując uchwały rady gminy pod jej nadzorem oraz jako organ administracji publicznej, realizując zadania przypisane sobie ustawowo[192]. Pogląd, że wójt, starosta czy marszałek mogą samodzielnie wykonywać zadania administracji publicznej, przy czym niektóre z tych działań mogą nie mieć związku z zadaniami samorządu, wyjaśnia, dlaczego raz są oni traktowani jako organy administracji publicznej, a innym razem jako organy administracji samorządowej. Tę podwójną rolę potwierdzają zapisy w niektórych aktach normatywnych. Np. ustawa o ochronie przeciwpożarowej odrębnie traktuje zadania własne samorządu powiatowego[193] i gminnego[194], a odrębnie zadania wójta[195] i starosty[196].

---

[186] Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 roku *o Państwowej Straży Pożarnej* (DzU 2002, nr 147, poz. 1230 tekst jednolity z późn. zm.), art. 21. ust. 2.

[187] Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 roku *o ochronie przeciwpożarowej* (DzU 2002, nr 147, poz. 1229 tekst jednolity , z późn. zm.), art. 25.ust. 1.

[188] *Ustrój administracji...*, op. cit., s. 32.

[189] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku *Kodeks postępowania administracyjnego* (DzU 2002, nr 98, poz. 1071 z późn. zm.), art. 5, § 2 pkt 6.

[190] Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 roku *o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta* (DzU 2002, nr 113, poz. 984 z późn. zm.), art. 90.

[191] Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku *o samorządzie gminnym* (DzU 2001, nr 142, poz. 1591 tekst jednolity z późn. zm.), art. 11 a, ust. 1 pkt 2.

[192] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja Publiczna...*, op. cit., s. 107.

[193] *Ustawa o ochronie* ... op. cit., art. 21b.

[194] Ibidem, art. 32, ust. 2.

[195] Ibidem, art. 14, ust. 5.

Jeszcze bardziej jednoznaczną definicję można spotkać w ustawie o scalaniu i wymianie gruntów. Zgodnie z nią, postępowanie scaleniowe lub wymienne przeprowadza na koszt Skarbu Państwa starosta, jako zadanie z zakresu administracji rządowej. Organem wyższego stopnia w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego w stosunku do starosty w sprawach z tego zakresu jest wojewoda[197].

3.3. Podział zadań i kompetencji pomiędzy poszczególnymi rodzajami administracji publicznej

3.3.1. Podstawowe zasady podziału zadań z zakresu bezpieczeństwa oraz etapy ich realizacji

Kompetencje poszczególnych organów, związane z zapewnieniem bezpieczeństwa w przypadku sytuacji nadzwyczajnych, podobnie jak każdy podział władzy w państwie podlega konstytucyjnym zasadom ustrojowym. Są nimi:

- zasada unitarności (jednolitości) państwa;
- zasada decentralizacji władzy publicznej;
- zasada pomocniczości (subsydiarności);
- zasada przysługiwania samorządowi istotnej części zadań publicznych;
- zasada domniemanej kompetencji samorządu, przy domniemanej kompetencji gminy[198].

Opierając się na raporcie ISP – „System zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych"[199] można przyjąć, że w odniesieniu do działań w sytuacjach nadzwyczajnych (kryzysowych), konstytucyjne zasady podziału władzy należy uzupełnić o następujące cechy:

- prymat układu terytorialnego;
- zasada jednoosobowego kierownictwa i odpowiedzialności;
- zasada kierowania i ponoszenia odpowiedzialności przez jednoosobowe organy sprawujące władzę administracji ogólnej;

---

[196] Ibidem, art. 14, ust. 3.

[197] Ustawa z dnia 26 marca 1982 roku *o scalaniu i wymianie gruntów* (DzU 1989, nr 58, poz. 349), art. 3 ust. 1.

[198] K. Byjoch, J. Sulimierski, J. P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Wyd. Prawnicze PWN, Warszawa 2000, s. 219.

[199] M. Stec, J. Płoskonka, S. Prutis, *System zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych*...., op. cit.

- zasada adekwatności;
- zasada oddzielenia systemu gotowości cywilnej od systemu gotowości militarnej;
- zasada powszechności.

Niezależnie od powyższych cech, tworzenie systemu przeciwdziałania sytuacjom nadzwyczajnym podlega ogólnym zasadom działania zorganizowanego. Jego klasyczny schemat składa się z kilku etapów:

- określenie celów do osiągnięcia;
- zbadanie warunków i środków niezbędnych do zastosowania (analiza);
- przygotowanie warunków i środków uznanych za niezbędne (planowanie i wdrożenie);
- wykonanie;
- kontrola i powrót do jednego z poprzednich etapów[200].

3.3.2. Czynniki determinujące potrzebę tworzenia systemów ponadpowiatowych

Zasadnicze pytanie, jakie należy zadać, to czy po postulowanej przez Konstytucję RP decentralizacji i przekazaniu na szczebel powiatowy zadań związanych z przeciwdziałaniem skutkom klęsk żywiołowych, istnienie systemów ponadpowiatowych będzie miało sens, tym bardziej że zgodnie ze wspomnianą regułą pomocniczości (subsydiarności), państwo jako całość wykonuje tylko te zadania, które nie mogą być realizowane przez samych obywateli lub przez ich wspólnoty czy organizacje[201].

Podstawowe przesłanki przemawiające za utrzymaniem systemów ratowniczych na wyższych szczeblach organizacji państwa są następujące:

- doświadczenia historyczne tak Polski (np. powódź w 1997 i 2001 r.), jak i innych krajów pokazują, że istnieją zdarzenia nadzwyczajne (kryzysowe)[202], których nawet najlepiej przygotowany powiat nie usunie samodzielnie;

---

[200] M. Lisiecki, *Klasyczne i nowe metody organizacji i zarządzania*, WSZiM, Warszawa 2001, s. 12.

[201] J. Płoskonka, *Zarządzanie kryzysami a reforma administracji publicznej*, ISP, Warszawa 1998, s. 2.

[202] M. Stec, J. Płoskonka, S. Prutis, *System zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych* ... op. cit., s. 29.

- wprawdzie znakomita większość zdarzeń stwarzających zagrożenia ma charakter lokalny i dopiero później może ewentualnie rozwinąć się na większy obszar, to zdarzają się sytuacje, gdy zagrożenie ma charakter zewnętrzny, niekiedy wręcz transgraniczny – np. awaria elektrowni w Czarnobylu, epidemie (SARS), choroby zwierzęce (np. pryszczyca) itp., co powoduje, że działania podejmują najpierw wyższe szczeble administracji, a dopiero później niższe;
- niektóre rodzaje zagrożeń występują tak rzadko lub wymagają takich nakładów finansowych, że tylko szczebel wojewódzki lub centralny może przygotować środki do ich zwalczania (ochrona radiologiczna, epidemiologiczna itp.).

Swoistym dowodem na konieczność utrzymania ponadpowiatowych struktur ratowniczych, są już przyjęte rozwiązania dotyczące kompetencji organów w czasie trwania stanów nadzwyczajnych, w tym stanu klęski żywiołowej. Po wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej na obszarze większym niż powiat, organy administracji rządowej (wojewoda, a w niektórych przypadkach minister) przejmują odpowiedzialność za całość działań prowadzonych celem zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej[203]. Kierującemu całością działań podlegają starostowie, a pośrednio wójtowie. Równocześnie podporządkowane mu są organy i jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządu województwa[204]. Ponieważ działania prowadzone na skalę ponadpowiatową nie są sumą akcji prowadzonych w poszczególnych powiatach, warunkiem niezbędnym do jej przeprowadzenia jest wcześniejsze posiadanie struktury organizacyjnej, która opierając się na siłach poszczególnych powiatów i siłach przybyłych z zewnątrz, byłaby zdolna taką akcję przeprowadzić.

3.3.3. Metody podziału zadań realizowanych w ramach administracji publicznej

Konstytucja RP stanowi, że ustrój terytorialny RP zapewnia decentralizację władzy publicznej. Generalnie przez decentralizację rozumie się taki system organizacyjny

---

[203] Ustawa z dnia 22 maja 2002 roku *o stanie klęski żywiołowej (DzU* 2002, nr 62, poz. 558), art. 8 i 11.

[204] Warto zwrócić uwagę, że w świetle wcześniej przeprowadzonej analizy, podporządkowanie starosty i wójta wcale nie oznacza podporządkowania organów administracji samorządowej. Takie podporządkowanie pojawia się dopiero w kompetencjach ministra, po wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej na obszarze większym niż jedno województwo (art. 13. ust. 1 w powiązaniu z art. 8 pkt 4 cytowanej ustawy *o stanie klęski żywiołowej*).

administracji, w którym poszczególne podmioty administrujące mają wyraźnie określone kompetencje, ustalone bądź przekazywane od innych (wyższych) organów w drodze ustawowej, realizowane w sposób samodzielny i podlegające w tym zakresie jedynie nadzorowi weryfikacyjnemu organów kompetentnych[205]. W praktyce oznacza to ustawowe przeniesienie odpowiedzialności publicznoprawnej za realizację określonych zadań publicznych na samodzielne prawnie podmioty, władze lub instytucje administracyjne, nie należące do zcentralizowanej administracji rządowej[206]. Jednocześnie w literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że istnieje możliwość zdecentralizowania zadań w części lub w całości. Dzieje się tak, gdy jedynie część zadań realizowana jest samodzielnie, zaś pozostałe w układzie hierarchicznego podporządkowania[207]. Taką strukturą częściowo zdecentralizowaną jest administracja zespolona na szczeblu powiatu i województwa.

Decentralizacja nie jest jedyną metodą przekazywania zadań na niższe szczeble administracji. W literaturze można spotkać pojęcie dekoncentracji zadań. Zazwyczaj o **dekoncentracji** mówi się, jeżeli przekazywanie zadań nie narusza zasad hierarchicznego podporządkowania administracji[208].

Według internetowego słownika samorządowca[209] – d**ekoncentracja administracji,** to proces rozpraszania (przenoszenia) zadań i kompetencji w ramach administracji scentralizowanej na większą liczbę organów; organy te, przejmując kompetencje, pozostają w dalszym ciągu w stosunku pełnej zależności służbowej i osobowej od organu zwierzchniego. Dekoncentracja administracji może mieć charakter dekoncentracji resortowej, gdy przenoszenie kompetencji następuje na kilka organów tego samego szczebla lub terytorialnej, polegającej na przejmowaniu kompetencji organu wyższego przez podległe mu organy terenowe. Dekoncentracja nie zmienia charakteru administracji, która nadal pozostaje scentralizowana, gdyż przekazanie kompetencji nie oznacza uznania niezależności i samodzielności organów przy ich wykonywaniu.

Podobną definicją posługuje się Kancelaria Rady Ministrów[210]. Według niej, **dekoncentracja** jest procesem polegającym na przenoszeniu uprawnień i zadań do jednostek

---

[205] R. Balicki, *Ustrój administracji...*, op. cit., s. 27.

[206] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, op. cit., s. 106.

[207] R. Balicki, *Ustrój administracji...*, op. cit., s. 28.

[208] Ibidem, s. 28.

[209] Portal internetowy INFOPORT, www.infoport.pl/content/?dn=5&page=2.

[210] *Program decentralizacji funkcji państwa i rozwoju samorządu terytorialnego – „Państwo sprawne, przyjazne, bezpieczne"*, Kancelaria Rady Ministrów, www.kprm.gov.pl/1937_3340.htm.

niższego szczebla w ramach administracji rządowej oraz analogicznie do jednostek pomocniczych w ramach administracji samorządowej.

Słuszność przytoczonych definicji budzi pewne wątpliwości. Konstytucja RP wprowadziła bowiem pojęcie zadań realizowanych na rzecz administracji rządowej, ale zleconych samorządowi terytorialnemu[211]. Trzymając się wcześniej przytoczonych definicji, zadania takie nie są zadaniami zdecentralizowanymi (gdyż odpowiedzialność w skali kraju za ich realizację spoczywa na administracji rządowej), ani dekoncentrowanymi (gdyż organy samorządu terytorialnego nie są hierarchicznie podległe administracji rządowej).

Warto zatem przytoczyć nieco odmienną definicję tego pojęcia, zawartą w poradniku Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej. Zgodnie z nim, **dekoncentracja** – to przekazanie uprawnień „w dół" w ramach tego samego systemu zarządzającego. Uprawnienia „dekoncentrowane" można w każdej chwili cofnąć. Odpowiedzialność za ich właściwe wykorzystanie pozostaje bowiem w gestii tego samego ośrodka, który jedynie dla zwiększenia efektywności przekazał pewne zadania do wykonania podporządkowanej sobie jednostce. Przykładem dekoncentracji jest np. przekazanie uprawnień do załatwiania pewnych spraw oddziałom terenowym jakiejś agencji rządowej. Odpowiedzialność pozostaje w tych samych rękach, a przekazanie ma tylko ułatwić sposób wykonania zadania[212].

Należy odnotować, że nowym elementem zawartym w tej definicji jest różnicowanie zadań na decentralizowane i dekoncentrowane w zależności czy doszło do przeniesienia odpowiedzialności na organ niższego szczebla, czy też odpowiedzialność pozostała w ręku organu zlecającego zadanie, oraz odejście od warunku hierarchicznego podporządkowania na rzecz pojęcia jednolitego systemu zarządzania.

W oparciu o podobne przesłanki (choć, niestety, opracowanie to nie zawiera definicji samego pojęcia) H. Izdebski i M. Kulesza[213] wyszczególnili typy dekoncentracji zadań administracji rządowej. Są to następujące rodzaje dekoncentracji:

- terytorialna lub resortowa;
- osobowa lub rzeczowa;
- wewnętrzna lub zewnętrzna;
- prawna lub faktyczna.

---

[211] Konstytucja RP, op. cit., art. 166, ust. 2.

[212] *Poradnik dla radnych*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnych, , www.frdl.org.pl/downloads/r1.pdf.

[213] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, op. cit., s. 104.

Jeśli kompetencje administracyjne przypisane konkretnym organom administracji rządowej, instytucjom lub funkcjonariuszom wynikają z ustaw, jest to dekoncentracja prawna, jeśli zaś z aktów samej władzy administracyjnej lub organu nadrzędnego – dekoncentracja faktyczna. Tak więc jeśli zadania administracji rządowej wykonuje na mocy ustaw samorząd terytorialny, jest to dekoncentracja zewnętrzna, prawna. Jeśli natomiast na zasadzie porozumienia, jest to dekoncentracja faktyczna[214]. Skoro odpowiedzialność za realizację zadań pozostaje na organie zlecającym, powstaje pytanie o możliwość nadzoru i kontroli prawidłowości ich realizacji. Kontroli, bez której nie zostanie spełniony jeden z zasadniczych warunków poprawności działania zorganizowanego. W przypadku zadań objętych dekoncentracją faktyczną, w ramach umowy cywilnoprawnej organ powierzający[215] może określić formy nadzoru i kontroli. Sytuacja związana z zadaniami podlegającymi dekoncentracji prawnej wymaga odrębnego omówienia.

3.3.4. Nadzór i kontrola nad zadaniami administracji rządowej, zleconymi ustawowo jednostkom samorządu terytorialnego

W opracowaniach oceniających efektywność przeprowadzonej w roku 1999 reformy administracji w zakresie powierzenia jednostkom samorządu terytorialnego zadań administracji rządowej dominują głosy krytyczne. Podstawowe zarzuty to przypisywanie samorządom zadań, bez uprawnień do powoływania i rozwiązywania struktur je realizujących, bez uprawnień personalnych i bez swobody w zakresie ich finansowania. Sytuacja obecna nazywana jest niekiedy fikcją samorządności[216]. Wskazuje się wręcz na naruszanie zarówno Konstytucji RP, jak i Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, która mówi o środkach finansowych dostosowanych do zakresu realizowanych zadań oraz określa, że środkami tymi samorząd może swobodnie dysponować[217].

---

[214] Ibidem, s. 104.

[215] Warto zwrócić uwagę na nieco odmienne nazewnictwo różnicujące dekoncentrację prawną od faktycznej. Konstytucja i ustawy dotyczące samorządu mówią o zadaniach **zleconych** ustawowo, zaś ustawa o rządowej administracji w województwie określa, że wojewoda może **powierzać** wykonywanie rządowych zadań samorządom, zob. (DzU 2001, nr 80, poz. 872), art. 33, ust. 1.

[216] M. Lisiecki, *Słowo wstępne*, [w:] materiały z konferencji naukowej p.t. „Bezpieczeństwo obywateli w świetle reformy administracji rządowej i samorządowej – Co dalej?", SGSP Warszawa 2001.

[217] *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego* (DzU 1994, nr 124, poz. 607), art. 9, ust 1 i 2.

Istnieje jednak druga strona problemu. Wspomniana „Karta..." w art. 8 ust. 2 określa, że kontrola jednostek samorządu terytorialnego powinna dotyczyć legalności ich działania oraz może obejmować: „kontrolę celowości realizowaną przez organ wyższego szczebla w odniesieniu do zadań, których wykonanie zostało społecznościom lokalnym delegowane". Tymczasem Konstytucja RP ustanawia jedyne kryterium nadzoru nad samorządem – kryterium legalności. Nie przewiduje tu żadnych wyjątków, a tym samym wyklucza możliwość ingerencji nadzorczych w oparciu o inne elementy (np. efektywność czy celowość), nawet w sferze wykonywania tzw. zadań zleconych administracji rządowej[218]. Wprawdzie ustawa o samorządzie gminnym wskazuje wojewodę jako organ nadzorujący gminę według kryterium zgodności z prawem[219], jednak zakres tych uprawnień dotyczy innych niż kontrola form nadzoru[220]. Polegają one na możliwości wstrzymania realizacji uchwały, uchylenia uchwały, a w ostateczności na wydaniu zarządzenia w miejsce uchylonej uchwały. Wojewoda nie ma jednak żadnych możliwości wyegzekwowania celów, jakie określił samorządowi zlecający zadanie, nie ma również możliwości władczego działania, jeśli samorząd uchyli się od wykonania ciążących na nim obowiązków. W efekcie jedyną praktyczną różnicą między zadaniami własnymi i zadaniami zleconymi jest inny sposób finansowania[221]. Podobny zakres nadzoru dotyczy również samorządu powiatowego i wojewódzkiego.

W omawianym trybie zadań zleconych przekazano samorządom zadania z zakresu bezpieczeństwa, co wprawdzie zdejmuje z Rady Ministrów i innych organów obowiązek ich wykonywania, ale nie zdejmuje odpowiedzialności za efekty działań w skali makro. W efekcie mamy odpowiedzialność za efekty działań, na które odpowiedzialny nie ma wpływu, czyli brak odpowiedzialności[222].

Opisując powyższą sytuację, niektórzy autorzy stwierdzają, że konstytucyjny zapis o zakresie nadzoru nad zadaniami zleconymi samorządowi terytorialnemu, to błąd

---

[218] Biuletyn Programu Reformy Administracji Publicznej nr 15, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa styczeń 2001, s. 7

[219] Ustawa *o samorządzie gminnym*, op. cit., art. 86.

[220] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku *o administracji rządowej w województwie* (DzU 2001, nr 80, poz. 872 tekst jednolity z późn. zm.), art. 34, ust. 1-4.

[221] H. Izdebski, *Samorząd terytorialny: Podstawy ustroju i działalności*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, wydanie 2, Warszawa 2003, s. 93.

[222] *Reforma administracji publicznej 1999 – dokonania i dylematy. Raport Programu Reformy Administracji Publicznej*. Red. M. Stec, ISP, Warszawa kwiecień 2001.

o charakterze systemowym, powodujący, że zadania zlecone ustawowo tracą sens[223]. Reakcją na tę sytuację jest wprowadzenie drobiazgowej kontroli legalności wydatkowania przekazanych środków finansowych (dotacja celowa czyli tzw. „środki znaczone") oraz ponowna centralizacja niektórych zadań np. z zakresu inspekcji sanitarnej, weterynarii czy policji, co w praktyce oznacza stopniowy zanik pojęcia rządowa administracja zespolona w powiecie.

Opisywane niespójności oznaczają, że nie jest możliwe tworzenie systemów opartych na cyklu działania zorganizowanego. Fakt ten ma również wpływ na realizację zadań wynikających z ustawy o ochronie przeciwpożarowej[224], w tym związane ze zwalczaniem klęsk żywiołowych i ich skutków, a realizowanych w ramach Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego. Formalnie Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, wojewoda lub starosta odpowiednio na obszarze kraju, województwa lub powiatu, określają zadania KSRG, koordynują jego funkcjonowanie i **kontrolują** wykonywanie wynikających stąd zadań, a w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia lub środowiska kierują tym systemem[225]. Jednak jak wcześniej wykazano, przeprowadzona przez wojewodę kontrola zadań wykonywanych przez samorząd byłaby naruszeniem konstytucji. Prowadzenie takiej kontroli jest niecelowe również z tego względu, że nie istnieją mechanizmy egzekwowania od samorządu działań zmierzających do usunięcia stwierdzonych niedociągnięć.

Osiągnięcie spójności pomiędzy odpowiedzialnością a właściwością rzeczową organów administracji publicznej można osiągnąć różnymi metodami. Jednak zarówno całkowite przeniesienie odpowiedzialności za bezpieczeństwo obywateli na szczebel samorządowy, jak i przyjęcie koncepcji dekoncentracji (prawnej lub faktycznej), wiąże się ze znaczną zmianą obowiązujących przepisów. Przykładowo, wprowadzenie kontroli, pod względem celowości, zadań realizowanych w ramach dekoncentracji faktycznej, wymaga zmiany Konstytucji RP i dostosowania jej do postanowień Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Tego typu zmiany wymagają podjęcia decyzji o charakterze politycznym i wiążą się z przyjęciem jednego z typów charakteru państwa, co wykracza dalece poza ramy rozważań w niniejszej dysertacji.

---

[223] K. Byjoch, J. Sulimierski, J. P. Tarno, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 220–222.

[224] Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 roku *o ochronie przeciwpożarowej (DzU* 2002, nr 147, poz. 1229 tekst jednolity z późn. zm.), art. 2.

[225] *Ustawa o ochronie...*, art. 14. ust. 3.

3.4. Zadania administracji publicznej szczebla centralnego

3.4.1. Podział zadań pomiędzy organy administracji centralnej

Analizując zadania jakie spoczywają na administracji publicznej w dziedzinie zwalczania klęsk żywiołowych i ich skutków, nie sposób pominąć zasadniczego aktu prawnego jakim jest Konstytucja RP. Zgodnie z treścią art. 5, Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz **bezpieczeństwo obywateli**, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju[226]. Równocześnie konstytucja wskazuje na niektórych realizatorów tego obowiązku. Są nimi:

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, który czuwa nad przestrzeganiem konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium[227];
2. Rada Ministrów, która zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny oraz zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa[228];
3. ministrowie, którzy kierują określonymi działami administracji rządowej lub wypełniają zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów[229] .

Zgodnie z ustawą o działach, dział sprawy wewnętrzne obejmuje obronę cywilną, ochronę przeciwpożarową, przeciwdziałanie skutkom klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu[230]. Minister właściwy do spraw wewnętrznych nie jest całkowicie autonomiczny w zwalczaniu klęsk żywiołowych i ich skutków, gdyż niektóre zadania wiążące się z tymi zagrożeniami zostały włączone do innych działów administracji. I tak dział gospodarka wodna obejmuje zagadnienia ochrony przeciwpowodziowej, w tym budowy, modernizacji oraz utrzymania urządzeń wodnych zabezpieczających przed powodzią oraz koordynacji przedsięwzięć służących osłonie i ochronie przeciwpowodziowej państwa[231]. Minister właściwy do spraw środowiska sprawuje nadzór nad Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska oraz sprawuje nadzór na

---

[226] Konstytucja RP ..., op. cit., art. 5.

[227] Ibidem., art. 126, ust. 2.

[228] Ibidem., art. 146, ust. 4, pkt 7 i 8.

[229] Ibidem, op. cit., art. 149, ust. 1.

[230] Ustawa z dnia 4 września 1997 roku *o działach administracji rządowej (DzU* 1999, nr 82, poz. 928 tekst jednolity z późn. zm.), art. 29, ust. 1, pkt 5,6,7.

[231] Ibidem, art. 11, ust. 1, pkt 4.

Prezesem Państwowej Agencji Atomistyki oraz nad działalnością Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe"[232]. Zadania ministra właściwego do spraw rolnictwa obejmują między innymi ochronę zdrowia zwierząt, weterynaryjną ochronę zdrowia publicznego oraz ochronę zwierząt[233]. Natomiast minister właściwy do spraw zdrowia nadzoruje między innymi sprawy warunków sanitarnych i nadzoru sanitarnego[234].

3.4.2. Zadania administracji centralnej w sytuacji kryzysowej, w czasie kryzysu oraz po wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej

Generalnie szczebel centralny administracji rządowej pełni rolę wspomagającą i niekiedy koordynacyjną niezależnie od fazy działań i poziomu reagowania. Elementem pozwalającym na bieżącą koordynację działań ministrów w przypadku zagrożenia niezależnie od fazy prowadzonych działań, jest Rządowy Zespół Koordynacji Kryzysowej[235].

Do rozwiązań szczególnych, będących odstępstwem od tej zasady można zaliczyć:

1) w sytuacji kryzysowej – możliwość rozstrzygania sporów kompetencyjnych, poprzez wskazanie wojewody właściwego do kierowania zorganizowaną akcją społeczną w przypadku, gdy obszar dotknięty lub zagrożony klęską żywiołową obejmuje powiaty znajdujące się w kilku województwach oraz możliwość przejęcia kierowania bezpośrednio przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o ile obszar dotknięty lub zagrożony klęską żywiołową obejmuje kilka województw[236];
2) w czasie stanu klęski żywiołowej, jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa – przejęcie kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub innego ministra, do zakresu działania którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie, a w przypadku wątpliwości co do właściwości ministra lub w przypadku,

---

[232] Ibidem, art. 28, ust 2 i 3.

[233] Ibidem, art. 23. ust. 1, pkt 4.

[234] Ibidem, art. 33. ust. 1, pkt 5.

[235] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 roku, *w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania (DzU* 2002, nr 15, poz. 1818 z późn. zm.), par. 6 i 10.

[236] Dekret... op. cit., art. 2, ust. 3 i 4.

gdy właściwych jest kilku ministrów – przez ministra wyznaczonego przez Prezesa Rady Ministrów[237];

3) w czasie stanu klęski żywiołowej, wprowadzonego na obszarze województwa, wojewoda podlega temu ministrowi, do zakresu działania którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie[238].

Do wad przedstawionych rozwiązań należy zaliczyć brak możliwości przejęcia kierowania działaniami prowadzonymi w sytuacji kryzysowej na obszarze kilku województw przez ministra innego niż minister właściwy do spraw wewnętrznych. Może to spowodować kolizję kompetencyjną, jeśli uprawnienia i obowiązki wynikające ze źródła zagrożenia będą przypisane zgodnie z ustawą o działach innemu ministrowi. Wada ta wynika zapewne z archaiczności dekretu regulującego to zagadnienie (rok wydania 1953). W efekcie przepis ten nie uwzględnia kompetencji wynikających z ustawy o działach, a ponadto używa nieaktualnych już pojęć jak „minister administracji i gospodarki przestrzennej", czy „terenowy organ administracji państwowej".

Drugą generalną wadą obecnego systemu prawnego jest brak odniesienia do działań w fazie kryzysu. W efekcie nie wiadomo, czy i jaką rolę powinien odgrywać szczebel centralny w sytuacji, gdy zjawisko to obejmie obszar województwa.

3.5. Zadania administracji publicznej na szczeblu wojewódzkim

3.5.1. Rodzaje administracji na szczeblu wojewódzkim

Administrację publiczną w województwie sprawują:

- wojewoda;
- organy administracji niezespolonej;
- organy samorządu województwa[239].

Organy te nie są autonomiczne, gdyż wojewoda jest organem nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, w tym również nad samorządem województwa.

Zadania i kompetencje przypisane w ustawach wojewodzie wykonują kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży w imieniu wojewody i pod jego zwierzchnictwem. Metody wykonywania tego zwierzchnictwa zostaną omówione w dalszej części. Niekiedy

---

[237] Ustawa *o stanie klęski...*, op. cit., art. 8, ust. 4.

[238] Ibidem, art. 11, ust. 3.

[239] Ustawa *o administracji rządowej w województwie* (DzU 2001, nr 80, poz. 872 z późn. zm.), art. 1.

ustawy dopuszczają wykonywanie przez tych kierowników zadań w imieniu własnym. Na ogół są to zadania związane ściśle z obszarem przyporządkowanym branżowo danej służbie inspekcji czy straży i nie są związane z funkcjonowaniem całej administracji w czasie klęsk żywiołowych. W tym trybie prowadzony jest też szeroko rozumiany monitoring stanu środowiska, liczby i rodzaju zachorowań, występowania szkodników itd. Informacje z systemów monitoringu służą do wydawania bieżących decyzji administracyjnych i są przekazywane wojewodzie i innym służbom dopiero wówczas, gdy wskazują na występowanie szczególnego zagrożenia. Od tego momentu działania administracji zespolonej podlegają ogólnym zasadom koordynacji. Zasady te zostaną omówione w dalszej części.

Wprawdzie z nadzoru wojewody została wyłączona administracja niezespolona, ale w zakresie wykonywania zadań rządowych związanych z bezpieczeństwem wojewoda ma również pewne kompetencje również w stosunku do tej administracji.

3.5.2. Wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów w terenie

Zasadnicze dla omawianych zagadnień są następujące kompetencje wojewody:

- możliwość stanowienia prawa miejscowego oraz wydawania zarządzeń porządkowych (funkcja stanowiąca)[240];
- zapewnienie współdziałania wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa (funkcja koordynacyjna)[241];
- kierowanie działalnością administracji rządowej i samorządowej w zakresie zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków (funkcja kierownicza).

Przy ocenie faktycznych możliwości sprawowania przez wojewodę funkcji kierowniczej, niezbędnym jest rozpatrzenie możliwości realizacji następujących funkcji składowych:

- planowanie;
- organizowanie;
- przewodzenie;
- kontrolowanie[242].

---

[240] Ibidem., art. 39-40.

[241] Ibidem., art. 15, ust. 4.

[242] M. Lisiecki, *Klasyczne i nowe metody organizacji i zarządzania*, op. cit., s. 22.

Funkcje powyższe nie mogą występować niezależnie. Warunkiem funkcjonowania jakiejkolwiek struktury jest właściwe organizowanie działań. Według tradycyjnej koncepcji H. Le Châteliera cykl działania zorganizowanego obejmuje pięć kolejno po sobie następujących etapów:

- wybór celu, jaki chce się osiągnąć;
- zbadanie warunków i środków, które trzeba zastosować, aby osiągnąć zamierzony cel;
- przygotowanie warunków i środków uznanych za potrzebne;
- wykonanie stosownie do powziętego planu;
- kontrolę otrzymanych wyników[243].

Zasadniczy dla realizacji przez wojewodę funkcji koordynacyjnej i kierowniczej w stosunku do całej administracji jest zapis art.15 ust. 4 ustawy o administracji rządowej w województwie. W brzmieniu dosłownym wojewoda „zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków na zasadach określonych w ustawach[244]".

Z zapisu tego można wnioskować, że wojewoda nie ma wpływu na określanie celów do osiągnięcia, zaś jego funkcja kierownicza ograniczona jest do koordynacji. Mimo to zakres kompetencyjny wynikający z cytowanego przepisu jest niezwykle szeroki i pozwala korzystać z tych uprawnień niezależnie od fazy reagowania. Jednak cytowany zapis nie określa metod pozwalających uzyskać współdziałanie, nie precyzuje zakresu uprawnień związanych z kierowaniem, ani nie daje niezbędnych do tego narzędzi prawnych. Tym samym na bazie wyłącznie tego zapisu nie można utworzyć sprawnego systemu współdziałania opartego o cykl działania zorganizowanego. Do jego uzyskania niezbędnym jest posiłkowanie się dodatkowymi aktami prawnymi. Ponadto omawiany artykuł ustawy zawiera zastrzeżenie z którego wynika, że zasady wykorzystania tych kompetencji nie mogą być określane przez

---

[243] Ibidem, s. 12.

[244] Ustawa *o administracji rządowej*..., op. cit., art. 15, ust. 4.

samego wojewodę, lecz muszą wynikać z innych ustaw. System informacji prawnej LEX wymienia sześć ustaw wraz z artykułami, w których zawarto te zasady. Zapisy te zostaną omówione kolejno.

1. Ustawa o ochronie osób i mienia[245]

Treść ustawy w żadnym artykule nie zmienia relacji pomiędzy wojewodą a innymi organami, ani w żaden inny sposób nie określa zasad zapewnienia przez wojewodę współdziałania pomiędzy różnymi organami administracji. Tym samym trudno określić, dlaczego w wykazie aktów powiązanych to odwołanie zostało umieszczone.

2. Ustawa choroby zakaźne i zakażenia

Wyjątkowość regulacji zawartej w tej ustawie sprowadza się do faktu, że państwowy wojewódzki inspektor sanitarny jest organem administracji niezespolonej[246]. Tymczasem w sytuacji epidemii lub zagrożenia epidemicznego, stan epidemii i ograniczenia z nim związane wprowadza wojewoda. Wykorzystywanie kompetencji wojewody (funkcji stanowiącej) łamie branżowy charakter funkcjonowania administracji niezespolonej. Niestety, ta sama ustawa zobowiązuje wojewodę do prowadzenia niektórych działań związanych z wprowadzonym stanem (funkcja wykonawcza)[247]. Porównanie tych zadań z kompetencjami wojewody doprowadza do logicznej sprzeczności polegającej na tym, że wojewoda zapewnia współdziałanie i kieruje działaniami wykonywanymi przez samego siebie. Natomiast ustawa nie zmienia ogólnych relacji pomiędzy wojewodą a innymi rodzajami administracji.

3. Ustawa Państwowe Ratownictwo Medyczne

Zgodnie z treścią art. 2 ust. 1 oraz art. 18 ustawy, w przypadku wystąpienia nagłego zagrożenia życia lub zdrowia o skali przekraczającej możliwości organizacyjne starosty, wojewoda koordynuje funkcjonowanie systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne na

---

[245] Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 roku *o ochronie osób i mienia (DzU* 1997, nr 114, poz. 740 z późn. zm.).

[246] Zob. załącznik do ustawy *o administracji rządowej*, op. cit.

[247] Ustawa z dnia 6 września 2001 roku *o chorobach zakaźnych i zakażeniach (DzU* 2001, nr 126, poz. 1384 z późn. zm.), art. 15 ust. 2, art. 33 ust. 1.

obszarze województwa. W szczególności, w celu podjęcia, przeprowadzenia i zapewnienia kierowania medycznymi działaniami ratowniczymi wydaje polecenia starostom. Jednak wejście w życie znacznej części ustawy, w tym cytowanego artykułu, zostało odłożone do dnia 1 stycznia 2005 r.[248] Ponadto, ze względu na trwające prace dotyczące finansowania usług medycznych, do czasu sprecyzowania zadań samorządu powiatowego i starosty w dziedzinie ratownictwa medycznego nie można określić, czy uprawnienie do wydawania poleceń starostom będzie miało jakikolwiek skutek praktyczny.

4. Ustawa Prawo ochrony środowiska

Postanowienia ustawy precyzują, że w razie wystąpienia awarii wojewoda poprzez komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska podejmie działania i zastosuje środki niezbędne do usunięcia awarii i jej skutków, **określając w szczególności związane z tym obowiązki organów administracji**[249]. Możliwość nałożenia obowiązków na wszystkie organy administracji jest zatem jednoznacznym określeniem zasad wykonywania przez wojewodę jego zadań związanych w zapewnieniem współdziałania. Jednak możliwość ta dotyczy momentu po wystąpieniu zagrożenia. Jest to zatem uprawnienie na etapie reagowania (w myśl czteroetapowego postępowania w sytuacjach kryzysowych) i element wdrożenia w ramach cyklu działania zorganizowanego. Tak zdefiniowane uprawnienie nie daje natomiast możliwości przygotowania pełnego cyklu działań.

5. **Ustawa o ochronie przeciwpożarowej**

Zgodnie z tą ustawą, wojewoda na obszarze województwa określa zadania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (etap planowania), koordynuje jego funkcjonowanie (etap wdrażania) i kontroluje wykonywanie wynikających stąd zadań (etap kontroli wyników), a w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia lub środowiska kieruje tym systemem[250] (etap wykonania). Dodatkowo ustawa zawiera cele tworzenia systemu, którymi są ochrona życia, zdrowia, mienia i środowiska[251] (etap określania celu). Do spełnienia

---

[248] Ustawa z dnia 25 lipca 2001 roku *o Państwowym Ratownictwie Medycznym (DzU* 2001, nr 113, poz. 1207 z późn. zm.), art. 18 i art. 44 b.

[249] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku *Prawo ochrony środowiska (DzU* 2001, nr 62, poz. 627), art. 246, ust. 1.

[250] Ustawa. *o ochronie przeciwpożarowej*, op. cit., art. 14, ust. 3.

[251] Ibidem, art. 14, ust. 1.

warunków cyklu działania zorganizowanego brakuje jedynie etapu analizy. Etap ten można jednak wykonać korzystając z przepisów wykonawczych do ustawy. Szerzej funkcjonowanie systemu zostanie omówione w kolejnych podrozdziałach.

6. Ustawa o stanie klęski żywiołowej

Uprawnienia wojewody wynikające z tej ustawy sprowadzają się do zmiany relacji pomiędzy nim a innymi organami administracji publicznej. Mianowicie wojewodzie są **podporządkowane** organy i jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządu województwa działające na obszarze województwa oraz inne siły i środki wydzielone do jego dyspozycji i skierowane do wykonywania tych działań na obszarze województwa, w tym pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej[252]. Z nieznanych powodów zapis ten pomija organy samorządu terytorialnego i inne organy administracji publicznej, w tym niezwykle istotny organ jakim jest Kierujący Akcją Ratowniczą.

Wojewoda, poza uprawnieniami własnymi, ma do dyspozycji szereg ciał o charakterze doradczym, lub doradczo - sztabowym. W obszarze objętym niniejszą dysertacją funkcjonują dwa z nich. Jest to kolegium wojewody[253] oraz wojewódzki zespół reagowania kryzysowego. W skład kolegium wojewody wchodzą:

1) wicewojewodowie;
2) dyrektor generalny urzędu wojewódzkiego;
3) komendant wojewódzki policji;
4) komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej;
5) inne osoby wymienione w statucie urzędu wojewódzkiego.

Ponadto do udziału w pracach i posiedzeniach kolegium wojewoda może zaprosić inne osoby, w szczególności kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz dyrektorów wydziałów. Kolegium nie ma zadań ani uprawnień ustawowych, jest natomiast formą koordynacji zadań realizowanych przez poszczególne służby, inspekcje i straże[254].

---

[252] Ustawa *o stanie kęski...*, op. cit., art. 11, ust. 1 i 2.

[253] Ustawa *o administracji rządowej...*, op. cit., art. 37.

[254] Z osobistych doświadczeń autora, wynikających w udziału w pracach Kolegium Wojewody Podkarpackiego w latach 1999 - 2001, wynika, że działalność kolegium pozwala kolejno wszystkim przedstawicielom służb, inspekcji i straży na przedstawianie zasadniczych zadań jakie realizują. Dodatkowo takie spotkania pozwalają określić skalę koniecznej koordynacji działań pomiędzy różnymi organami na terenie województwa.

Funkcje i zadania wojewódzkiego zespołu reagowania zostaną omówione w kolejnych podrozdziałach.

W sumie możemy zatem wyróżnić cztery typy relacji wojewody z innymi organami administracji publicznej w województwie:

1) zwierzchnictwo nad administracją zespoloną[255];
2) nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego[256];
3) zapewnienie współdziałania i kierowanie działalnością wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków na zasadach określonych w ustawach"[257], w tym kierowanie Krajowym Systemem Ratowniczo-Gaśniczym na obszarze województwa;
4) podporządkowanie organów i jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządu województwa działających na obszarze województwa oraz innych sił i środków wydzielonych do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania tych działań na obszarze województwa, w tym pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, powstające po wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej.

Schemat relacji pomiędzy wojewodą a poszczególnymi rodzajami administracji działającymi na terenie województwa przedstawia załącznik nr 14.

3.5.3. Zadania własne administracji rządowej w województwie

Administracja rządowa na obszarze województwa to poza wojewodą 14 organów administracji zespolonej i 15 organów administracji niezespolonej. Jednak rolę wiodącą (decyzyjną lub organizacyjną) w zakresie zwalczania klęsk żywiołowych i ich skutków pełni zaledwie kilka z nich. Pełnienie tej roli zależne jest od źródła zagrożenia.

---

[255] Ibidem, art. 4.

[256] Ibidem, art. 7, ust. 3.

[257] Ibidem, art. 15, ust. 4.

1. Zagrożenia dla środowiska

Organem wiodącym w sprawach dotyczących zagrożenia środowiska jest wojewódzki inspektor ochrony środowiska. W szczególności, w przypadku, gdy działalność prowadzona przez podmiot korzystający ze środowiska albo osobę fizyczną powoduje pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagraża życiu lub zdrowiu ludzi, wojewódzki inspektor ochrony środowiska wydaje decyzję o wstrzymaniu tej działalności[258]. W przypadku wystąpienia poważnej awarii, wojewódzki inspektor ochrony środowiska, wspólnie z komendantem wojewódzkim PSP, podejmuje działania w zakresie zwalczania skutków awarii oraz może w drodze decyzji wydać zakazy lub ograniczenia ze środowiska (np. zakaz poboru wody, a tym samym wyłączenie wodociągów)[259]. Współdziałanie to odbywa się pod bezpośrednim nadzorem wojewody i w ramach jego kompetencji. Okolicznością uprawniającą wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska do podjęcia działań jest uwolnienie substancji, która ze względu na swoje właściwości bądź ilość może być niebezpieczna dla życia, zdrowia ludzi lub dla środowiska[260] (kryterium skutków). Schemat organizacyjno - decyzyjny działań w czasie awarii przedstawia załącznik nr 15.

2. Choroby zakaźne zwierząt

Organem wiodącym przy tego typu zagrożeniach jest powiatowy lekarz weterynarii, będący organem niezespolonej administracji rządowej w powiecie. Lekarz powiatowy podlega wojewódzkiemu lekarzowi weterynarii, który wchodzi w skład wojewódzkiej administracji zespolonej. Formalnie budzi to wątpliwości co do zakresu kompetencji wojewody wobec takiej administracji. Ponieważ jednak lekarza powiatowego powołuje i odwołuje wojewoda[261], można przyjąć, że faktyczny zakres uprawnień wojewody jest taki sam, jak wobec administracji zespolonej.

---

[258] Ustawa *Prawo ochrony środowiska*, op. cit., art. 364.

[259] Ibidem, art. 247.

[260] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 grudnia 2002 roku *w sprawie poważnych awarii objętych obowiązkiem zgłoszenia do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (DzU* 2003, nr 5, poz. 58), § 2, pkt 3.

[261] Ustawa z dnia 24 kwietnia 1997 roku *o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej (DzU* 1999, nr 66, poz. 752 z późn. zm.), art. 37, ust. 3.

Do zadań lekarzy weterynarii na obu szczeblach administracji należy wykrywanie i likwidowanie chorób zakaźnych zwierząt (likwidacja źródła zagrożenia). Celem wykonania powyższego, są oni zobowiązani do przygotowania i poddawania stałej aktualizacji powiatowego wojewódzkiego planu gotowości zwalczania chorób zakaźnych zwierząt oraz do powołania własnego zespołu kryzysowego (**niezależnie od powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego, co musi doprowadzać do dublowania działań**). W planach tych mają być przydzielone zadania organom administracji rządowej i samorządowej[262], a także poszczególnym podmiotom, oraz zakres ich udziału w działalności zespołu kryzysowego. Z etapów działania zorganizowanego zostały zatem ustawowo określone tylko dwa (rozporządzenie wykonawcze wspomina jeszcze o ćwiczeniach, ale bez wskazania, że jest to element konieczny) i tym samym takiego cyklu nie można uznać za prawidłowy. Zdziwienie musi budzić fakt, że w ramach jednej zespolonej administracji rządowej w województwie ma działać drugi niezależny zespół kryzysowy. Wątpić też należy, czy działaniem skutecznym jest możliwość nakładania na administrację samorządową zadań poprzez zapis w planie. Skoro w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej samorząd wykonuje na własny koszt tylko zadania własne, zaś na zadania zlecone musi otrzymać odpowiednie środki, to zapewne bez pokrycia ewentualnych wydatków samorząd nie przystąpi do wykonywania obowiązków nałożonych takim planem. Ponadto organem uprawnionym do koordynacji i kierowania działaniami administracji jest wojewoda, zatem przypisanie tej samej roli lekarzowi wojewódzkiemu jest dublowaniem kompetencji. Problemów powyższych nie rozwiązują też akty wykonawcze, gdzie ani o kosztach zwalczania chorób zwierząt, ani o relacjach między lekarzem wojewódzkim i powiatowym a wojewodą i starostą nie wspomina się ani słowem[263].

Podstawową metodą likwidacji omawianych chorób zakaźnych zwierząt jest nakładanie przez powiatowego lekarza weterynarii na właścicieli chorych zwierząt szeregu obowiązków. Obowiązki te dotyczą dezynfekcji, dezynsekcji i deratyzacji, badania zwierząt chorych lub zagrożonych. W ostateczności powiatowy lekarz weterynarii może skierować do uboju sanitarnego albo nakazać zabicie zwierząt chorych lub podejrzanych o zakażenie. Ani ustawa

---

[262] Ibidem, art. 21a.

[263] Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 października 2003 roku *w sprawie planów gotowości zwalczania chorób zakaźnych zwierząt* (DzU 2003, nr 188, poz. 1845).

ani akt wykonawczy do niej[264] nie wskazują na metody postępowania, gdy właściciele chorych i zagrożonych zwierząt uchylą się od wykonania decyzji lub ze względów technicznych nie będą w stanie ich wykonać.

Dodatkowo, na wniosek wojewódzkiego lekarza weterynarii, wojewoda w drodze rozporządzenia (funkcja stanowiąca wojewody) może wprowadzić szereg ograniczeń w zakresie ruchu osobowego, organizacji imprez i innych zgromadzeń, ograniczyć obrót niektórymi towarami, nakazać przegląd zwierząt oraz oczyszczanie, odkażanie, deratyzację i dezynfekcję miejsc przebywania zwierząt lub miejsc przechowywania i przetwarzania zwłok zwierzęcych. Brak natomiast informacji o sposobie egzekwowania tych ograniczeń.

W przypadku epidemii, skuteczność tych uprawnień może być niewystarczająca bez sięgnięcia po rozwiązania prawne, wynikające z sytuacji szczególnego zagrożenia lub wręcz bez wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Istnieje też obawa o skuteczność prowadzonych działań bez powołania odpowiedniej struktury dowódczej i bez zorganizowania zespołów wykonawczych, których to działań cytowane przepisy nie przewidują. Obawy te nie są bezpodstawne. Przykładowo, po wystąpieniu pryszczycy ustanawia się strefę zapowietrzoną, która obejmuje obszar o promieniu 10 km. Poza strefą zapowietrzoną ustanawia się strefę zagrożenia, w której prowadzi się ścisłą obserwację stanu zdrowia i kontrolę ruchu zwierząt. Głębokość tej strefy wynosi przynajmniej 10 km. W strefie zagrożenia wstrzymuje się ruch zwierząt, ogranicza ruch ludzi. Wstrzymuje się wszelkie targowiska, wystawy, spędy, skupy, wysyłki zwierząt. W ognisku, w którym stwierdzono zachorowania, ubojowi poddaje się wszystkie zwierzęta parzystokopytne, aby ograniczyć ilość wirusa wydalanego do środowiska przez zakażone (chore) zwierzęta. W ognisku choroby ubojowi poddaje się również wszystkie zwierzęta parzystokopytne, które miały bezpośredni lub pośredni kontakt ze zwierzętami chorymi lub zakażonymi[265]. Dla zobrazowania skali takich działań warto przytoczyć skutki epidemii pryszczycy w Europie Zachodniej w latach 2001 – 2002. W Anglii wybito i spalono (nie było innych technicznych możliwości utylizacji takich ilości zwłok) ok. 1 mln sztuk zwierząt[266], zaś w całej Europie ok. 3,8 mln[267].

---

[264] Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 22 stycznia 2003 roku *w sprawie postępowania przy zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (DzU* 2003, nr 18, poz. 163).

[265] *Pryszczyca – zaraza pyska i racic*, Pierwszy Portal Rolny, http://www.ppr.pl/displaySection.do?_sectionPK=146.

[266] J. Urbanowicz, *Pryszczata Europa*, Tygodnik „Wprost", nr 957, z dnia 1 kwietnia 2001 r.

[267] P. Cywiński, T. Wojciechowski, *Rak po Europejsku*, Tygodnik „Wprost", nr 1023, z dnia 7 lipca 2002 r.

Strukturę decyzyjno-organizacyjną w związku z koniecznością likwidacji choroby zakaźnej zwierząt przedstawia załącznik nr 16.

3. Zagrożenia epidemiczne ludzi

Organem wiodącym przy tych zagrożeniach jest wojewódzki inspektor sanitarny, będący organem administracji niezespolonej, podległy ministrowi właściwemu do spraw zdrowia.

Zasadnicze zadania inspektora wojewódzkiego to:

- dokonywanie analiz i ocen epidemiologicznych;
- opracowywanie programów i planów działalności zapobiegawczej i przeciwepidemicznej, przekazywanie ich do realizacji zakładom opieki zdrowotnej oraz kontrola realizacji tych programów i planów[268] (ustawa nie precyzuje etapów tego planowania, nie wskazuje na zawartość planów, ani nie daje podstawy prawnej do wydania rozporządzenia regulującego te zagadnienia);
- wydawanie zarządzeń i decyzji lub występowanie do innych organów o ich wydanie w wypadkach określonych w przepisach o zwalczaniu chorób zakaźnych[269].

W przypadku zagrożenia epidemią lub jej wystąpienia, inspektor wnioskuje do wojewody o wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. Wojewoda wprowadzający jeden z ww. stanów może jednocześnie w formie rozporządzenia (funkcja stanowiąca) wprowadzić szereg ograniczeń w zakresie ruchu samochodowego, obrotu towarowego, organizacji imprez masowych, nakaz poddania się niezbędnym zabiegom i nakaz udostępnienia pomieszczeń, obiektów i urządzeń niezbędnych do działań przeciwepidemicznych[270]. Ustawa nie precyzuje kto jest wykonawcą tychże działań. Jedynie w przypadku konieczności wprowadzenia kwarantanny ustawa wskazuje, że to właśnie wojewoda jest wykonawcą działań (funkcja wykonawcza). Wojewoda jest obowiązany

---

[268] Ustawa z dnia 14 marca 1985 roku *o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (DzU* 1998, nr 90, poz. 575 z późn. zm.), art. 5, pkt 1 i 2.

[269] Ibidem, art. 5, pkt 4.

[270] Ustawa z dnia 6 września 2001 roku *o chorobach zakaźnych i zakażeniach (DzU* 2001, nr 126, poz. 126.1384 z późn. zm.), art. 33.

zorganizować warunki izolacji lub kwarantanny przez zapewnienie odpowiednich pomieszczeń, wyposażenia oraz osób posiadających odpowiednie kwalifikacje[271]. Rola wykonawcza wojewody, w dodatku pod nadzorem merytorycznym wojewódzkiego inspektora sanitarnego, stoi w sprzeczności z funkcją koordynacyjną wojewody jako przedstawiciela Rady Ministrów. Zgodnie z tą funkcją, wojewoda może wydawać polecenia wiążące administracji niezespolonej, zatem również inspektorowi sanitarnemu.

Strukturę decyzyjno-organizacyjną w przypadku zagrożenia wystąpieniem lub wystąpienia epidemii chorób zakaźnych ludzi przedstawia załącznik nr 17.

4. Zagrożenia roślin uprawnych organizmami szkodliwymi

Organem wiodącym dla tego rodzaju zagrożeń jest wojewódzki inspektor ochrony roślin i nasiennictwa, będący organem rządowej administracji zespolonej w województwie. Do jego zasadniczych zadań w dziedzinie zapobiegania i zwalczania klęsk żywiołowych należy:

- kontrola roślin lub powierzchni pod ich uprawą oraz składowanych roślin i produktów roślinnych w celu stwierdzenia występowania i rozprzestrzeniania się organizmów szkodliwych;
- ocena stanu zagrożenia roślin przez organizmy szkodliwe;
- wyznaczanie stref porażenia organizmami szkodliwymi, stref bezpieczeństwa oraz określanie patotypów tych organizmów[272].

W przypadku wystąpienia szkodników zagrażających roślinom uprawnym, inspektor, w formie decyzji administracyjnej, może nałożyć na posiadacza (właściciela roślin lub terenu) szereg obowiązków w zakresie zwalczania szkodników, niszczenia przerabiania lub czyszczenia roślin, odkażania gleby i podłoży, ograniczenia w zakresie przywożenia i wywożenia roślin[273]. Działania te inspektor prowadzi we własnym imieniu, o ile zwalczany szkodnik został wymieniony w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw rolnictwa[274].

---

[271] Ibidem., art. 27, ust. 4.

[272] Ustawa z dnia 12 lipca 1995 roku *o ochronie roślin uprawnych (DzU* 2002, nr 171, poz. 1398 tekst jednolity z późn. zm.), art. 40. ust. 1.

[273] Ibidem, art. 4.

[274] Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 września 2001 roku *Szczegółowe sposoby zwalczania i zapobiegania rozprzestrzenianiu się organizmów charakteryzujących się szczególną szkodliwością oraz szczegółowe zasady wyznaczania stref porażenia i stref bezpieczeństwa w związku z występowaniem tych organizmów (DzU* 2001, nr 118, poz. 1267).

W przeciwnym wypadku, inspektor może zwrócić się do wojewody o wydanie rozporządzenia nakładającego obowiązek zwalczania szkodnika innego niż wymieniony w rozporządzeniu (funkcja stanowiąca wojewody). Jednak nawet w tym przypadku to inspektor wydaje decyzje administracyjne, zaś wojewoda pozostaje organem nadzorczo-kontrolnym[275]. W efekcie powstaje bardzo przejrzysta struktura organizacyjno-decyzyjna. Ustawa reguluje również problem finansowania kosztów zwalczania szkodników, gdyż osobom, które w związku z decyzjami inspektora poniosą straty, przysługuje odszkodowanie od Skarbu Państwa[276].

Ww. zadania dotyczą wyłącznie ochrony roślin uprawnych. Ustawy nie przewidują zwalczania szkodników zagrażających innym roślinom, nakładania obowiązków na osoby inne niż posiadacze, ani prowadzenia zorganizowanych działań pod jednolitym dowództwem.

Strukturę organizacyjno-decyzyjną na wypadek wystąpienia szkodników roślin uprawnych przedstawia załącznik nr 18.

5. Powodzie

Odpowiedzialność za przygotowanie do prowadzenia działań w czasie powodzi została rozproszona pomiędzy różne administracje i organy. Jednak zasadniczymi z nich są poszczególne szczeble administracji samorządowej. Ich zadania w omawianej dziedzinie zostaną przedstawione kolejno.

W zadaniach samorządu gminnego wymieniono sprawy ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego. Jednocześnie wójt (oraz odpowiednio burmistrz, prezydent), działając w imieniu własnym jako organ administracji publicznej, opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią, ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy oraz może zarządzić ewakuację z terenów zagrożonych[277].

Podobne zapisy zawiera ustawa o samorządzie powiatowym, która wśród zadań własnych wymienia ochronę przeciwpowodziową, w tym obowiązek wyposażenia i utrzymania

---

[275] Ibidem, art. 3 ust. 4.

[276] Ibidem, art. 4 ust. 1.

[277] Ustawa *o samorządzie gminnym*, op. cit., art. 7, art. 31a, art. 31b.

powiatowego magazynu przeciwpowodziowego. Rada powiatu dokonuje ponadto okresowej oceny zabezpieczenia przeciwpowodziowego. Natomiast starosta, działając w imieniu własnym, opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy[278].

Na szczeblu województwa, samorząd wojewódzki prowadzi sprawy gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpowodziowej, a w szczególności wyposażenia i utrzymania wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych[279]. Natomiast dokonywanie oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa, opracowywanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią oraz ogłaszanie i odwoływanie pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego powierzono wojewodzie[280].

Tak zdefiniowane przygotowanie działań nie spełnia kryteriów działania zorganizowanego, skoro poza etapem planowania nie wymienia żadnych innych. Ponadto ustawy nie precyzują czym jest wyposażenie „o charakterze ponadgminnym" ani „o charakterze wojewódzkim", które to wyposażenie winno znajdować się w odpowiednich magazynach przeciwpowodziowych. W efekcie, trzy różne i niezależne od siebie administracje samorządowe mają gromadzić ten sam sprzęt, z przeznaczeniem do działań na tym samym obszarze. Takie rozwiązanie jest zaprzeczeniem omawianych wcześniej zasad adekwatności i pomocniczości. Zasadę adekwatności łamie również konstrukcja prawna polegająca na tym, że sprzęt niezbędny do działań na szczeblu województwa kupuje i utrzymuje samorząd wojewódzki, natomiast plan, z którego potrzeby te powinny wynikać, opracowuje wojewoda. Ponadto w niektórych przypadkach wojewoda kieruje działaniami w związku z powodzią, zatem skuteczność jego działania jest w znacznym stopniu uzależniona od tego, czy magazyn przygotowany przez inną administrację zawiera właściwy sprzęt[281].

Przytoczone ustawy nie dotykają problemu organizacji samych działań ani dowodzenia i kierowania nimi, pozostawiając te zagadnienia innym rozwiązaniom organizacyjno-prawnym.

---

[278] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku *o samorządzie powiatowym (DzU* 2001, nr 142, poz. 1592 tekst jednolity z późn. zm.), art. 4, ust. 1, pkt 16, art. 12 pkt 9d, art. 34, ust. 4, pkt 1a.

[279] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku *o samorządzie województwa (DzU* 2001, nr 142, poz. 1590 tekst jednolity, z późn. zm.), art. 14, ust. 1, pkt 9.

[280] Ustawa *o administracji rządowej w województwie*, op. cit., art. 15, pkt 4a.

[281] Szerzej na ten temat, W. Skomra, *Problemy organizacyjno - prawne współdziałania administracji, wojska i służb ratowniczych w czasie klęski żywiołowej*, Zeszyty Naukowe AON, nr 1/2004.

6. Pozostałe rodzaje klęsk żywiołowych

W sytuacji kryzysowej oraz w czasie stanu klęski żywiołowej działaniami o charakterze społecznym oraz całością działań kierują odpowiednio wójt, starosta, wojewoda. Natomiast w sprawach dotyczących prowadzenia działań ratowniczych organem wiodącym jest komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej, który wchodzi w skład administracji zespolonej w województwie. Do jego zadań należy między innymi organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych w czasie klęsk żywiołowych w przypadkach, gdy przeciwdziałanie im należy do kompetencji jednostek ochrony przeciwpożarowej. Przy innych rodzajach klęsk żywiołowych, zadaniem komendanta jest wykonywanie pomocniczych specjalistycznych czynności ratowniczych[282]. Okoliczności zobowiązujące jednostki ochrony przeciwpożarowej do podejmowania działań określono całkowicie odmiennie od rozwiązań przedstawianych wcześniej. Ustawa o ochronie przeciwpożarowej wprowadziła dwa kryteria, które powinny wystąpić łącznie:

- cele do osiągnięcia, którymi są ochrona życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem[283];
- konieczność zastosowania jednej z następujących technologii – zwalczanie pożarów, ratownictwo techniczne, chemiczne, ekologiczne, medyczne[284].

Źródło zagrożenia nie ma znaczenia jako kryterium podejmowania działań. Równocześnie, ze względu na interdyscyplinarny charakter działań objętych tymi warunkami, ustawowo powołano Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy. Wprawdzie organizację systemu powierzono komendantom powiatowym i wojewódzkim PSP[285], ale system jest narzędziem do organizacji i prowadzenia działań przez starostę, wojewodę i Komendanta Głównego

---

[282] Ustawa o z dnia 24 sierpnia 1991 roku *o Państwowej Straży Pożarnej (DzU* 2002, nr 147, poz. 1230 tekst jednolity z późn. zm.), art. 1, ust. 2.

[283] Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 roku *o ochronie przeciwpożarowej (DzU* 2002, nr 147, poz. 1229 tekst jednolity z późn. zm.), art. 1.

[284] Ibidem, art. 14, ust. 1.

[285] Ustawa *o PSP*..., op. cit., art. 12, ust. 5, pkt 3. i art. 13, ust. 4, pkt 3.

PSP[286]. Szczegółowo zasady funkcjonowania KSRG zostaną omówione w kolejnych podrozdziałach.

Warto zwrócić uwagę, że odmienne zdefiniowanie okoliczności zobowiązujących organ do podejmowania działań musi prowadzić do sporów kompetencyjnych. Jeden organ może być bowiem wiodącym ze względu na rodzaj zagrożenia, drugi ze względu na konieczność zastosowanie pewnej technologii. W takim przypadku do rozstrzygnięcia sporu niezbędnym jest wykorzystanie funkcji koordynacyjnej wojewody.

3.5.4. Rola samorządu wojewódzkiego

Formalnie samorząd województwa wśród swoich zadań własnych, poza omówionymi już zagadnieniami przeciwpowodziowymi, prowadzi również sprawy promocji i ochrony zdrowia, ochrony środowiska oraz bezpieczeństwa publicznego[287]. Praktyczny zakres tych zadań sprowadza się jednak do kierowania i koordynowania działalności wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych[288]. Okoliczności, w których należy rozpocząć realizację tych zadań, nie są w ustawach sprecyzowane. Jedynie w przypadku awarii zagrażających środowisku, wojewoda jest zobowiązany do poinformowania marszałka o prowadzonych działaniach[289], co może być przesłanką do prowadzania koordynacji działań jednostek podległych samorządowi.

3.5.5. Metody podejmowania działań przez administrację w sytuacji klęski żywiołowej

Analiza aktów normatywnych dotyczących kompetencji poszczególnych organów działających na obszarze województwa oraz relacji pomiędzy nimi pozwala wyodrębnić dwie metody działań:

1. Metodę stanowiąco-decyzyjną, na którą składają się:

---

[286] Ustawa *o ochronie przeciwpożarowej*, op. cit. art. 14, ust. 3.

[287] Ustawa *o samorządzie województwa*, op. cit., art. 14, ust. 1, pkt 2, 8 i 14.

[288] Ibidem., art. 41, ust. 2, pkt 6.

[289] Ustawa *o ochronie środowiska*, op. cit., art. 260, ust. 2.

- podejmowanie decyzji administracyjnych i ich egzekwowanie w imieniu własnym; decyzje te sprowadzają się do nałożenia obowiązków na osobę, właściciela lub użytkownika (przedmiotu czy instalacji) bądź sprawcę zagrożenia;
- stanowienie przez wojewodę prawa miejscowego na wniosek służby wiodącej;
- podejmowanie decyzji z wykorzystaniem kompetencji wojewody w zakresie egzekwowania lub koordynacji działań różnych służb;
- wydawanie decyzji administracyjnych wspierających działania prowadzonych przez inne organy;

2. Metodę organizacyjno-systemową, która polega na tworzeniu doraźnej wielopodmiotowej i wieloszczeblowej struktury organizacyjnej oraz na powołaniu dodatkowego organu (Kierujący Działaniem Ratowniczym) odpowiedzialnego za sprawność tej struktury.

Obie te metody mogą być prowadzone pod nadzorem i z wykorzystaniem uprawnień wojewody (dominująca rola terenowa) lub niezależnie od uprawnień wojewody (układ branżowy). Postępowanie organów różni się też ze względu na:

- umiejscowienie w różnych rodzajach administracji;
- rodzaj zagrożenia;
- rodzaj technologii przypisanych podległym im służbom.

3.6. Zadania szczebla powiatowego

Samorząd powiatowy realizuje zadania o charakterze ponadgminnym, między innymi w zakresie omówionych już spraw przeciwpowodziowych oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli[290]. Uściślająca te zadania ustawa o ochronie przeciwpożarowej określa, że realizacja ich obejmuje cztery zadania, tj. prowadzenie analiz i prognoz dotyczących klęsk żywiołowych, prowadzenie analizy sił i środków Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, budowanie systemu koordynacji działań jednostek ochrony przeciwpożarowej oraz organizowanie systemu łączności, alarmowania i współdziałania[291]. Ponadto w sytuacjach nadzwyczajnych określonych dekretem o świadczeniach celem zwalczania klęsk żywiołowych, rada powiatu może wprowadzić obowiązek świadczeń

---

[290] Ustawa *o samorządzie powiatowym*, op. cit., art. 4 ust 1, pkt 15.

[291] Ustawa *o ochronie przeciwpożarowej*, op. cit., art. 21b.

osobistych i rzeczowych na cele zorganizowanej akcji społecznej (stanowienie prawa miejscowego)[292].

O wiele większą rolę odgrywa starosta jako organ administracji publicznej. Wynika to z faktu powołania powiatowej administracji zespolonej pod zwierzchnictwem starosty. Administracja ta obejmuje:

- starostwo powiatowe;
- powiatowy urząd pracy;
- jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.

W sumie, w sytuacjach nadzwyczajnych, starosta kieruje Krajowym Systemem Ratowniczo-Gaśniczym poprzez powiatowy zespół reagowania kryzysowego oraz może wydać kierownikom administracji zespolonej w powiecie polecenia podjęcia działań w zakresie ich właściwości, zmierzających do usunięcia tego zagrożenia. W sprawach niecierpiących zwłoki[293], związanych z zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne, starosta podejmuje niezbędne działania w imieniu zarządu powiatu (staje się organem wykonawczym samorządu powiatowego). Zadania starosty w przypadku konieczności prowadzenia zorganizowanej akcji społecznej i po wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej zostaną omówione w kolejnym podrozdziale.

3.7. Szczebel gminny

Wśród zadań własnych samorządu gminnego znalazły się między innymi sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego[294]. Problemy ochrony przeciwpowodziowej zostały już omówione. Co do pozostałych zagadnień związanych z badanym obszarem, ustawa o ochronie przeciwpożarowej precyzuje, że gmina ponosi koszty wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej ochotniczej straży pożarnej[295]. Wprawdzie jednostki OSP są

---

[292] Dekret ...op. cit., art. 3.

[293] Zwrot użyty w ustawie *o samorządzie powiatowym*, op. cit., art. 34, ust. 2.

[294] Ustawa *o samorządzie gminnym*, op. cit., art. 7, ust. 1, pkt 14.

[295] Ustawa *o ochronie...*, op. cit., art. 32, ust. 2.

niezwykle istotnym elementem odwodu na wypadek klęsk żywiołowych, jednak tak zdefiniowane zadania nie wyznaczają samorządowi gminnemu zbyt istotnej roli podczas samych działań. O wiele większa rola wynika z obowiązku zorganizowania pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych[296]. Wspomniana pomoc społeczna jest udzielana osobom i rodzinom między innymi z powodu klęski żywiołowej lub ekologicznej[297] i w zakresie minimalnym polega na udzieleniu schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania osobie tego pozbawionej[298] . Formalnie podobnie brzmiące zadanie, tj. pomoc społeczna[299], przypisano samorządowi powiatowemu z tym zastrzeżeniem, że zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin[300]. Skoro ustawa o pomocy społecznej jednoznacznie udzielanie pomocy przypisuje gminie i tylko gminie, to powiat nie może gminy ani wyręczać, ani zastępować. Co gorsza, ustawa nie wskazuje, kto ma wspomagać gminę, jeśli liczba osób poszkodowanych przekroczy możliwości techniczne czy finansowe gminy. W sytuacji kryzysowej wskazać taki podmiot może wojewoda, ale takie doraźne działanie nie jest działaniem planowym i zorganizowanym. W efekcie, w czasie zdarzeń o skali klęski żywiołowej dotykających obszaru województwa, ciężar działań spoczywa na szczeblu wojewódzkim (w zakresie stanowienia prawa, kierowania całością działań oraz ratownictwa) i gminach – w zakresie pomocy społecznej. Szczebel powiatowy w takiej sytuacji pełni paradoksalnie jedynie rolę pomocniczą.

Odmiennie natomiast została określona rola wójta (i odpowiednio burmistrza, prezydenta miasta), który występuje w podwójnej roli. Jako organ wykonawczy samorządu gminnego oraz jako organ administracji publicznej. Do jego zadań w sytuacji kryzysowej należy zarządzanie ewakuacji z terenów zagrożonych[301]. Ponadto wójt (burmistrz lub prezydent miasta) koordynuje funkcjonowanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze gminy w zakresie ustalonym przez wojewodę[302]. Zadania wójta w przypadku konieczności prowadzenia zorganizowanej akcji społecznej i po wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej, zostaną omówione w kolejnych podrozdziałach.

---

[296] Ustawa *o samorządzie gminnym*, op. cit., art. 7, ust. 1, pkt 6.

[297] Ustawa z dnia 29 listopada 1990 roku *o pomocy społecznej* (DzU 1998, nr 64, poz. 414 tekst jednolity z późn. zm.), art. 3, pkt 11.

[298] Ibidem, art. 13.

[299] Ustawa *o samorządzie powiatowym*, op. cit., art. 4, ust. 1, pkt 3.

[300] Ibidem., art. 4, ust. 6.

[301] Ustawa *o samorządzie gminnym*, op. cit., art. 31b, ust. 1.

[302] Ustawa *o ochronie* ... op. cit., art. 14, ust. 5.

3.8. Funkcje sprawowane przez właściwe organy administracji rządowej i samorządowej w sytuacjach kryzysowych

W przypadku, gdy prowadzenie działań w trybie reagowania doraźnego (samodzielne prowadzenie działań przez podmiot wiodący lub reagowanie służb branżowych pod nadzorem podmiotu wiodącego) okaże się nieskuteczne, zgodnie z art. 31. ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej istnieje możliwość ograniczenia korzystania z wolności i praw, gdy jest to konieczne dla bezpieczeństwa państwa, obywateli, ochrony porządku publicznego czy ochrony środowiska[303]. Traktując porównawczo klasyfikację dokonaną w opracowaniu „Raport z badań: System zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych"[304], ograniczenia te można podzielić na następujące rodzaje:

1) ograniczenia wolności i praw politycznych (np. wolność zgromadzeń);
2) ograniczenia wolności i praw osobistych, a w tym:
   - prawa do ochrony życia prywatnego i decydowania o swoim życiu osobistym (nakaz ewakuacji, kwarantanny, nakaz poddania się zabiegom lekarskim);
   - prawa do nienaruszalności mieszkania (nakaz przyjęcia rannych lub poszkodowanych, dokonanie rozbiórki lub wyburzenia, przejęcie obiektu na cele związane z prowadzonymi działaniami);
   - wolności poruszania się (nakaz lub zakaz przebywania na określonym terenie).
3) świadczenia osobiste i rzeczowe o charakterze indywidualnym;
4) świadczeń lub ograniczeń o charakterze powszechnym, a w tym:
   - zawieszenia działalności określonego rodzaju placówek lub określonego rodzaju przedsiębiorstw;
   - ograniczenia w pracy urządzeń łączności i wykonywania niektórych usług;
   - ograniczenia w ruchu drogowym, kolejowym, lotniczym oraz w innych gałęziach transportu.

W przypadku konieczności prowadzenia zorganizowanej akcji społecznej, odpowiednio rada gminy, powiatu lub wojewoda mogą wprowadzić obowiązek świadczeń osobistych

---

[303] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, op. cit., art.. 31, ust. 3.

[304] M. Stec, J. Płoskonka, S. Prutis, *System zarządzania państwem* ..., op. cit., s. 31-32.

i rzeczowych na cele zorganizowanej akcji społecznej (funkcja stanowienia prawa miejscowego)[305]. Nakładanie obowiązków wynikających z wprowadzenia obowiązku świadczeń (funkcja wykonawcza pod nadzorem organu stanowiącego) zostały przypisane odpowiednio wójtowi, staroście i wojewodzie. W odniesieniu do wojewody, który jednocześnie jest organem stanowiącym i wykonawczym, nadzór na zasadach ogólnych sprawuje Premier[306].

Obowiązki nakładane na osoby prywatne i inne podmioty w trybie dekretu mają charakter nakładanych osobistych świadczeń rzeczowych lub ograniczeń w zakresie nienaruszalności mieszkania (obowiązek przyjęcia poszkodowanych, zabezpieczenia ich dobytku, przyjęcia zwierząt inwentarskich oraz paszy). Dekret nie daje natomiast możliwości nakładania świadczeń o charakterze powszechnym. Kompetencje poszczególnych organów w zakresie wprowadzania ograniczeń i nakładania świadczeń w trybie dekretu o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych przedstawia załącznik nr 19. W celu zorganizowanej akcji społecznej, dekret przewiduje powołanie struktury kierowniczej. Kierowanie zorganizowaną akcją społeczną (funkcja kierownicza) zostało powierzone odpowiednio wójtowi, staroście lub wojewodzie. W przypadku jednoczesnego kierowania akcją społeczną na obszarze kilku gmin, koordynację działań wójtów realizuje starosta, dla obszaru kilku powiatów – wojewoda (w przypadku powiatów leżących w kilku województwach minister właściwy do spraw wewnętrznych wskazuje właściwego wojewodę), zaś dla obszaru kilku województw, minister właściwy do spraw wewnętrznych[307]. Funkcje poszczególnych organów związane z kierowaniem zorganizowaną akcją społeczną w zależności od obszaru zagrożonego lub dotkniętego klęską żywiołową przedstawia załącznik nr 20.

W sytuacjach szczególnych zagrożeń, gdy środki konstytucyjne są niewystarczające, Rada Ministrów może wprowadzić na określonym terytorium stan klęski żywiołowej[308]. Decyzja wprowadzająca taki stan uprawnia jednocześnie odpowiednio wójta, starostę lub wojewodę do wprowadzania ograniczeń praw i swobód oraz nakładania obowiązków i świadczeń indywidualnych lub zbiorowych. Ten sam organ wskazany decyzją jest organem

---

[305] Dekret ...op. cit., art. 3.

[306] Ustawa *o administracji rządowej w województwie*, op. cit., art. 11.

[307] Dekret..., op. cit., art. 4.

[308] Konstytucja RP (DzU 1997, nr 78, poz. 483), art. 228, ust. 1.

egzekwującym wykonanie wprowadzonych ograniczeń i obowiązków[309]. Możliwości wprowadzania ograniczeń praw i wolności w trybie stanowienia prawa miejscowego w czasie stanu klęski żywiołowej przedstawia załącznik nr 21.

Wprowadzenie stanu klęski żywiołowej na określonym obszarze oznacza jednocześnie ustawowe przypisanie obowiązków związanych z kierowaniem całością działań właściwemu wójtowi, staroście, wojewodzie lub właściwemu ministrowi. Kompetencje poszczególnych organów związane z tą funkcją przedstawia załącznik nr 22.

Z uwagi na przewidywany skomplikowany charakter działań po wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej, wydaje się koniecznym wcześniejsze tak organizacyjne, jak i sprzętowe przygotowanie służb inspekcji i straży do takich działań w oparciu o cykl działania zorganizowanego. Niestety, problem tworzenia sprawnego systemu koordynacji i zarządzania w omawianej ustawie również został pominięty. Wprawdzie wprowadza się zasadę, że w czasie stanu klęski żywiołowej wojewoda kieruje działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, wprawdzie określa się strukturę wykonawczo-sztabową, którą jest wojewódzki zespół reagowania kryzysowego, ale z etapów działania niezbędnych do stworzenia sprawnego systemu reagowania wymienia się jedynie planowanie w postaci opracowywania i aktualizowania planów reagowania kryzysowego. Do tak zdefiniowanego planowania też można mieć zastrzeżenia. Dlaczego jest to zadanie zespołu, a nie wojewody. Czym jest ten plan reagowania kryzysowego, skoro ustawa pojęcia kryzys nie definiuje. Co te plany mają zawierać, skoro w samej ustawie ich zawartości nie określono, zaś delegacja dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia w sprawie tworzenia i funkcjonowania zespołów, zagadnienie planowania całkowicie pomija. Wątpliwości te potwierdza analiza rozporządzenia powołującego zespoły reagowania kryzysowego. Zgodnie z jego treścią, plan reagowania kryzysowego ma określać zespół przedsięwzięć na wypadek zagrożeń noszących znamiona klęski żywiołowej, a w szczególności zadania w zakresie monitorowania, bilans sił ratowniczych oraz procedury uruchamiania działań[310]. Tak zdefiniowane planowanie nie spełnia nawet w części wymogów działania zorganizowanego.

---

[309] Ustawa *o stanie klęski żywiołowej*, op. cit., art. 20 – 23.

[310] Rozporządzenie Rady Ministrów *w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania...*, op. cit., § 9.2.

3.9. Struktury sztabowe oraz pośrednie szczeble kierowania powoływane w trakcie działań

3.9.1. Rola i zadania zespołów reagowania kryzysowego

Dla prawidłowego realizowania zadań przez poszczególne organy administracji ogólnej, ustawa o stanie klęski żywiołowej wprowadza obowiązek powołania gminnych zespołów reagowania, powiatowych i wojewódzkich zespołów reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzowej. Zakres zadań przypisanych zespołom tą ustawą wskazuje na ich doradczo- sztabowy charakter. Z sześciu zadań cztery dotyczą wspomagania organu kierującego całością działań, a jedynie dwa, tj. opracowywanie i aktualizowanie planów reagowania kryzysowego oraz planowanie wsparcia organów kierujących działaniami na niższym szczeblu administracji publicznej, wiążą się z fazą przygotowań do działań i są przypisane bezpośrednio zespołom. Daleko szersze zadania zespołom na szczeblu powiatu i województwa przypisuje ustawa o ochronie przeciwpożarowej. Zgodnie z nią, odpowiednio starosta i wojewoda, poprzez zespoły określają zadania Krajowego Systemu Ratowniczo--Gaśniczego, koordynują jego funkcjonowanie, kontrolują wykonywanie wynikających stąd zadań, a w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia lub środowiska kierują tym systemem. Przyjęcie, że członkowie zespołu mają pewne uprawnienia decyzyjne jest w pełni zrozumiałe, gdyż są nimi zazwyczaj kierownicy służb inspekcji straży, a tylko oni mogą oddziaływać na podległe sobie jednostki organizacyjne. Skoro zespół pośredniczy w obiegu decyzyjnym, nie może być on traktowany jako element sztabowy lecz decyzyjny. Zatem tak budowana struktura z punktu widzenia typów mechanistycznych, nie ma typowych cech struktury sztabowej. Bardziej odpowiednią do jej opisu jest struktura liniowa płaska[311]. Ponadto określanie zadań, koordynacja funkcjonowania i wynikających stąd zadań, to funkcje w fazie tak przygotowania, jak i reagowania. Zatem z punku widzenia tego zapisu, zespoły są ciałami działającymi permanentnie, a nie tylko po wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej.

Wnioski te nie zostały uwzględnione przy tworzeniu rozporządzenia wykonawczego, na mocy którego powoływano zespoły reagowania kryzysowego[312]. Jako podstawę prawną zadań dla zespołów przyjęto wyłącznie zapisy ustawy o stanie klęski żywiołowej, pomijając

---

[311] Szerzej na ten temat, M. Lisiecki, *Klasyczne i nowe metody organizacji i zarządzania*, op. cit., s. 141-143.

[312] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 roku *w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania (DzU* 2002, nr 215, poz. 1818).

całkowicie zadania wynikające z ustawy o ochronie przeciwpożarowej. Co więcej, zgodnie z § 9 rozporządzenia, sporządzane przez zespoły plany reagowania kryzysowego mają obejmować nie tylko działania prowadzone po wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej (zgodnie z ustawą), lecz również działania w sytuacjach noszących **znamiona klęski żywiołowej**, co wykracza poza delegację ustawową. Wspomniane plany, zgodnie z ust. 2 tego paragrafu, to zespół przedsięwzięć na wypadek zagrożeń **noszących znamiona klęski żywiołowej**". Jednocześnie **realizacja przedsięwzięć** mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia między innymi przed **klęską żywiołową,** jest zawarta w ustawowej definicji ochrony przeciwpożarowej[313]. Zgodnie z rozporządzeniem wykonawczym do tej ustawy, podstawowym dokumentem planistycznym jest powiatowy i wojewódzki plan ratowniczy[314]. W efekcie doszło do zdublowania tych samych zadań w dwóch różnych rozporządzeniach i dwóch różnych dokumentach planistycznych.

Treść rozporządzenia w sprawie zespołów reagowania kryzysowego budzi też inne zastrzeżenia formalne. Strukturę zespołów oparto o grupy zadaniowe o charakterze stałym i czasowym. Grupy o charakterze stałym mają być komórkami organizacyjnymi odpowiednich urzędów na szczeblu gminy, powiatu i województwa. Jednak w ich skład powinny wchodzić osoby nie będące pracownikami tychże urzędów, zatem takie, które nie mogą realizować zadań urzędu[315]. Jest to sprzeczność logiczna powodująca, że rozporządzenie staje się niewykonalne. Inna sprzeczność polega na niekonsekwencji w opisie struktur i zadań. Grupy robocze są bowiem raz traktowane jako elementy składowe zespołu, innym razem jako elementy składowe centrum zarządzania kryzysowego. Można z tego wysnuć wniosek, że centrum jest strukturą zadaniową. Jednak w innym miejscu wspomina się o konieczności zapewnienia pomieszczeń zastępczych dla zespołów na wypadek niemożności użytkowania powiatowych i wojewódzkich centrów zarządzania kryzysowego oraz Rządowego Centrum Koordynacji Kryzysowej[316]. Ten zapis jednoznacznie wskazuje, że centra nie są strukturą zadaniową, lecz pomieszczeniami. Użycie tego samego pojęcia „centrum", raz w rozumieniu struktury organizacyjnej, a drugi raz jako pomieszczenia do

---

[313] Ustawa *o ochronie przeciwpożarowej*, op. cit., art. 1.

[314] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 grudnia 1999 roku *w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo- gaśniczego (DzU* 1999, nr 111, poz. 1311), § 4.

[315] Rozporządzenie *w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania...*,op. cit., § 3 ust. 6 w konfrontacji z ust. 3; § 4 ust. 7 w konfrontacji z ust. 3.

[316] Ibidem, § 3 ust. 3, § 4 ust. 3, § 5 ust. 3 i § 6 ust. 3 w konfrontacji z § 14 ust. 1 i 2.

pracy, powoduje że przepis staje się niezrozumiały. Podobnie niezrozumiały jest zapis dotyczący możliwości powołania jednego centrum zarządzania kryzysowego dla powiatu i miasta na prawach powiatu, przy czym nie przewiduje się możliwości powoływania wspólnego zespołu reagowania kryzysowego. Wspólne centrum może być ulokowane na terenie powiatu lub miasta na prawach powiatu i obejmować zasięgiem działania obszar obu sąsiadujących jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie to wspólne centrum mają „stanowić" grupy robocze, wchodzące w skład dwóch różnych zespołów reagowania kryzysowego[317].

Sami twórcy rozporządzenia musieli zdać sobie sprawę, że przy takich ramach ustawowych funkcjonowanie zespołów nie spełni wszystkich oczekiwań. Dlatego już 3 miesiące po wydaniu rozporządzenia podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, pismem znak: B – 257703/03/, poinformował wojewodów i starostów o pilnych pracach nad ustawami, które ponownie zmienią cały dotychczasowy system zarządzania w przypadku klęski żywiołowej[318]. Jednocześnie zasugerował, by odejść od strukturalnego pojmowania zespołów na rzecz modelu funkcjonalnego. W efekcie, prace nad tworzeniem zespołów zostały ograniczone do niezbędnego minimum na wszystkich praktycznie szczeblach i oparte o własne potrzeby i oczekiwania, a nie na zapisach rozporządzenia, które stało się martwą literą prawa.

Analiza kilku wybranych przykładów tworzenia zespołu na potrzeby powiatu[319], miasta na prawach powiatu[320] i województwa[321], w pełni potwierdzają te spostrzeżenia. W żadnym z tych zespołów szef nie spełnia wymogów wykształcenia, o których mowa w rozporządzeniu. Pojęcie centrum zarządzania kryzysowego jako elementu zespołu pominięto całkowicie. Jego rolę albo ograniczono wyłącznie do stanowiska dyspozytorskiego i pomieszczeń w którym dyspozytorzy pełnią swoje zadania, albo wskazano, że niektóre

---

[317] Ibidem, § 5 ust. 3 i 4.

[318] Pismo podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Zbigniewa Sobotki z dnia 20 lutego 2003 r., znak: B- 257703/03/ kierowane do wojewodów i za ich pośrednictwem do starostów i wójtów – materiał niepublikowany, kopia w posiadaniu autora.

[319] Zarządzenie nr 9/2003 Starosty Łańcuckiego z dnia 20.03.2003 roku *w sprawie powołania i ustalenia składu osobowego oraz zakresu i zasad działania Powiatowego Zespołu Reagowania Kryzysowego.*

[320] Zarządzenie nr 188/2003 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 14 kwietnia 2003 roku *w sprawie powołania Miejskiego Zespołu Reagowania Kryzysowego.*

[321] Zarządzenie nr 63/03 Wojewody Podkarpackiego z dnia 9 maja 2003 roku *w sprawie powołania Podkarpackiego Wojewódzkiego Zespołu Reagowania Kryzysowego.*

zadania na rzecz zespołu wykonują pracownicy centrów. Zamiast powoływania niektórych grup roboczych, wskazano, że ich zadania wykonują odpowiednie komórki policji i Państwowej Straży Pożarnej. Żadne z analizowanych zarządzeń nie zawierało zadań dla zespołów wynikających z ustawy o ochronie przeciwpożarowej i aktów wykonawczych do niej. Natomiast sytuacje, w których zespoły funkcjonują, poza stanem klęski żywiołowej, rozszerzono na niezdefiniowane ustawowo „sytuacje noszące znamiona kryzysu", „czas wystąpienia klęski żywiołowej" lub „wypadek zagrożeń noszących znamiona klęski żywiołowej". Funkcje zespołów ograniczono wyłącznie do roli opiniodawczo-doradczej, pomijając całkowicie rolę wykonawczo-decyzyjną osób będących członkami zespołu.

W sumie, treść analizowanych zarządzeń bliższa jest sugestiom zawartym w piśmie podsekretarza stanu niż postanowieniom rozporządzenia.

3.9.2. Kierujący działaniem ratowniczym (akcją ratowniczą)

Poza organami administracji rządowej i samorządowej, istotną rolę przy prowadzeniu działań tak w przypadku działań doraźnych, jak i czasie sytuacji nadzwyczajnych zagrożeń odgrywa Kierujący Akcją Ratowniczą - w skrócie KAR[322] (ustawa o ochronie przeciwpożarowej nazywa go Kierującym Działaniem Ratowniczym[323]).

Kto jest osobą uprawnioną do objęcia tej funkcji określa rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad kierowania i współdziałania jednostek ochrony przeciwpożarowej, biorących udział w działaniu ratowniczym[324] oraz rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego[325] (dla działań z udziałem wielu podmiotów, w tym również takich, które nie są jednostkami ochrony przeciwpożarowej). Poza uprawnieniami ustawowymi o charakterze ogólnym (jak np. prawo korzystania z dróg, gruntów, ujęć wody itp.), KAR w sytuacji stanu wyższej konieczności ma uprawnienia do wydawania decyzji administracyjnych. Zakres tych decyzji reguluje

---

[322] Ustawa *o PSP*, op. cit., art. 21.

[323] Ustawa *o ochronie przeciwpożarowej*, op. cit., art. 25.

[324] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2001 roku *w sprawie szczegółowych zasad kierowania i współdziałania jednostek ochrony przeciwpożarowej biorących udział w działaniu ratowniczym* (DzU 2001, nr 82, poz. 895), § 2 i § 3.

[325] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 grudnia 1999 roku *w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo- gaśniczego* (DzU 1999, nr 111, poz. 1311), art. 25 – 28.

odpowiednie rozporządzenie Rady Ministrów. Decyzje te wydaje w imieniu państwa, w szczególnym trybie administracyjnym (rygor natychmiastowej wykonalności), według zasad wynikających z Kodeksu postępowania administracyjnego[326]. W sumie należy zauważyć, że KAR spełnia wszelkie wymogi stawiane organom administracji publicznej. Jest bowiem powoływany w oparciu o ustawę, działa w ramach struktur administracyjnych, zakres jego uprawnień regulują przepisy prawa, zaś tryb postępowania podlega rygorom postępowania administracyjnego.

Spostrzeżenie, że kierujący działaniem ratowniczym jest organem administracji publicznej ma zasadnicze znaczenie dla zobrazowania relacji zachodzących w czasie zwalczania nadzwyczajnych zagrożeń. Przede wszystkim, nawet po wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej, organy administracji ogólnej nie mają możliwości ingerencji w funkcjonowanie innych organów[327]. Wyjątkiem od tej reguły mogą być tylko postanowienia ustawy o stanie klęski żywiołowej. W efekcie, niezależnie od poziomu reagowania, o ile prowadzone działania mieszczą się w zakresie zadań przypisanych KSRG, kierowanie działaniami ratowniczymi musi odbywać się poprzez organ jakim jest KAR. W świetle tej obserwacji staje się zrozumiałe, dlaczego organy administracji ogólnej nie mają przypisanych zadań ratowniczych.

Poglądowy rozdział zadań pomiędzy kierującego akcją ratowniczą, a pozostałymi organami administracji ogólnej biorącymi udział w działaniach przedstawia załącznik nr 23, zaś strukturę organizacyjno-funkcjonalną załącznik nr 24.

3.10. Określanie organu administracji odpowiedzialnego za całość prowadzonych działań

3.10.1. Cechy procesu przenoszenia odpowiedzialności pomiędzy szczeblami administracji

Wspomniana wcześniej zasada kierowania i ponoszenia odpowiedzialności przez jednoosobowe organy sprawujące władzę administracji ogólnej zawiera w sobie dwa aspekty. Pierwszy polega na ponoszeniu odpowiedzialności za skuteczność działania przez jeden,

---

[326] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 lipca 1992 roku *w sprawie zakresu i trybu korzystania z praw przez kierującego działaniem ratowniczym (DzU* 1992, nr 54, poz. 259), § 1.

[327] Ustawa *o stanie klęski żywiołowej*, op. cit., art. 7.

jednoosobowy organ administracji publicznej[328] (w roku 1997 działaniami związanymi z przeciwdziałaniem powodzi oraz minimalizowaniem jej skutków kierowały kolegialnie komitety przeciwpowodziowe[329]). Drugi aspekt dotyczy jednoznacznego wskazania szczebla odpowiedzialnego za prowadzenie całości działań oraz okoliczności, które go obligują do przejęcia tej odpowiedzialności szczebla niższego[330] (z odpowiedzialnością tą łączą się między innymi kompetencje do wprowadzania ograniczeń praw i wolności). Przekazanie musi za sobą pociągać możliwość dysponowania przez szczebel wyższy zasobami własnymi oraz tymi, które wcześniej były do dyspozycji szczebla niższego, ale co ważniejsze musi oznaczać, że z odpowiedzialności za skuteczność działania szczebel niższy został zwolniony. Niespełnienie tego warunku doprowadza do sytuacji, gdy nikt nie jest odpowiedzialny za działania, a precyzyjniej do sytuacji, gdy odpowiadają wszystkie szczeble administracji jednocześnie od wójta po ministra[331].

Przekazywanie odpowiedzialności pomiędzy poszczególnymi poziomami administracji nie jest procesem łatwym, a ponadto sam w sobie niesie dodatkowe problemy. Po pierwsze, już sama możliwość przekazania odpowiedzialności na wyższy szczebel ogranicza determinację władz lokalnych do samodzielnego uporania się z powstałą sytuacją. Tym bardziej, gdy przekazaniu odpowiedzialności towarzyszy możliwość pozyskania dodatkowych środków. Wówczas władze lokalne mogą wręcz świadomie opóźniać lub ograniczać własne działania, chcąc w ten sposób zmusić wyższe szczeble administracji do przejęcia zarządzania sytuacją i wydatkowania na nie własnych środków. Władze centralne też nie wykazują entuzjazmu do przejmowania odpowiedzialności od władz lokalnych. Jak wskazuje S.K. Schneider, władze centralne boją się zarzutów o przekroczenie własnych kompetencji. Personel administracji centralnej zwykle nie jest przygotowany do wykonywania funkcji sprawowanych normalnie przez władze lokalne. Nie znają też uwarunkowań lokalnych i kondycji finansowej władz niższego szczebla. Poszczególne agencje centralne mają również problemy z koordynacją działań pomiędzy sobą. W efekcie

---

[328] M. Stec, J. Płoskonka, S. Prutis, *System zarządzania państwem...*, op. cit., s. 14 i s. 30.

[329] Ustawa z dnia 24 października 1974 roku *Prawo wodne (DzU* 1974, nr 38, poz. 230) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 marca 1977 roku *w sprawie ochrony przed powodzią (DzU* 1977, nr 10, poz. 39) –oba akty uchylone. Uchylenie częściowe zmianą ustawy P*rawo wodne* z dnia 18 lipca 2001 (DzU 2001, nr 115, poz. 1229 art. 218 i 219, a ostatecznie ustawą *o stanie klęski żywiołowej*, op. cit.

[330] *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych – organy, kompetencje, finanse*, [w:], *Państwo – Rząd – Administracja*, Biuletyn programu reformy administracji publicznej ISP, nr 12 wrzesień 1999, s. 4.

[331] W. Skomra, *Rozważania wokół wojewódzkiego systemu ratowniczego*, Przegląd Pożarniczy nr 9/ 2003, s. 38.

opóźnienie z podjęciem działania, problemy koordynacyjne i niedostosowanie działań do uwarunkowań lokalnych, to wręcz charakterystyczne cechy działania władz centralnych[332].

Wskazanie jednoosobowego organu odpowiedzialnego za przeciwdziałanie zaistniałej sytuacji nie rozstrzyga o strukturze i kompetencjach związanych z procesem kierowania działaniami. Jednoosobowa odpowiedzialność często mylnie jest rozumiana jak zakaz tworzenia ciał kolegialnych o charakterze doradczym (sztabowym). Z uwagi na ograniczoną wiedzę specjalistyczną osoby sprawującej funkcję organu administracji ogólnej, koniecznym jest tworzenie struktur doradczych, w skład których wchodzą osoby posiadające niezbędną wiedzę merytoryczną. Podstawowe cele istnienia takich sztabów (zespołów kryzysowych) to wspomaganie decydenta poprzez przygotowanie raportów i ocen, symulacje przewidywanych scenariuszy wydarzeń oraz symulacje skutków możliwych rozstrzygnięć.

Podobnie jednoosobowe kierownictwo nie może oznaczać braku struktury organizacyjnej niezbędnej do dowodzenia, kierowania i koordynacji siłami i środkami wydzielonymi do dyspozycji organu odpowiedzialnego za całość działań. Zarówno siły zbrojne[333], policja[334], jak i PSP[335] dopracowały się systemów dowodzenia, które pozwalają efektywnie zarządzać posiadanymi siłami i środkami, bez naruszania zasady jednoosobowej odpowiedzialności za efekt działania całej struktury. Systemy te, poprzez przeniesienie odpowiedzialności za niektóre decyzje na niższe szczeble hierarchiczne, pozwalają zmniejszyć ilość informacji przepływających w układzie pionowym oraz skrócić czas niezbędny do podjęcia decyzji. Te dwa elementy mają istotne znaczenie w przypadku działań w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń, gdzie należy spodziewać się zarówno zakłóceń w systemie łączności, jak i konieczności bieżącego koordynowania działań setek, a nawet tysięcy osób.

---

[332] Szerzej na ten temat: S.K. Schneider, *Flirting with disaster. Public management in crisis situation*, M.E. Shape New York 1995, s. 45-48 oraz s. 68- 72.

[333] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 roku *w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu*, (DzU 2003, nr 41, poz. 347), § 5 i § 6.

[334] Zarządzenie nr 24/98 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 listopada 1998 roku *w sprawie realizacji przez policję zadań w warunkach katastrof naturalnych i awarii technicznych*, materiał niepublikowany, zmienione częściowo zarządzeniem nr 18/2000 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 listopada 2000 roku *w sprawie metod i form wykonywania zadań policji w przypadkach zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego*, (Dz. Urz. KGP z dnia 28 lutego 2001 r.), tekst obu zarządzeń w posiadaniu autora.

[335] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji *w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo- gaśniczego*, op. cit., rozdział 4.

3.10.2. Reagowanie doraźne

W sytuacji nie noszącej znamion nadzwyczajnego zagrożenia, poszczególne służby i organy wykonują swoje rutynowe czynności na własną odpowiedzialność. Organ administracji ogólnej sprawuje wówczas ogólne zwierzchnictwo nad służbą, nie ponosi natomiast odpowiedzialności za prawidłowe i profesjonalne wykonywanie konkretnych zadań i kompetencji. Ogólne zwierzchnictwo obejmuje pewne elementy koordynacji (choćby poprzez zatwierdzanie procedur postępowania zawartych w planach ratowniczych), oceny efektywności działania (bieżąca analiza sytuacji) oraz wspierania działań poprzez wydawanie decyzji administracyjnych na wniosek służby wiodącej przy danym rodzaju zdarzenia.

3.10.3. Sytuacja kryzysowa

Określenie właściwości organu odpowiedzialnego za usunięcie lub złagodzenie sytuacji kryzysowej w świetle obowiązujących aktów prawnych jest niezwykle trudne, a niekiedy wręcz niemożliwe. Samo pojęcie sytuacji kryzysowej, mimo że występuje w szeregu aktach (najczęściej jako sytuacja nadzwyczajnego zagrożenia), nie jest nigdzie zdefiniowane. Wystąpienie takiego zdarzenia może być wynikiem zarówno pojawienia się czynnika zagrażającego, jak i wynikać z braku organizacyjnego i technicznego przygotowania do przeciwdziałania zagrożeniu. Może też wynikać z konfliktu kompetencji lub niewłaściwego prowadzenia działań (nieudolność). Z uwagi na fakt, że przeciwdziałanie zagrożeniom zostało przypisane poszczególnym służbom, inspekcjom czy strażom (dominacja układu branżowego), kompetencje organów administracji ogólnej powinny mieć w takim przypadku charakter koordynacyjny poprzez możliwość wskazania wykonawcy, rozstrzyganie konfliktów między wykonawcami oraz tworzenie struktur innych niż funkcjonujące w sytuacjach normalnych (zorganizowane akcje społeczne).

Analizując aktualne przepisy pod tym kątem należy stwierdzić, że uprawnienie do wskazania wykonawcy (polecenie podjęcia działań w zakresie właściwości danej służby, inspekcji czy straży) zostało przypisane odpowiednio wójtowi, staroście i wojewodzie. Czynnikiem warunkującym możliwość wydania takiego polecenia jest wystąpienie bezpośredniego zagrożenia wspólnoty, zaś zakres kompetencyjny dotyczy rządowej administracji zespolonej w województwie. W efekcie wójt czy starosta może wydawać

polecenia podjęcia działań również tym organom, które występują wyłącznie na szczeblu wojewódzkim[336]. Przepisy nie rozgraniczają, kiedy zagrożenie wspólnoty dotyczy wyłącznie szczebla gminnego, a od jakiego momentu staje się zagrożeniem wspólnoty powiatowej. W efekcie nie wiadomo, kto ponosi odpowiedzialność za podjęcie właściwych działań.

Uprawnienia koordynacyjne (kierowanie wspólnymi działaniami, kierowanie działalnością, zapewnienie współdziałania itp. określenia) zostało przypisane odpowiednio staroście i wojewodzie. Czynnikiem warunkującym możliwość skorzystania z tego uprawnienia jest wystąpienie „sytuacji szczególnej", zaś zakres kompetencyjny dotyczy:

- administracji zespolonej w powiecie – w przypadku starosty[337];
- administracji samorządowej i rządowej (zespolonej i niezespolonej) na obszarze województwa – w przypadku wojewody[338].

Samo pojęcie sytuacji szczególnej nie zostało zdefiniowane. W przypadku tych służb, które wchodzą w skład administracji zespolonej zarówno na szczeblu województwa, jak i powiatu (Państwowa Straż Pożarna i policja), kompetencje starosty i wojewody dublują się, gdyż nie dokonano rozgraniczenia pomiędzy nimi. W efekcie nie można wskazać ani kto jest jednoosobowo odpowiedzialny za prawidłowość koordynacji, ani w którym momencie odpowiedzialność ta przechodzi na inny szczebel.

W każdym przypadku, gdy sytuacja tego wymaga, zaś źródłem zagrożenia jest klęska żywiołowa lub katastrofa o porównywalnych skutkach, właściwy organ (wójt, starosta lub wojewoda) mogą zorganizować akcję społeczną pod swoim kierownictwem. Udział w takiej akcji może być przymusowy, o ile w ramach stanowienia prawa miejscowego odpowiednia rada gminy, rada powiatu lub wojewoda obowiązek taki wprowadzą. Czynnikiem warunkującym przyznanie takich kompetencji jest właściwość terytorialna, definiowana poprzez wystąpienie obszaru zagrożonego lub dotkniętego klęską żywiołową. Nie określono jednak kto, ani w oparciu o jakie przesłanki uznaje dany obszar za zagrożony lub dotknięty klęską żywiołową. Nie można zatem wskazać jednoznacznie, kto jest odpowiedzialny za zorganizowanie takiej akcji.

---

[336] Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 roku *o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta* (DzU 2002, nr 113, poz. 984), rozdział 6 oraz przepisy dotyczące poszczególnych służb, inspekcji i straży wchodzących w skład rządowej administracji zespolonej w województwie.

[337] Ustawa *o samorządzie powiatowym*, op. cit., art. 35, ust. 3, pkt 4.

[338] Ibidem, art. 16. ust 1 oraz art. 15. ust. 4.

Obowiązujące zasady wyznaczania kierującego zorganizowaną akcją społeczną są również sprzeczne z zasadą jednoosobowego kierownictwa. Formalnie kierownictwo jest przypisane jednoosobowo odpowiednio wójtowi, staroście lub wojewodzie. Równocześnie jednak starosta nie może wydawać poleceń wiążących wójtom, gdyż jest jedynie koordynatorem akcji prowadzonych przez poszczególne gminy na terenie powiatu, kierowanych autonomicznie przez poszczególnych wójtów. Odpowiednio wojewoda jest koordynatorem akcji prowadzonych na obszarze kilku powiatów, kierowanych przez poszczególnych starostów. Skoro starosta i wojewoda jednocześnie kierują i koordynują działania kierowane przez inne organy, to nie sposób wskazać kto jest organem jednoosobowo kierującym całością działań[339].

3.10.4. Kryzys

Pojęcie kryzysu nie zostało wprowadzone do polskiego prawodawstwa. Wprawdzie w niektórych przepisach samo słowo występuje, ale nigdzie nie ma ani definicji takiej sytuacji, ani obowiązków czy kompetencji wynikających z jej wystąpienia. Na bazie analizy literatury przedmiotu można jedynie wskazać na dwie okoliczności, których wystąpienie wymusza wręcz przejęcie odpowiedzialności przez administrację wyższego szczebla i to nawet wówczas, gdy prawo nie przewidywało takiej sytuacji. Te okoliczności to:

- władze lokalne przestały istnieć jako funkcjonujące struktury (ich przedstawiciele sami są poszkodowani lub przebywają poza miejscem prowadzenia działań);
- nastąpiła utrata możliwości sprawowania swoich funkcji przez władze lokalne (zwykle łączy się to w faktem samoorganizacji osób poszkodowanych, których zachowania mogą stać w sprzeczności z prawem, jak np. rabunek w celu zdobycia żywności czy przemoc w celu zapewnienia sobie bezpieczeństwa[340]).

Zatem pomimo braku odpowiednich aktów prawnych można przyjąć, że jednym ze skutków uznania, iż sytuacja na danym obszarze jest kryzysem, będzie przejęcie odpowiedzialności przez szczebel wyższy lub wniosek o wprowadzenia stanu klęski żywiołowej[341].

---

[339] Dekret *o świadczeniach*..., op. cit., art. 1, 2 i 3.

[340] S. K. Schneider, *Flirting with disaster* ..., op. cit., s. 68.

[341] M. Stec, J. Płoskonka, S. Prutis, *System zarządzania państwem*..., op. cit., s. 27-30.

W świetle aktualnych uwarunkowań prawnych, gdy obszar zagrożony lub dotknięty klęską żywiołową zamyka się na terenie gminy, starosta nie może kierować zorganizowaną akcją społeczną i to nawet wówczas, gdy o jej zorganizowanie właściwa gmina poprosi. Analogiczna sytuacja dotyczy obszaru powiatu i kompetencji wojewody.

3.10.5. Stan klęski żywiołowej

Stan klęski żywiołowej wprowadza się w oparciu o rozporządzenie Rady Ministrów. Rozporządzenie to określa teren na jakim obowiązuje i tym samym jednoznacznie określa organ odpowiedzialny za skuteczność działań. Pomimo wskazania organu jednoosobowo odpowiedzialnego, ustawa wprowadza równocześnie strukturę kierowania w ramach administracji tak rządowej, jak i samorządowej. Przy wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej na terenie województwa, wójtowie kierują działaniami na terenie własnej gminy, podlegając przy tym staroście. Odpowiednio starostowie kierują działaniami na terenie powiatu, podlegając przy tym wojewodzie. Został zatem wskazany zarówno jednoosobowy organ odpowiedzialny za skuteczność działań, jak i struktura pozwalająca skoordynować działania całej administracji.

3.11. Kierunki niezbędnych zmian w zakresie przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym

Najwyższa Izba Kontroli w latach 1997 – 2003 przeprowadziła łącznie 9 kontroli, które zakończyły się sformułowaniem wniosków końcowych. Kontrole te miały zróżnicowany charakter (wycinkowe i kompleksowe) i dotyczyły różnych szczebli administracyjnych (od pojedynczej gminy po całą administrację publiczną). Kontrole były przeprowadzane w sposób planowy jak i doraźny (w przypadku zaistnienia szczególnych zdarzeń wymagających wyciagnięcia szerszych wniosków). W świetle opracowań powstałych po zakończeniu kontroli, można sformułować następujące wnioski dotyczące systemu przeciwdziałania klęskom żywiołowym[342]:

---

[342] W sporządzonym wykazie zostały pominięte wnioski, które już zostały zrealizowane poprzez zmianę obowiązującego prawa.

1. Brak zasad sporządzania planów reagowania kryzysowego powoduje, że właściwe organy nie uwzględniają w nich istotnych źródeł zagrożeń[343].
2. Powielanie struktur, planów i przedsięwzięć organizacyjnych w zakresie ochrony przed skutkami klęsk żywiołowych prowadzi do chaosu kompetencyjnego i osłabienia efektywności działania podmiotów biorących udział w akcji ratowniczej. Dlatego niezbędnym jest pilne opracowanie i wdrożenie zintegrowanego systemu ratowniczego kraju, z jednoznacznym określeniem właściwości organów w zakresie kierowania i koordynowania akcjami ratowniczymi i porządkowo - ochronnymi[344].
3. Niezbędnym jest zapewnienie wzajemnej zgodności gminnych, rejonowych[345] (obecnie powiatowych) i wojewódzkich planów operacyjnych ochrony przeciwpowodziowej[346].
4. Pilnie należy utworzyć spójny system reagowania na klęski żywiołowe, w tym klęski powodzi, obejmujący:
   - system osłony meteorologicznej;
   - jednostki gospodarki wodnej;
   - jednostki nadzorowane przez ministra spraw wewnętrznych i administracji;
   - właściwe organizacje szczebla terenowego[347].
5. Koniecznym jest uchwalenie ustawy, która stworzyłaby podstawy prawne dla działania administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych (takich jak klęski

---

[343] *Informacja o wynikach kontroli doraźnej, dotyczącej przyczyn wystąpienia powodzi w Górowie Iławeckim w dniu 3 lutego 2000 r. oraz przebiegu akcji ratowniczej*, NIK Delegatura w Olsztynie, Olsztyn marzec 2000, nr ewid.: 22/2000/S/00002/LOLL, s. 9.

[344] *Informacja o wynikach kontroli stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego kraju oraz przebiegu działań ratowniczych w czasie powodzi na terenach południowej i zachodniej Polski w lipcu 1997*, NIK Departament Ochrony Środowiska i Budownictwa i Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Państwa,Warszawa maj 1998 r., nr ewid. 23/98 P/97/210/P/97/211, s. 25.

[345] Słowo „rejonowy" w odniesieniu do operacyjnego ochrony przeciwpowodziowej oraz w odniesieniu do magazynu przeciwpowodziowego, zostało zmienione na „powiatowy" dopiero art. 33 ustawy z dnia 22 maja 2002 roku *o stanie klęski żywiołowej (DzU* 2002, nr 62, poz. 558), a zatem w trzy lata po powstaniu powiatów.

[346] *Informacja o wynikach kontroli stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego kraju...*, op. cit., s. 25.

[347] *Informacja o wynikach kontroli doraźnej stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego oraz przebiegu działań ratowniczych w czasie powodzi w dorzeczu Wisły w kwietniu 1998 r.*, NIK Departament Ochrony Środowiska i Budownictwa, Warszawa wrzesień 1998 r., nr ewid., 179/D/98/509/DOB, s. 9.

żywiołowe) oraz wyznaczała zadania związane z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych[348].

6. Przygotowanie struktur państwa do zapewnienia bezpieczeństwa w sytuacjach kryzysowych poprzez stworzenie systemu ratowniczego spójnego pod względem prawnym i organizacyjnym, jak również przygotowanie istniejących struktur administracji do zadań ustawowych nie dają pełnych gwarancji skutecznych działań ratowniczych we wszystkich sytuacjach potencjalnego zagrożenia[349].
7. Celowym jest podjęcie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji prac legislacyjnych, zmierzających do dostosowania przepisów ustaw działowych do przepisów ustawy o samorządzie powiatowym w sposób umożliwiający skuteczne wykonywanie kompetencji starostów i wójtów w stosunku do powiatowych organów służb inspekcji i straży[350].
8. Występują utrudnienia w funkcjonowaniu jednostek policji i PSP wspólnych dla miasta na prawach powiatu i sąsiadującego z nim powiatu. Utrudnienia te polegają na konieczności opracowywania oddzielnych programów i informacji, powoływaniu odrębnych zespołów do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa (obecnie zespoły reagowania kryzysowego) oraz tworzeniu odrębnych centrów zarządzania kryzysowego, co może utrudnić prowadzenie skoordynowanej akcji ratowniczej[351].

3.12. Wnioski

Wynik badań prowadzonych w niniejszym rozdziale można podzielić na trzy grupy zagadnień.

---

[348] *Informacja o wynikach kontroli usuwania skutków powodzi z lipca 1997 r. przez administrację publiczną*, NIK Departament Administracji i Integracji Europejskiej, Warszawa kwiecień 2000 r., nr ewid. 19/2000/P98001/DAE, s. 14.

[349] *Informacja o wynikach kontroli przygotowania administracji zespolonej do działań w sytuacjach kryzysowych*, NIK Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Warszawa wrzesień 2003 r., nr kontroli P/02/074, s. 12.

[350] *Informacja o wynikach kontroli wykonywania kompetencji organów samorządu lokalnego wobec policji, Państwowej Straży Pożarnej i Inspekcji Sanitarnej*, NIK Delegatura w Białymstoku, Białystok luty 2001r., nr ewid. 186/2000/P 00 146/LBI, s. 9.

[351] Ibidem, s. 6.

Pierwszą z nich jest niekonsekwentne stosowanie w literaturze przedmiotu definicji pojęcia „klęska żywiołowa". Definicje te nie zachowują ciągłości znaczeniowej we wszystkich fazach reagowania i nie odpowiadają współczesnym wyzwaniom. Ze względu na łączenie kilku różnych elementów, które muszą wystąpić jednocześnie, w sposób nieracjonalny ograniczają możliwości stosowania uprawnień przyznawanych w związku z zaistnieniem omawianego zjawiska. Ponadto badane definicje dublują warunki, które i tak muszą być spełnione w chwili uruchamiania poszczególnych faz reagowania.

Drugą grupą są problemy wynikające z wprowadzania nowych rozwiązań ustrojowych, przy pozostawieniu rozwiązań prawnych opartych o inne koncepcje funkcjonowania państwa. W efekcie cały system aktów prawnych regulujących zakres obowiązków i kompetencji poszczególnych organów administracji publicznej jest złożeniem wielu różnych, wzajemnie niespójnych rozwiązań o charakterze ściśle branżowym, terytorialnym i systemowym. Akty te powstawały w bardzo różnym okresie czasu i są odbiciem sytuacji politycznej i gospodarczej czasu ich powstania. W rezultacie korzystanie z rozwiązań pochodzących z roku 1953 czy 1967, kiedy to funkcjonowanie administracji cechowało ścisłe hierarchiczne podporządkowanie, musi prowadzić do konfliktów z przepisami współczesnymi. Ścisłe hierarchiczne podporządkowanie i jednolity system finansowania całej administracji oznacza bowiem, że zbędnym jest precyzyjne określanie, który organ jest właściwym do realizacji danego zadania. Może to zrobić osoba ten organ nadzorująca. Całkowicie zmieniło tę sytuację pojawienie się administracji samorządowej. Administracja ta cechuje się dużą niezależnością, tak w zakresie metod realizacji zadań, jak i znaczną samodzielnością finansową. W praktyce, bez jednoznacznego ustawowego wskazania zadań i źródeł ich finansowania, żaden organ samorządu terytorialnego nie podejmie się ich realizacji, tym bardziej że w postępowaniu administracyjnym obowiązuje zasada przestrzegania właściwości rzeczowej i terytorialnej[352]. W efekcie rozwiązania oparte o sformułowania „właściwy organ" pozostają martwą literą prawa. Innym skutkiem tej zasady jest brak możliwości planowego rozwiązywania problemów jakie wystąpią w sytuacji kryzysu. Bez ustawowego wskazania organów odpowiedzialnych za reagowanie w takiej sytuacji oraz bez wskazania zadań jakie należy wykonać, żaden organ nie podejmie działań przygotowujących ludzi i struktury organizacyjne na taką ewentualność.

Konieczność ścisłego przestrzegania właściwości rzeczowej i terytorialnej powinna się jednocześnie wiązać z odpowiedzialnością za efekt działania. Brak takiego powiązania

---

[352] *Kodeks postępowania administracyjnego*, op. cit., art. 19.

oznacza, że jeden organ ustawowo realizuje zadanie, a inny ponosi odpowiedzialność za jego realizację. Przy obowiązywaniu takiego rozwiązania, organ realizujący nie jest zainteresowany rezultatami swojego działania.

Trzecia grupa problemów to skutek dominacji układu branżowego (powiązań pionowych pomiędzy administracją na poszczególnych szczeblach) nad układem terytorialnym. Niewłaściwie zdefiniowane funkcje kierownicze wojewody powodują, że pomimo formalnego zapisu stwierdzającego, iż jest on przedstawicielem Rady Ministrów, w praktyce przepisy branżowe sprowadzają jego rolę do zadań wykonawczych. W efekcie sprzeczności pomiędzy rozwiązaniami branżowymi a terytorialnymi dochodzi do konfliktu kompetencji, dublowania zadań i powielania struktur realizujących te zadania.

4. Wykorzystanie istniejących rozwiązań systemowych do zwalczania skutków klęsk żywiołowych

Zwalczanie klęsk żywiołowych i ich skutków wymaga nie tylko właściwego przygotowania technicznego, ale również przygotowania odpowiednich struktur organizacyjnych, których celem jest zapewnienie właściwego współdziałania różnych niezależnych podmiotów. Struktury te często noszą nazwę systemów. Badania prowadzone w tym rozdziale skupią się na zagadnieniach związanych z funkcjonowaniem w Polsce takich właśnie systemów, o ile ich zadania mieszczą się w zakresie tematycznym opracowania. W szczególności zostaną przedstawione:

- cechy struktur organizacyjno - prawnych, które pozwalają na określanie ich mianem systemów;
- rodzaje systemów zwalczania zagrożeń i ich skutków jakie już istnieją oraz podstawy prawne ich funkcjonowania;
- cechy systemowe jakie powinny posiadać systemy przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych;
- ocena istniejących systemów pod kątem spełnienia cech systemowych.

4.1. Zwalczanie klęsk żywiołowych na obszarze województwa w ujęciu systemowym

4.1.1. Cechy ujęcia systemowego, pojęcie i cele systemu

Paradygmatem ujęcia systemowego jest systemowe widzenia i badanie świata. Cechami ujęcia systemowego w analizowaniu zjawisk są:

- holizm (całościowość);
- kompleksowość;
- esencjalizm;
- strukturalizm;
- kontekstowość;
- teleologizm.

Dla prowadzonych rozważań zasadnicze znaczenie mają:

1. Esencjalizm – oznaczający próbę odpowiedzi na pytanie: co jest istotą zjawiska (z ogółu czynników mających wpływ na zjawisko wybieramy tylko wielkości istotne i zależności pomiędzy nimi, a pomijamy wielkości pochodne i przypadkowe);
2. Strukturalizm – oznaczający określanie właściwości zjawiska na podstawie tych właściwości jego struktury, które można traktować jako integrujące i niezmienne[353].

Mimo powszechnego używania określenia system (krajowy system ratowniczo-gaśniczy, system przeciwdziałania klęskom żywiołowym, system zarządzania kryzysowego, system ochrony meteorologicznej kraju, system ochrony przed powodzią w gminach, zintegrowany system ratowniczy itp.[354]), zarówno w aktach prawnych, jak i literaturze poświeconej wymienionym systemom, trudno odnaleźć określenia definiujące pojęcie systemu. Literatura naukowa prezentuje wiele różnych definicji systemu. Dla rozważań prowadzonych w niniejszej dysertacji, właściwą jest następująca:

„System jest to wyodrębniony zbiór elementów (materialnych lub abstrakcyjnych), wzajemnie powiązanych, rozważany jako całość z określonego punktu widzenia, mający przy tym takie właściwości, których nie posiadają jego elementy[355]".

W powyższej definicji pojawiły się pojęcia:

- element – jest to najmniejszy wyodrębniony z określonego punktu widzenia składnik systemu (całości);
- relacja – jest to związek, który zachodzi między przynajmniej dwoma elementami systemu.

Istotnym elementem definicji są właściwości (właściwość), które posiada system, lecz nie posiadają jego elementy. P. Sienkiewicz właściwość tę określa mianem cechy systemowej i definiuje ją następująco:

„System musi posiadać pewną cechę (cechę systemową), czyli własność, która charakteryzuje system jako całość, lecz której nie mają jego poszczególne elementy"[356].

---

[353] T. i K. Jajuga, K. i S. Wrzosek, *Elementy teorii systemów...*, op. cit., s. 13-14.

[354] Pojęcia zaczerpnięte z literatury wykorzystanej do niniejszego opracowania.

[355] *T. i K. Jajuga, K. i S. Wrzosek, Elementy teorii systemów...*, op. cit., s. 19.

[356] P. Sienkiewicz, *Analiza systemowa, metodologia modelowania systemowego*, AON, Warszawa 1994, s. 40.

W podobnym duchu definiuje system L. J. Krzyżanowski:

Przez system SYS, rozumiemy zbiór elementów, e, wyróżnionych w jakimkolwiek przedmiocie P ze względu na zachodzące między nimi stosunki, S_{up} , wyrażające jakieś uporządkowanie:

$$SYS = [\{e(P)\}, S_{up}]$$

Z definicji tej wynikają pewne wnioski, które mogą być przydatne przy ustalaniu czy dany zbiór jest systemem, czy nie.

1. Do utworzenia systemu koniecznym jest jednoczesne istnienie zbioru elementów, między którymi zachodzą pewne relacje, oraz istnienie relacji porządkujących ów zbiór.
2. Przy zadanych relacjach porządkujących tylko niektóre przedmioty złożone z elementów bądź tylko niektóre podzbiory elementów owych przedmiotów okazują się systemami.
3. Na dowolnym przedmiocie złożonym z elementów możemy opisywać różne systemy w zależności od zadanych relacji porządkujących[357].

Z punktu widzenia tak zdefiniowanych systemów, można również zdefiniować pojęcie organizacji:

Organizacja jest to system, którego uporządkowanie polega przede wszystkim na tym, że funkcjonalnie zróżnicowane jego części w zasadzie współprzyczyniają się do powodzenia całości, a powodzenie całości jest istotnym warunkiem powodzenia części[358].

Pamiętając, że system reagowania na klęski żywiołowe ma ograniczyć zagrożenie dla zdrowia, życia lub mienia dużej liczby osób, degradację środowiska na znacznych obszarach lub poważne zakłócenia w działalności gospodarczej (w tym w infrastrukturze krytycznej) oraz, że zagrożenie to ma zazwyczaj charakter zmienny (narastający lub malejący), można następująco określić cel tworzenia tego systemu:

W odniesieniu do obszarów przypisanych ustawowo systemowi, w przypadku wzrostu poziomu zagrożenia skutkami klęski żywiołowej poza poziom uznawany za

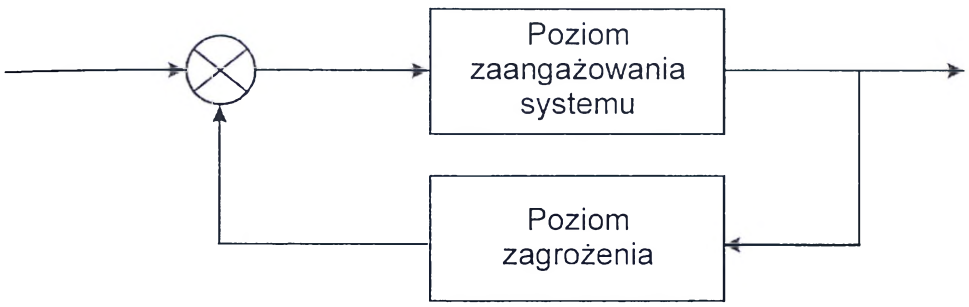
---

[357] L.J. Krzyżanowski, *O podstawach kierowania organizacjami inaczej*, Wydawnictwo Naukowe PWN S. A., Warszawa 1999, s. 188 - 189.

[358] Ibidem, s. 185.

akceptowalny, system ma podjąć działania przywracające poziom zagrożenia do pierwotnego, natomiast po wystąpieniu klęski żywiołowej ograniczyć jej skutki.

Mamy tu zatem do czynienia ze sprężeniem zwrotnym bezpośrednim, gdzie wzrost poziomu zagrożenia wpływa na wzrost poziomu zaangażowania systemu, zaś działania systemu powodują obniżenie poziomu zagrożenia. Cykl ten przedstawiono na schemacie nr 3.



Schemat 3. Wzajemna zależność poziomu zaangażowania systemu i poziomu zagrożenia

Źródło: T. i K. Jajuga, K. i S. Wrzosek, *Elementy teorii systemów i analizy systemowej,* Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 1993, rys. 2.10 s. 30.

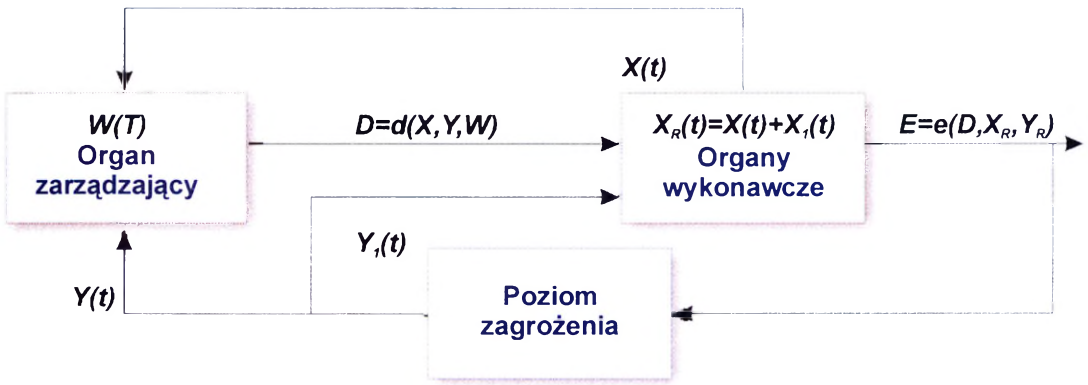
Wprawdzie z tak zdefiniowanego celu działania wynika, że system przeciwdziałania klęskom żywiołowym jest systemem interwencyjnym, ale jest to jedynie uproszczenie. W rzeczywistości wykonuje on również pewne funkcje w odniesieniu do fazy zapobiegania (zagrożenie wykrywa jedna służba, a działania zapobiegawcze podejmuje inna) oraz ma możliwość reagowania prewencyjnego (np. działania podejmowane są na podstawie komunikatu o spodziewanej powodzi, a nie dopiero po jej zaistnieniu). Jednak funkcje te ograniczają się do poprawy obiegu informacji i sam system nie zmienia branżowego, a przede wszystkim lokalnego charakteru działań rozpoznawczych, profilaktycznych i prewencyjnych.

Oddziaływanie systemu z jego otoczeniem nie jest jedyną relacją jaką można obserwować. W. Kitler, analizując system zarządzania w sytuacji kryzysowej, wskazał na istnienie również relacji wewnątrzorganizacyjnych wynikających z faktu, że funkcjonowanie systemu reagowania (organizacji) wymaga współdziałania organu zarządzającego z organami wykonawczymi. Przyjmując dla uproszczenia, że zarządzanie systemem jest jednoosobowe,

po uwzględnieniu oddziaływania otoczenia oraz oddziaływań wewnętrznych, aktualny stan systemu przedstawiono na schemacie nr 4. Użyte przy tym zmienne oznaczają:

- X – stan wewnętrzny organizacji;
- Y – stan otoczenia (poziom zagrożenia) oddziaływujący na daną organizację;
- E – efekt osiągany przez organizację;
- W – stan wiedzy i umiejętności układu zarządzającego.

Przyjmując powyższe założenia, proces zarządzania polega na zebraniu informacji o stanie organizacji (systemu) X(t) i jej otoczenia Y(t), a następnie na przetwarzaniu tych informacji kierując się wiedzą W(t) organu zarządzającego, w decyzje D(t) realizowane przez organy wykonawcze[359].



Schemat 4. Uproszczony model procesu zarządzania w sytuacji kryzysowej po uwzględnieniu wektorów stanu organizacji i otoczenia

Źródło: Opracowanie własne w oparciu o : W. Kitler – kierownik zespołu, *Problemy zarządzania kryzysowego w państwie. Studium*, AON, Warszawa 2000, rys. 5, s. 34.

4.1.2. Cecha systemowa

Zarówno elementy omawianego systemu, jak i relacje pomiędzy nimi występujące są, bądź powinny się znajdować w cytowanych wcześniej ustawach. Znacznie trudniej wskazać cechę systemową. Aby ją opisać, należy zauważyć, że aby usunąć zagrożenie oraz ograniczyć, czy wręcz zlikwidować skutki zdarzenia, działania podejmują służby działające w oparciu o prawo materialne, zatem z istoty swojej ograniczone zarówno co do możliwości

[359] W. Kitler kier. nauk., *Problemy zarządzania kryzysowego w państwie: studium,* AON, Warszawa 2000, s. 31.

technicznych, jak i kompetencji (możliwości prawnych). Zatem zagrożeniu, często nieprzewidywalnemu co do skali i możliwych skutków, przedstawiamy ograniczone prawem materialnym działania poszczególnych służb i organów administracji. Aby możliwości reagowania korespondowały z cechami zagrożenia, tworzymy więc możliwie wszechstronny (elastyczny) system reagowania (ratowniczy).

Cechą systemową jest pokonanie ograniczeń prawnych i technicznych związanych z warunkami działania organów administracji i poszczególnych służb ratowniczych.

Ujmując inaczej, wszechstronności zagrożenia próbujemy przeciwstawić wszechstronność systemu.

Na tę cechę ogólną składają się cechy szczegółowe, którymi są:

1) zdolność do wykrycia i wszechstronnej oceny możliwego zagrożenia (w zakresie dalece wykraczającym poza możliwości każdej ze służb z osobna);
2) zdolność oszacowania ryzyka wg różnych aspektów;
3) zdolność gromadzenia, uzupełniania i odtwarzania zasobów;
4) zdolność szybkiego uruchamiania zasobów adekwatnie do rodzaju i skali zagrożenia;
5) zdolność współdziałania i koordynacji działań w oparciu o jednolite planowanie;
6) zdolność tworzenia ponadbranżowych struktur zarządzania, kierowania i dowodzenia, przy czym struktury te powinny być dostosowane do:
   - rodzaju zagrożenia (służba wiodąca);
   - ilości użytych sił i stopnia komplikacji prowadzonych działań (poziom dowodzenia);
   - skali zagrożenia i związanego z nim zakresu niezbędnych kompetencji (działania doraźne, sytuacja nadzwyczajna, kryzys, stan klęski żywiołowej)[360].

---

[360] Zmiany funkcjonowania KSRG w zależności od skali zagrożenia dotyczą jedynie struktury kierowania, gdyż dodatkowe kompetencje i obowiązki w sytuacji nadzwyczajnej uzyskuje tylko kierujący systemem (starosta, wojewoda).

4.2. Podstawy prawne organizacji wielopodmiotowych struktur organizacyjnych niezbędnych do prowadzenia działań

4.2.1. KSRG

Możliwość koordynacji działań całej administracji działającej na obszarze zdarzenia o cechach sytuacji kryzysowej, nie wyczerpuje wszystkich problemów związanych ze sprawnym zwalczaniem zagrożeń i jego skutków. Poza działalnością o charakterze społeczno - administracyjnym pozostaje jeszcze sfera działań ratowniczo - technicznych. W sytuacjach kryzysowych, sfera ta obejmuje konieczność prowadzenia działań z jednoczesnym udziałem setek, a nawet tysięcy osób oraz włączenia do nich wielu podmiotów o zróżnicowanym charakterze formalno - prawnym (administracja, siły zbrojne, służby ratownicze, organizacje pozarządowe, wolontariusze itd.). Podstawą prawną, na której można oprzeć tworzenie takich struktur, jest zapis w ustawie o ochronie przeciwpożarowej, powołujący do życia krajowy system ratowniczo-gaśniczy. W brzmieniu dosłownym krajowy system ratowniczo-gaśniczy jest to integralna część organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, obejmująca, w celu ratowania życia, zdrowia, mienia lub środowiska, prognozowanie, rozpoznawanie i zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń; system ten skupia jednostki ochrony przeciwpożarowej, inne służby, inspekcje, straże, instytucje oraz podmioty, które dobrowolnie w drodze umowy cywilnoprawnej zgodziły się współdziałać w akcjach ratowniczych[361]. Cele postawione przed tym systemem zostały ograniczone do niektórych rodzajów technologii. Są nimi:

- walka z pożarami lub innymi klęskami żywiołowymi;
- ratownictwo techniczne;
- ratownictwo chemiczne;
- ratownictwo ekologiczne;
- ratownictwo medyczne.

Dodatkowym zadaniem dla systemu jest współpraca z tworzonym systemem Państwowe Ratownictwo Medyczne. Tworzenie i realizację zadań systemu ustawa powierzyła odpowiednio staroście, wojewodzie i Komendantowi Głównemu PSP. Sama ustawa nie rozstrzyga, który z tych organów jest właściwym do danego rodzaju zdarzenia, pozostawiając to zagadnienie innym rozwiązaniom formalno - prawnym.

---

[361] Ustawa *o ochronie przeciwpożarowej*, op. cit., art. 2, pkt 4.

Realizacja zadań w ramach systemu składa się z następujących elementów:

- określanie zadań;
- koordynacja funkcjonowania;
- kontrola realizacji zadań;
- kierowanie systemem w sytuacji kryzysowej.

Ww. organy realizują te zadania poprzez odpowiedni zespół reagowania kryzysowego[362], który jest ciałem o charakterze doradczo - sztabowym w ramach systemu. Niestety, zapis ten, a zatem wynikające z niego zadania, został całkowicie pominięty w rozporządzeniu dotyczącym powoływania zespołów. Wśród ich zadań zostały wymienione jedynie te wynikające z ustawy o stanie klęski żywiołowej. W efekcie powstała luka prawna polegająca na tym, że zadania systemu ustawowo są realizowane poprzez zespół, który zadań takich wcale nie musi realizować, chyba że zostanie do tego zobowiązany rocznym planem pracy[363].

Uzupełnieniem i uściśleniem postanowień ustawy jest treść rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego[364]. Rozporządzenie to, poza sprecyzowaniem szczebli systemu, jednostek wchodzących w skład systemu i zasad ich włączania, wprowadza obowiązek tworzenia wielopodmiotowych planów ratowniczych. Rozporządzenie jednoznacznie rozdziela również obszar kierowania jednostkami włączonymi do systemu (kierowanie systemem) od zadań osoby kierującej akcją ratowniczą (działaniem ratowniczym)[365]. Wprowadza przy tym trójszczeblowy system kierowania w oparciu o kryterium ilości sił i środków biorących udział w działaniach, bez względu na to, jaki jest obszar prowadzonych działań i jaki organ administracji ogólnej jest właściwym do kierowania systemem, czy szerzej do podejmowania działań w związku z sytuacją szczególnego zagrożenia. W efekcie daje to np. możliwość rozwinięcia systemu kierowania i dowodzenia działaniami ratowniczymi do poziomu strategicznego włącznie, pomimo że zdarzenie zamyka się na obszarze gminy, zaś organem właściwym do podjęcia działań ze względu na charakter sytuacji kryzysowej jest starosta.

---

[362] Ibidem, art. 14, ust. 4.

[363] Rozporządzenie Rady Ministrów *w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania* ..., op. cit., § 7.

[364] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji *w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego*, op. cit.

[365] Ibidem, rozdz. 4.

Ograniczając analizę do szczebla wojewódzkiego, jako zasadniczego dla niniejszego opracowania, należy podkreślić następujące pozytywne elementy tworzonego systemu, a zawarte w ustawie i rozporządzeniu:

- zdefiniowanie roli systemu na szczeblu wojewódzkim jako wspomagającego i koordynującego, przy założeniu, że poziom powiatowy jest podstawowym, co oznacza, że przy większości zdarzeń powinien w sposób skuteczny reagować samodzielnie;
- wprowadzenie zasady, że na obszarze województwa to wojewoda określa zadania systemu, koordynuje jego funkcjonowanie i kontroluje wykonywane zadania, a w sytuacjach nadzwyczajnych kieruje tym systemem;
- odejście od zasady wyliczania sytuacji, w których system powinien reagować, na rzecz określenia celów do osiągnięcia (ratowanie życia, zdrowia, mienia lub środowiska) z ograniczeniem do niektórych rodzajów technologii;
- maksymalne rozszerzenie możliwych podmiotów, które wojewoda jako organizator systemu może wykorzystać do prowadzenia działań;
- określenie faz działania systemu obejmujących fazę prognozowania, rozpoznawania i zwalczania zagrożeń (jest to jedyny przypadek, gdzie wojewoda ma przypisane zadania w okresie poprzedzającym wystąpienie zagrożenia);
- wprowadzenie zasady, że w odniesieniu do tego systemu wojewoda wykonuje swoje zadania przy pomocy zespołu reagowania kryzysowego, a nie przy pomocy komendanta wojewódzkiego, jak to wynika z ustawy o PSP (zmiana ta jest uzasadniona, gdyż system z założenia ma wiązać praktycznie całą administrację zespoloną, niektóre z administracji niezespolonych i inne instytucje, czyli podmioty wobec których komendant wojewódzki nie ma żadnych kompetencji władczych czy koordynujących).

Omawiane rozwiązania prawne nie są, niestety, pozbawione wad. Najważniejszą z nich jest brak konsekwencji ustawodawcy, w wyniku czego wojewodzie nie przypisano zadań związanych z opracowywaniem planów ratowniczych, czy raczej planów reagowania tworzonego systemu, ani nie wskazano innych narzędzi pozwalających zrealizować obowiązki wynikające z ustawy. Tę lukę wypełnia się dzięki zapisowi w ustawie o PSP, gdzie wśród zadań komendanta wojewódzkiego wymieniono opracowywanie planów ratowniczych

na obszarze województwa[366]. Zapis ten, dopiero w połączeniu z treścią cytowanego rozporządzenia, gdzie określono treść i procedurę opiniowania planów (przez zespół reagowania kryzysowego) i zatwierdzania (przez wojewodę), daje szansę stworzenia organizacyjnie sprawnego systemu przygotowania i prowadzenia działań. W sumie bowiem uzyskujemy wszystkie niezbędne jego etapy (fazy), czyli:

- rozpoznawanie (analizowanie) – zadanie ustawowe wojewody realizowane przez komendanta wojewódzkiego w odniesieniu do zagrożeń, których rozpoznawanie leży w zadaniach PSP oraz przez pozostałych kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich w odniesieniu pozostałych zagrożeń;
- planowanie – realizowane przez komendanta wojewódzkiego w imieniu wojewody;
- wdrażanie – realizowane poprzez zespół reagowania kryzysowego;
- realizacja (testowanie) – realizowane poprzez obowiązkowe coroczne ćwiczenia aplikacyjne lub praktyczne oraz poprzez faktyczne uruchamianie systemu w przypadku wystąpienia zagrożenia.

Pomimo że elementy cyklu zostały rozproszone pomiędzy różne organy, warto podkreślić, że w świetle dotychczasowych badań jest to jedyny przypadek, gdy realizacja zadań przebiega w oparciu o cykl działania zorganizowanego[367].

4.2.2. Obrona Cywilna

Rolę i zadania obrony cywilnej definiują protokoły dodatkowe do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r. Protokół I dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych oraz Protokół II dotyczący ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych[368]. Zgodnie z art. 61 I protokołu dodatkowego, obrona cywilna to grupa 15 zadań mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych. Natomiast struktura realizująca te zadania to

---

[366] Ustawa *o PSP*, op. cit., art. 12, ust. 5, pkt 2.

[367] Szerzej na ten temat zob. W. Skomra, *Komendant wojewódzki PSP w strukturach wojewódzkiej administracji zespolonej*, Przegląd Pożarniczy nr 2 / 2003, s. 32-35.

[368] *Protokoły dodatkowe do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz dotyczący ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II)* (DzU 1992, nr 41, poz. 175).

„organizacje obrony cywilnej", przy czym strukturę taką powołują strony konfliktu. Protokół nie reguluje struktur realizujących zadania obrony cywilnej w czasie pokoju.

Według NATO, zadania związane z zapewnieniem podstawowych warunków ludności w sytuacjach katastrofy, kryzysu i wojny, to „ochrona cywilna", zaś „obrona cywilna" to struktura realizująca zadania ochrony ludności w czasie wojny. Różne pojęcia (obrona, ochrona, zarządzanie kryzysowe) i różne podejścia (zadania czy struktura) powodują szereg nieporozumień. W efekcie nawet te same pojęcia są różnie tłumaczone i interpretowane. I tak: „Senior Civil Emergency Planning Committee (SCEPC)" to dla W. Kitlera „Wysoki Komitet ds. Planowania Obrony Cywilnej"[369], zaś dla M. Kalińskiego „Wysoki Komitet Cywilnego Planowania Kryzysowego"[370]. „Civil Emergency Planning (CEP)" M. Kaliński tłumaczy jako „Planowanie cywilne", zaś słownik skrótów stosowanych w NATO, prezentowany na stronach Biura Bezpieczeństwa Narodowego, tłumaczy ten sam skrót jako „Planowanie obrony cywilnej w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń"[371].

W ramach komitetu SCEPC funkcjonuje „Civil Protection Committee", czyli Komitet Ochrony Cywilnej, do którego zadań należy między innymi przygotowanie **ochrony** ludności na czas kryzysu i **obrony** cywilnej na czas wojny[372]. W sumie, według dokumentów NATO, działania na rzecz ludności cywilnej w czasie pokoju to ochrona cywilna, a nie obrona cywilna.

Kształt obrony cywilnej w Polsce wynika z ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z jej brzmieniem „obrona cywilna ma na celu ochronę ludności, zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków". Definiowanie poprzez cele powoduje, że obrona cywilna w takim ujęciu nie jest ani strukturą (jak w dokumentach NATO, ani zadaniami jak w I Protokole dodatkowym do Konwencji Genewskich. Jednostkami wykonującymi zadania obrony cywilnej są „formacje obrony

---

[369] W. Kitler, *Europejskie standardy obrony cywilnej i ochrony ludności*, Wiedza Obronna, nr 1/99, s. 78.

[370] M. Kaliński, *Cywilne planowanie kryzysowe istotnym elementem bezpieczeństwa państw NATO*, Wiedza Obronna, nr 1/2000, s. 33.

[371] http://www.bbn.gov.pl/pl/nato/akronimy.html#C.

[372] Ibidem, s. 39.

cywilnej"[373] (w szerszym ujęciu „organizacje obrony cywilnej"[374]), zaś działania wykonywane przez organizacje obrony cywilnej to „zadania obrony cywilnej" [375].

Ani ustawa, ani akty wykonawcze do niej nie przewidują by zadania obrony cywilnej w czasie klęsk żywiołowych miała wykonywać administracja publiczna, czy wchodzące w jej skład służby, inspekcje i straże. Użycie struktur obrony cywilnej, nawet w czasie pokoju, wymagałoby wcześniejszego powołania formacji OC, gdyż „współdziałanie organizacji obrony cywilnej w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków polega na udziale **formacji obrony cywilnej** w akcjach ratunkowych, organizowanych i prowadzonych przez inne organy"[376]. Konieczność wcześniejszego sformowania formacji OC powoduje, że formacje te stają się bezużyteczne w przypadku zdarzeń nagłych, wymagających natychmiastowego reagowania.

Elementem, który może być przydatny do prowadzenia działań w czasie klęsk żywiołowych jest możliwość użycia formacji obrony cywilnej do alarmowania i ostrzegania ludności. Jednostki organizacyjne lub służby wykonujące zadania związane z wykrywaniem zagrożeń oraz ostrzeganiem i alarmowaniem ludności tworzą, według analizowanego rozporządzenia, system wykrywania i alarmowania. Niestety, system ten nie działa permanentnie i może być rozwinięty w przypadku zaistnienia rozległych skażeń lub innych nadzwyczajnych zagrożeń, a także przeprowadzenie ćwiczeń wyłącznie na czas trwania tych zagrożeń[377]. Obowiązujące wzory alarmów, treści komunikatów i sygnałów alarmowych zawierają natomiast między innymi „Alarm o klęskach żywiołowych i zagrożeniach środowiska" (poz. nr 1), „Alarm o skażeniach" (poz. nr 3), „Uprzedzenie o zagrożeniu skażeniami"(poz. nr 4) oraz „Uprzedzenie o zagrożeniu zakażeniami" (poz. nr 5)[378].

Innym obszarem funkcjonowania przepisów o obronie cywilnej jest możliwość nakładania pewnych obowiązków na obywateli, organizacje i właścicieli zakładów pracy. Między innymi na zakłady pracy stwarzające, w przypadku ich awarii, zagrożenie dla okolicznej ludności i środowiska mogą być nakładane, przez właściwych terenowo szefów

---

[373] Ustawa z dnia 21 listopada 1967 roku *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (DzU 2002, nr 21, poz. 205 tekst jednolity z późn. zm.), art. 137 - 138.

[374] Rozporządzenie Rady Ministrów z 28 września 1993 roku *w sprawie obrony cywilnej (DzU* 1993, nr 93, poz. 429), rozdział 3.

[375] Ibidem, § 1, ust. 1.

[376] Ibidem, § 44.

[377] Ibidem, § 5, ust. 3.

[378] Ibidem, załącznik do rozporządzenia.

obrony cywilnej, zadania związane z ochroną tej ludności i likwidacją skutków awarii[379]. Zapis ten budzi jednak poważne wątpliwości o jego zgodność z Konstytucją RP. Po pierwsze, zgodnie z ustawą zasadniczą każdy ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie pogorszenie środowiska, jednak zasady tej odpowiedzialności musi określać ustawa[380], a nie właściwy terenowo szef obrony cywilnej. Ustawą tą jest ustawa Prawo ochrony środowiska, zaś organem nakładającym pewne obowiązku wojewódzki inspektor ochrony środowiska oraz komendant wojewódzki PSP (ten obszar zagadnień został już opisany przy omawianiu zadań administracji rządowej w województwie). Jest to zatem przypadek dublowania zadań przez różne organy administracji w oparciu o różne podstawy prawne. Drugi problem dotyczy legalności nakładania obowiązków w trybie innym niż decyzja administracyjna i bez wskazania organu odwoławczego.

W. Kitler analizując przyczyny różnorodności stosowanych pojęć związanych z obroną cywilną i jej rolą, wskazuje na następujące fakty[381]:

- archaiczność przepisów (definicja obrony cywilnej powstała 25 lat przed ratyfikacją przez Polskę protokołów dodatkowych do Konwencji genewskich);
- oparcie założeń organizacyjno-funkcjonalnych obrony cywilnej, w chwili jej tworzenia, o doktrynę obowiązującą w byłym Związku Radzieckim;
- odrębne traktowanie zadań na czas pokoju i czas wojny;
- brak spójności prawa na czas pokoju;
- mylne przekonanie o wybitnie prowojennych misjach systemu obronnego państwa w tym również obrony cywilnej, rezerw państwowych, a zwłaszcza rezerw mobilizacyjnych;
- niezaimplementowanie do prawa polskiego systemu wspólnego planowania cywilnego obowiązującego w NATO (CEP - Civil Emergency Planning).

4.2.3. Ratownictwo na obszarach górniczych

Całkowicie odmienną od dotychczas omawianych jest struktura organizacyjna powoływana do prowadzenia działań na terenie zakładów górniczych. Ustawa prawo górnicze nakłada na przedsiębiorców prowadzących zakłady górnicze całość obowiązków związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa, w tym posiadanie własnego ratownictwa górniczego lub

---

[379] Ibidem, § 42, ust. 1.

[380] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, art. 86.

[381] Szerzej na ten temat zob. W. Kitler, *Europejskie standardy obrony cywilnej...*, op. cit.

zapewnienie udziału w akcji ratowniczej zawodowych specjalistycznych służb Centralnej Stacji Ratownictwa Górniczego lub innego podmiotu, zawodowo trudniącego się wykonywaniem czynności w zakresie ratownictwa górniczego[382]. Zakładami górniczymi objętymi tymi zasadami są nie tylko zakłady podziemne, ale również zakłady odkrywkowe wydobywające kopaliny podstawowe i pospolite oraz zakłady wydobywające kopaliny otworami wiertniczymi.

Okolicznościami obligującymi przedsiębiorców do prowadzenia działań na zasadach i w trybie określonym omawianą ustawą i aktami wykonawczymi do niej, jest wystąpienie zagrożenia życia i zdrowia pracowników zakładu górniczego, bezpieczeństwa ruchu zakładu górniczego lub zagrożenia bezpieczeństwa powszechnego w związku z ruchem zakładu górniczego. Decyduje zatem lokalizacja miejsca zagrożenia (obszar zakładu górniczego), przyczyna (ruch zakładu górniczego) oraz spowodowane zdarzeniem zagrożenie (dla życia i zdrowia pracowników oraz bezpieczeństwa powszechnego). Nie ma natomiast znaczenia jakie jest źródło zagrożenia czy techniki jakie należy zastosować. W efekcie, jeśli likwidacja zdarzenia wymaga użycia technik przypisanych krajowemu systemowi ratowniczo-gaśniczemu, występuje zbieżność dwóch rozwiązań prawnych. Działania bowiem jednocześnie jest zobowiązany podjąć przedsiębiorca i komendant powiatowy PSP.

Działaniami ratowniczymi prowadzonymi na terenie zakładu górniczego kieruje kierownik ruchu lub inna osoba funkcyjna przejmująca kompetencje kierownika akcji ratowniczej[383]. Kierownik jest zobowiązany powołać sztab akcji spośród służb zakładu górniczego (rozporządzenie nie przewiduje, by do sztabu mieli wejść przedstawiciele administracji czy innych służb ratowniczych lub porządkowych, a co najwyżej mogą być zaproszeni przedstawiciele jednostek naukowych i inni specjaliści[384]). Możliwość udziału innych niż górnicze służb ratowniczych podczas działań, jest brana pod uwagę jedynie wówczas, gdy wynika to z planu ratownictwa danego zakładu[385]. Możliwości włączenia do działań innych inspekcji (np. sanitarnej czy ochrony środowiska) rozporządzenie nie przewiduje. Poza obowiązkiem powiadomienia o powstałym zagrożeniu[386], rozporządzenie

---

[382] Ustawa z dnia 4 lutego 1994 roku *Prawo geologiczne i górnicze* (DzU 1994, nr 27, poz. 96 z późn. zm.) art. 75, ust. 1.

[383] Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 12 czerwca 2002 roku *w sprawie ratownictwa górniczego* (DzU 2002, nr 94, poz. 838), § 82.

[384] Ibidem, § 94, ust. 1.

[385] Ibidem, § 5, ust. 2 i 3.

[386] Ibidem, § 5 ust. 2, pkt 1e.

nie przewiduje też współpracy z administracją publiczną. Rozporządzenie całkowicie pomija sytuacje, gdy zagrożenie dotknie obszary położone poza terenem zakładu górniczego. Nie wskazuje też sposobu prowadzenia działań z zakresu ochrony ludności okolicznej[387].

Skoro ze względu na niezbędne techniki ratownicze w niektórych przypadkach na terenie zakładu górniczego działania musi podjąć krajowy system ratowniczo-gaśniczy, automatycznie zostaje powołany kierujący działaniem ratowniczym oraz sztab kierującego. W efekcie wobec tego samego zdarzenia powinni działać jednocześnie kierownik akcji ratowniczej i kierujący działaniem ratowniczym oraz sztab akcji i sztab kierującego działaniem ratowniczym. Relacje pomiędzy tymi organami nie są w przepisach wyjaśnione, co może mieć wpływ na prowadzenie działań. O tym, że nie są to rozważania hipotetyczne świadczy akcja usuwania skutków niekontrolowanej erupcji i pożaru gazu w miejscowości Wierzchowice (Dolnośląskie) w okresie 21 lipca – 1 sierpnia 2002 r. W trakcie działań powołano dwóch kierujących działaniami i dwa wzajemnie ignorujące się sztaby[388]. Sytuację tę potwierdza dokumentacja z działań sporządzona w Wydziale Planowania Operacyjnego KW PSP we Wrocławiu. W szczegółowym opisie prowadzonych działań jedynie raz, w rozdziale: „Organizacja kierowania działaniami ratowniczymi", wspomniano, że obok Kierującego Działaniem Ratowniczym, którym był Dolnośląski Komendant Wojewódzki PSP, występował nieokreślony bliżej „Kierujący Działaniami Ratownictwa Górniczego", którego wspomagał „Sztab działań ratowniczych" (nazewnictwo jak w dokumencie)[389]. W całym dokumencie brak jest informacji, jakie działania prowadził ten kierujący i jego sztab. Dopiero w dziale „Podstawy prawne" autorzy dokumentacji odnoszą się do obowiązującego prawa górniczego i używają nazewnictwa zgodnego z przepisami. Występujące w przepisach dublowanie zadań i kompetencji kwitują stwierdzeniem:

---

[387] Jako przykład takiego zdarzenia można podać erupcję ropy z odwiertu Daszewo 1 koło miejscowości Karlino w okresie od 9.12.1980 r. do 19.01.1981 r., kiedy na potrzeby działań ratowniczych koniecznym było wybudowanie ujęcia wody na rzece Radew, dwóch zbiorników ziemnych o łącznej pojemności 10 000 m^3, szeregu rurociągów oraz kolejowej rampy przeładunkowej. Większość tych prac wykonywano poza terenem zakładu górniczego. Więcej szczegółów na ten temat zob. R. Lercher, *Karlińska batalia*, MON, Warszawa 1981 r. oraz A. Michalski, *Karlino 80*, Przegląd Pożarniczy nr 3/81, s. 6-10.

[388] Informacje pochodzą z relacji bezpośrednich uczestników działań, z którymi autor przeprowadził wywiady.

[389] Dokumentacja z działań podczas gaszenia pożaru odwiertu szybu gazowego w Wierzchowicach, Wydział Planowania Operacyjnego KW PSP Wrocław wrzesień 2002, s. 56. Kopia dokumentacji w zbiorach Komendy Głównej PSP.

„Przeniesienie tych przepisów, w odniesieniu do ratownictwa górniczego podczas zdarzeń związanych z bezzbiornikowym magazynowaniem substancji w górotworze, podczas których angażowane są znaczne siły ochrony przeciwpożarowej, może spowodować brak jednoznaczności co do kompetencji kierujących działającymi siłami ratownictwa górniczego i siłami ochrony przeciwpożarowej oraz całością działań ratowniczych"[390].

W omawianym przypadku próbę zapanowania nad chaosem organizacyjnym podjął wojewoda dolnośląski, powierzając bliżej nieokreśloną funkcję „Koordynatora działań ratowniczych" komendantowi wojewódzkiemu PSP i zobowiązując wszystkich uczestników działań do *„współdziałania w celu zapewnienia optymalnych warunków prowadzenia akcji ratunkowej"*[391]. Z dokumentacji nie wynika, na ile ta interwencja była skuteczna, tym bardziej że wojewoda nie ma uprawnień koordynacyjnych wobec służb powoływanych przez zakłady pracy, ani nie może w trybie prawa miejscowego zmieniać obowiązujących rozporządzeń, w tym przypadku rozporządzenia Ministra Gospodarki.

4.3. Ocena systemu przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych w ujęciu systemowym

Uwzględniając ograniczenia zastosowane przy określaniu ram niniejszej dysertacji, szczegółowego zbadania wymagają dwie z ww. cech – jednolitość planowania działań oraz zdolność do tworzenia struktur zarządzania, kierowania i dowodzenia.

Planowanie działań to nie tylko samo sporządzenie dokumentu ustalającego kto, co, jak i współdziałając z kim wykona. W odniesieniu do planowania działań, przywoływany już cykl działania zorganizowanego składa się z następujących etapów:

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

Plan, który nie zawiera wszystkich tych elementów nie może przynieść oczekiwanych skutków, natomiast często wywołuje tzw. „Syndrom Papierowego Planu"[392]. Syndrom ten polega na tym, że decydent, który interesował się możliwymi zagrożeniami i ich skutkami,

---

[390] Ibidem, s. 69.

[391] Ibidem, s. 72.

[392] Eric Auf der Heide, *Disaster Response Principles of Preparation and Coordination,* The C.V. Moshy Company St. Luis Baltimore, Toronto 1989, rozdział 3, s. 33.

wiedząc, że plan powstał uznaje błędnie, że problem przestał istnieć. W rzeczywistości sam dokument jest jedynie podręcznikiem szkoleniowym i ewentualnie podstawą do zmian techniczno-organizacyjnych. Prawidłowo przeszkolony zespół sięga do planu jedynie w wyjątkowych przypadkach, bo zadania w nim zawarte ma opanowane w drodze ćwiczeń.

Reagowania metodą „jest problem, opracujmy plan" doprowadza do sytuacji, gdy te same siły i środki są uwzględniane z podobnymi lub różnymi zadaniami w różnych dokumentach. Jednocześnie ciągle zwiększa się ilość samych dokumentów, co w pewnym momencie uniemożliwia ich prawidłowe wykorzystanie[393]. Już teraz na szczeblu wojewódzkim opracowuje się co najmniej 13 różnych planów:

- plan operacyjny ochrony przed powodzią;
- plan reagowania kryzysowego;
- wojewódzki plan ratowniczy (w którego skład wchodzą plany powiatowe);
- plan i program zabezpieczenia medycznych działań ratowniczych;
- plany gotowości zwalczania chorób zakaźnych zwierząt;
- plany działalności zapobiegawczej i przeciwepidemicznej;
- plany obrony cywilnej;
- plany działania poszczególnych szefów OC;
- plan zapewnienia środków transportowych, warunków bytowych oraz pomocy przedmedycznej, medycznej i społecznej dla ewakuowanej ludności;
- plan zapewnienia ochrony płodów rolnych i zwierząt gospodarskich oraz produktów żywnościowych i pasz, a także ujęć i urządzeń wodnych na wypadek zagrożenia zniszczeniem;
- plan ochrony oraz ewakuacji dóbr kultury i innego mienia na wypadek zagrożenia zniszczeniem;
- zewnętrzne plany operacyjno-ratownicze dla zakładów stwarzających zagrożenie dla środowiska (tzw. zakłady o dużym ryzyku);
- plan postępowania awaryjnego na zdarzenia radiacyjne.

Wśród nich jedynie plan ratowniczy i zewnętrzne plany operacyjno-ratownicze oparte są o cykl działania zorganizowanego, choć w przypadku planów ratowniczych jest to dość skomplikowane (kto inny go sporządza, kto inny weryfikuje i wdraża, kto inny zatwierdza).

---

[393] Szerzej na ten temat zob. W. Skomra, *Problemy organizacyjno-prawne współdziałania administracji, wojska i służb ratowniczych w czasie klęski żywiołowej*, op. cit.

Pozostałe albo nie mają określonej zawartości, albo nie są wdrażane i weryfikowane, a co najwyżej podlegają aktualizacji. W skrajnym przypadku uczestnicy planu mogą nawet nie wiedzieć o jego istnieniu. Rozwiązaniem tego problemu mogłoby być wskazanie jednego planu jako zadaniowego (przypisanie konkretnych zadań oraz roli służby wiodącej do każdego typu zdarzenia) i oparcie pozostałych (jako tzw. aneksów branżowych) na ustaleniach planu zadaniowego. Jednak w takim razie należałoby zdefiniować pojęcie „zintegrowane planowanie operacyjne"[394] i zadanie to musiałoby być przypisane odpowiednio wójtowi, staroście i wojewodzie, a nie poszczególnym branżom jak to ma miejsce obecnie.

Jednym z elementów planowania i przygotowania działań jest przygotowanie struktur zarządzania, kierowania i dowodzenia tak zasobami materiałowymi, jak i zespołami ludzkimi. Zasadniczym zarzutem jaki postawiono organizacji działań ratowniczych podczas powodzi w roku 1997, było podejmowanie decyzji przez organy kolegialne (komitety przeciwpowodziowe). Efektem tej krytyki jest wprowadzenie zasady jednoosobowej odpowiedzialności za całość działań. Postulat niezwykle słuszny, ale jednoosobowa odpowiedzialność nie oznacza jednoosobowego dowodzenia. Trudno wręcz sobie wyobrazić jakiekolwiek kierowanie czy dowodzenie bez ściśle zdefiniowanej struktury dowódczej. Tym bardziej, jeśli działania prowadzone są na rozległym terenie lub dotyczą setek czy tysięcy osób. Wszystkie służby działające w większych zespołach (pododdziały i oddziały) dopracowały się usankcjonowanych prawnie zasad tworzenia struktury dowódczej, dzielenie terenu działania na obszary odpowiedzialności, kompetencji uzależnionych od szczebla dowodzenia lub charakteru prowadzonych działań (tym kryterium kieruje się policja).

Problem pojawia się w przypadku wystąpienia klęski żywiołowej. Taka sytuacja uprawnia do korzystania z praw związanych z sytuacją nadzwyczajną[395], w tym do uprawnień związanych z „kierowaniem akcją społeczną". Odpowiednikiem tego kierowania w odniesieniu do KSRG jest wprowadzone w ustawie o ochronie przeciwpożarowej, niezdefiniowane pojęcie „kierowanie systemem", w wyniku czego nie wiadomo, kto ponosi odpowiedzialność za skutki prowadzonych działań. Kierujący działaniami ratowniczymi czy kierujący systemem? Dopiero dodatkowy zapis, że kierowanie systemem odbywa się przy

---

[394] Szerzej na ten temat zob. E.W. Roguski, *Planowanie zintegrowane jako element zarządzania kryzysowego,* [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem. Wybrane zagadnienia ochrony ludności*, red. J. Wolanin, SGSP, Warszawa 2003, s. 67 - 76.

[395] Dekret *o świadczeniach rzeczowych w celu zwalczania klęsk żywiołowych*, op. cit.

pomocy zespołu reagowania kryzysowego, pośrednio wskazuje, że kierowanie systemem jest wyższym szczeblem kierowania niż kierowanie działaniami ratowniczymi. Dzięki temu kierujący działaniami nie powinien mieć obaw, że realizując swoje zadania wykracza poza przyznane kompetencje. Takiej pewności, niestety, nie ma po wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej. Zgodnie z ustawą o stanie klęski żywiołowej, właściwy ze względu na obszar obowiązywania stanu klęski żywiołowej organ kieruje działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. W ramach tak określonego kierowania może wydawać polecenia wiążące organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze objętym działaniami oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań[396]. Niestety, w ustawie nie ma ani słowa o strukturze dowodzenia, podziale na obszary odpowiedzialności i kompetencjach poszczególnych dowódców. Jedynie sytuacja wojska nie budzi wątpliwości, gdyż: „pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej pozostają pod dowództwem przełożonych służbowych", a jedynie wykonują zadania określone przez kierującego całością działań. Dopiero wnikliwe przeanalizowanie kompetencji kierującego całością działań pozwala stwierdzić, że nie obejmują one działań ratowniczych, a zatem te zadania muszą się opierać na innych zasadach prawnych. Dodatkowo art. 22 ust 1 pkt 2 omawianej ustawy sugeruje, że obok kierującego działaniami funkcjonuje jeszcze „kierujący akcją ratowniczą", jednak bez odniesienia z jakich przepisów ta funkcja się bierze. Wprawdzie w ustawie o PSP pojęcie „kierujący akcją ratowniczą" jest zdefiniowane, ale klęski żywiołowe to nie tylko powodzie, zaś ustawy określające kompetencje Inspekcji Weterynaryjnej [397] i Inspekcji Sanitarnej[398] takiego pojęcia nie zawierają. Również organizacja działań, przy których rolę wiodącą odgrywa policja, nie może być zastosowana do działań wielopodmiotowych. Akty prawne dotyczące tego zagadnienia zostały wydane jako przepisy wewnętrzne. W oparciu o nie, nie można ani nakładać obowiązków innym służbom, ani wymuszać określonych zachowań przez osoby postronne[399].

---

[396] Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 roku *o stanie klęski żywiołowej* (DzU 2002, nr 62, poz. 558), art. 9, ust. 2.

[397] Ustawa z dnia 24 kwietnia 1997 roku o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt..., op. cit.

[398] Ustawa. *o Państwowej Inspekcji Sanitarnej*, op. cit.

[399] Zarządzenie nr 24/98 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 listopada 1998 roku *w sprawie realizacji przez policję zadań w warunkach katastrof naturalnych i awarii technicznych*, (materiał niepublikowany, kopia w posiadaniu autora) oraz Zarządzenie nr 18 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 listopada 2000 roku *w*

J. Marczak, analizując rodzaje oddziaływań osób pełniących funkcje kierownicze podczas działań z udziałem wielu podmiotów („działania połączone"), wymienia pięć typów kierowania. Ich nazwy i charakterystykę przedstawiono w tabeli nr 3.

Rodzaj kierowania	Udział i charakterystyka
Kierowanie pełne (dowodzenie)	Pełnia uprawnień (względna autonomia) w służbach, strażach, inspekcjach, zakładach pracy, instytucjach i urzędach oraz oddziałach i pododdziałach sił zbrojnych
Kierowanie ogólne	Uprawnienia organów administracji ogólnej (rządowej i samorządowej). Prawo do zarządzania w sytuacjach kryzysowych – określanie celów, ogólnych zadań i kontroli
Kierowanie operacyjne	W czasie trwania działań uprawnia do stawiania zadań, koordynacji czasowej i przestrzennej na obszarze zagrożonym wszystkim podporządkowanym przez kierownictwo ogólne strażom, służbom, inspekcjom i podporządkowującym się instytucjom, organizacjom społecznym oraz obywatelom. Uprawnienia przekazywane są osobom o zdolnościach przywódczych oraz umiejętnościach i wiedzy odpowiedniej do zaistniałej sytuacji.
Kierowanie taktyczne (dowodzenie)	Ograniczone do określonego rejonu (wyznaczonego przez kierownictwo operacyjne) lub obiektu, w którym prowadzone są działania. Występuje konieczność organizacji koordynacji działań różnych sił z uwagi na ich różnorodność i bezpośrednią styczność, skierowanych do wykonania różnych zadań lub przybyłych w celu wykonania wyspecjalizowanych zadań. Kierujący ma obowiązek wykonywać zalecenia osób o uprawnieniach nadzoru specjalistycznego. Posiada uprawnienia określone w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie uprawnień kierującego działaniem ratowniczym. Wykonywanie przez osoby przygotowane fachowo (komendant JRG PSP,

sprawie metod i form wykonywania zadań policji w przypadkach zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego (Dz. Urz. KGP z dnia 28 lutego 2001).

	OSP) lub w przypadku ich braku przez osoby mające cechy liderów lokalnej społeczności na zasadach przywództwa.
Nadzór specjalistyczny	Sprawowany przez osoby (inspektorów) należące do zespolonych lub niezespolonych inspekcji o uprawnieniach do wydawania decyzji o zastosowanej metodzie działania w obiekcie w celu likwidacji zagrożenia lub usuwania jego skutków (inspekcja nadzoru budowlanego, inspektor sanitarny, inspektor nadzoru radiologicznego, inspektor bhp). Zaliczyć należy także osoby nadzoru prokuratorskiego, ekipy dochodzeniowe.

Tabela 3. Rodzaje i zakres kierowania podczas działań połączonych

Źródło: J. Marczak (kier. nauk.), *Przygotowanie i koordynacja połączonych działań obrony terytorialnej i układu pozamilitarnego w sytuacjach kryzysowych „Koordynacja", Część druga*, AON, Warszawa 2003, s. 161.

Kompetencje osób, których poszczególne rodzaje kierowania dotyczą, są rozproszone w różnych przepisach. W efekcie nie ma jednego aktu prawnego, który regulowałby relacje zachodzące pomiędzy osobami wykonującymi poszczególne rodzaje kierowania.

4.4. Wnioski

W istniejących systemach przeciwdziałania klęskom żywiołowym i ich skutkom, nie jest stosowane podejście systemowe do rozwiązywania problemów związanych z jednolitym planowaniem oraz budowaniem struktur kierowania i dowodzenia działaniami wielopodmiotowymi (połączonymi). Rozproszone planowanie, skupiające się na problemach tylko jednej branży, nie tylko nie ułatwia, ale wręcz utrudnia prowadzenie działań. Podobnie brak jednolitego systemu dowodzenia, przy utrzymywaniu kilku odrębnych wielopodmiotowych struktur organizacyjnych, doprowadza do szeregu konfliktów kompetencyjnych. Konflikty te mają zarówno charakter wewnątrz organizacyjny (np. na styku kierujący całością działań – kierujący działaniem ratowniczym), jak i międzyorganizacyjny (kierujący w ramach KSRG – kierujący w ramach ratownictwa górniczego lub OC).

5. Model postulatywny funkcjonowania organów administracji publicznej w czasie klęsk żywiołowych

Decentralizacja i dekoncentracja zadań administracji państwowej, związanych z bezpieczeństwem obywateli, powoduje konieczność ponownego zdefiniowania relacji, jakie występują w toku działań ratowniczych pomiędzy różnymi jego uczestnikami. Zadanie to jest o tyle trudniejsze, że samorząd terytorialny podlega prawnej ochronie konstytucyjnej i ograniczenie jego autonomii może następować wyłącznie po wprowadzeniu jednego ze stanów nadzwyczajnych i według ustawowo określonych zasad. Uruchomienie procedur wynikających z tych zasad będzie wymagało czasu. Z powyższych uwarunkowań wynika, że opracowywany model musi uwzględniać sprawne prowadzenie działań z uwzględnieniem autonomii samorządu lokalnego oraz opierać się na płynnym przechodzeniu przez poszczególne poziomy reagowania. Drugim elementem niezbędnym do uwzględnienia w trakcie budowy modelu, jest charakter wyzwań, przed którymi stoją współczesne społeczeństwa. Wyzwania te sprawiają, że należy odejść od koncepcji zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom wyłącznie poprzez wyspecjalizowane służby ratownicze. W sytuacji spodziewanych zdarzeń o charakterze masowym ponownego znaczenia nabierają stowarzyszenia oparte na wolontariacie oraz samoobrona ludności. Trzecim elementem warunkującym budowę modelu jest konieczność ochrony nowego dobra publicznego, jakim jest infrastruktura krytyczna. Uruchomienie zastępczej metody dostarczania niezbędnych środków i usług wymaga bowiem nie tylko działań technicznych, ale często zmiany lub ograniczenia przepisów prawnych, na których opiera się funkcjonowanie tej infrastruktury. To z kolei powoduje konieczność rozszerzenia kompetencji stanowiących poszczególnych organów biorących udział w likwidacji zagrożeń.

5.1. Założenia do opracowania modelu funkcjonowania organów administracji publicznej w czasie klęsk żywiołowych

Z dotychczas przeprowadzonych badań wynika, że ograniczanie skutków klęski żywiołowej oraz łagodzenie jego skutków, opiera się na czterech zasadniczych organach administracji publicznej, którymi są wojewoda, starosta, wójt oraz Kierujący Akcją Ratowniczą (aby nie mylić pojęcia „kierowanie całością działań" z zadaniami dowódcy na

miejscu zdarzenia, w niniejszym opracowaniu zamiast określenia „działanie ratownicze" używane jest określenie „akcja ratownicza").

W proponowanym modelu każdy z tych organów organizuje, nadzoruje i realizuje zadania w różnych, przypisanych sobie obszarach. Odpowiednio zatem każdemu z organów można przypisać:

- wojewoda – obszar wsparcia i koordynacji;
- starosta – obszar organizacji ratownictwa;
- wójt – obszar ochrony ludności;
- KAR – obszar prowadzenia akcji ratowniczej.

Obszary, za które odpowiadają poszczególne organy administracji nie są autonomiczne, lecz pomiędzy każdym z nich występują strefy wspólne. Strefy wspólne to zadania:

- wykonywane we współdziałaniu różnych organów;
- takie, których wykonanie przez jeden organ jest uzależnione od wcześniejszych działań innego organu;
- takie, w których po wyczerpaniu możliwości technicznych jednego organu, inny organ powinien natychmiast rozpocząć działania wspomagające.

Poszczególne organy, obszary zadaniowe przez nie realizowane oraz zależności występujące pomiędzy poszczególnymi obszarami przedstawiono na schemacie nr 5.

Schemat 5. Organy administracji publicznej oraz ich obszary zadaniowe

Źródło: Opracowanie własne.

Wydawanie decyzji podczas działań odbywa się w dwóch reżimach. W reżimie administracyjnym (typowe decyzje administracyjne, choć niekiedy wydawane w rygorze natychmiastowej wykonalności) oraz w reżimie dowodzenia. Reżim dowodzenia opiera się na możliwościach egzekwowania wydawanych poleceń w oparciu o dyscyplinarne przepisy branżowe, na możliwości ograniczenia niektórych praw i wolności dla osób znajdujących się na wyodrębnionym terenie działań oraz na możliwości wydawania decyzji administracyjnych zastrzeżonych dla Kierującego Akcją Ratowniczą, pod rygorem natychmiastowej wykonalności i to wydawanych w formie ustnej.

Warunkiem, by różne organy administracji publicznej realizowały wspólne zadania jest stworzenie właściwych relacji pomiędzy nimi z wykorzystaniem rozwiązań systemowych. Biorąc pod uwagę odmienność celów oraz odmienny charakter tworzonych relacji, proponuje się utworzenie w ramach budowanego modelu trzech systemów organizacyjnych.

Są to:

- System Ratowniczy;
- System Ochrony Socjalnej;
- System Zintegrowanego Dowodzenia Działaniami.

Ponadto, wśród otoczenia systemowego proponowanego modelu, należy wyróżnić System Planowania Kryzysowego. Planowanie to ma bowiem niezwykle istotny wpływ na funkcjonowanie modelu.

W sumie, omawiany model opiera się na wieloszczeblowej i wielobranżowej strukturze, o licznych powiązaniach tak pionowych, jak i poziomych. Ponieważ całościowe opisanie takiej struktury (czy to w postaci modelu werbalnego, czy graficznego) byłoby niezwykle trudne, każdy ze zdefiniowanych obszarów zostanie opisany oddzielnie. Natomiast zasady funkcjonowania proponowanych systemów zostaną przedstawione w postaci modeli graficznych.

5.2. Obszary zadaniowe

5.2.1. Wsparcie i koordynacja

Wojewoda jest organem administracji publicznej o zasadniczym znaczeniu dla poprawności funkcjonowania przedstawianego modelu. Z uwagi na wielość rodzajów

administracji, jej różne podporządkowanie oraz różne metody realizacji zadań (metoda scentralizowana, zdekoncentrowana czy zdecentralizowana), zadaniem wojewody jest zapewnienie spójności funkcjonowania wszystkich obszarów zadaniowych oraz systemów je wiążących. To zapewnienie spójności jest zadaniem ciągłym, biorąc pod uwagę, że struktura administracji nie została jeszcze ustabilizowana i należy się nadal liczyć z przenoszeniem niektórych służb z administracji niezespolonej do zespolonej. Podobnie, stopniowa dekoncentracja i decentralizacja zadań, przy właściwych kompetencjach wojewody, nie powinna wpływać na poprawność funkcjonowania całego modelu. Oczywiście wszystkie pozostałe organy administracji publicznej funkcjonujące w ramach administracji zespolonej i niezespolonej, powinny mieć w swoich zadaniach ustawowych wykonywanie obowiązków nałożonych przez wojewodę w zakresie niezbędnym do ochrony życia, zdrowia, mienia, infrastruktury krytycznej oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Wykonywanie proponowanych zadań przez wojewodę powinno się opierać na szerszym wykorzystaniu jego trzech funkcji, tj. funkcji kontrolno-koordynacyjnej, funkcji kierowniczej oraz funkcji stanowiącej.

W omawianym modelu proponuje się, by narzędziem o charakterze systemowym, umożliwiającym wojewodzie prawidłowe wykorzystanie omówionych funkcji był system ratowniczy. Natomiast ciałem doradczo - sztabowym wojewody, działającym we wszystkich poziomach reagowania, powinien pozostać dotychczasowy Zespół Reagowania Kryzysowego. Zadania zespołu powinny jednak ulec znacznym zmianom. Zgodnie z omawianym modelem, zespół powinien realizować następujące zadania:

- przygotowanie materiałowe, techniczne i planowania działań w ramach Systemu Ratowniczego;
- opracowanie, wdrożenie i bieżąca weryfikacja Wojewódzkiego Planu Operacyjnego;
- merytoryczne, materiałowe, techniczne wsparcie Kierującego Akcją Ratowniczą oraz organów samorządu terytorialnego na obszarach dotkniętych klęską żywiołową.

W stosunku do obowiązującego stanu prawnego, zespół ma znacznie poszerzone zadania w zakresie przygotowania przyszłych działań. Natomiast realizowane w fazie reagowania funkcje sztabowe zespołu powinny ulec ograniczeniu i doprecyzowaniu. W efekcie zadania zespołu nie powinny się dublować z zadaniami sztabu dowodzenia strategicznego (międzystrefowego) wspomagającego działania Kierującego Akcją Ratowniczą.

5.2.1.1. Funkcja kontrolno - koordynacyjna

Możliwość prowadzenia kontroli we wszystkich fazach działania zorganizowanego oraz zapewnienie koordynacji pomiędzy komórkami realizującymi wspólne zadania, jest jednym z istotnych elementów sprawnego zarządzania. Omawiany model ma strukturę niejednorodną (składa się z różnych rodzajów administracji i podmiotów o różnym statusie prawnym, działających dodatkowo w różnych, ale wzajemnie powiązanych obszarach). Z tego względu kontrola realizacji zadań oraz uprawnienia do bieżącej ich koordynacji są podstawą funkcjonowania proponowanego modelu. Dlatego podstawowym narzędziem wojewody powinny być następujące uprawnienia:

- prawo nie tylko do kontroli legalności, ale i celowości działań samorządu terytorialnego w odniesieniu do zadań zleconych i powierzonych;
- prawo do nakładania na administrację zespoloną i niezespoloną, obowiązków związanych z przygotowaniem województwa do funkcjonowania w warunkach klęski żywiołowej oraz kontroli wykonywania nałożonych zadań;
- prawo do uruchomienia działań w trybie wykonania zastępczego, o ile właściwy organ uchyli się od podjęcia ciążących na nim obowiązków lub nie jest w stanie ich realizować.

Drugim narzędziem w ręku wojewody jest uprawnienie, ale i obowiązek tworzenia, testowania i korygowania tych zadań i tych elementów struktury, które mają charakter międzypodmiotowy i mają na celu uzyskanie efektu synergii. Dotyczy to obowiązku przydzielenia zadań poszczególnym administracjom i służbom w ramach Wojewódzkiego Planu Operacyjnego oraz przygotowania i ciągłego testowania struktur organizacyjnych, które będą uruchamiane w sytuacjach kryzysowych. Jak wykazano w rozdziale 3. niniejszej dysertacji, powoływanie organu administracji publicznej jakim jest KAR następuje dopiero po wystąpieniu zagrożenia. Z powyższego wynika wniosek, że strukturę organizacyjną niezbędną do jego funkcjonowania muszą przygotować organy działające permanentnie. Dlatego w proponowanym modelu na wojewodzie spoczywa obowiązek przygotowania struktur organizacyjnych, działających zarówno w trybie działań administracyjnych, jak i w trybie prowadzenia akcji ratowniczej. Proponuje się, by struktury te były oparte na:

- Wojewódzkim Zespole Reagowania Kryzysowego, dla zadań realizowanych w trybie działań administracyjnych;
- sztabie dowodzenia strategicznego (międzystrefowego), dla zadań realizowanych w trybie prowadzenia akcji ratowniczej.

Trzecim narzędziem jest obowiązek zapewnienia wsparcia działań prowadzonych na szczeblu powiatu, ale z udziałem administracji niezespolonej. Podobnie jak przy działaniach omawianych poprzednio, wsparcie to może być udzielane w dwóch trybach:

- w trybie administracyjnym, poprzez wykorzystanie uprawnień poszczególnych członków Wojewódzkiego Zespołu Reagowania Kryzysowego;
- w trybie prowadzenia akcji ratowniczej, poprzez zapewnienie udziału organów administracji niezespolonej w sztabie Kierującego Akcją Ratowniczą, w ramach dowodzenia pod nadzorem specjalistycznym.

Struktura sztabu dowodzenia strategicznego oraz zasady dowodzenia pod nadzorem specjalistycznym zostaną omówione w części dotyczącej Systemu Ratowniczego.

5.2.1.2. Funkcja kierownicza

W świetle obowiązującego prawa kierowanie przez wojewodę działalnością administracji rządowej i samorządowej w zakresie zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków, może się odbywać wyłącznie na zasadach określonych w ustawach. Badania przeprowadzone w 3. rozdziale niniejszego opracowania wskazują, że tych rozwiązań ustawowych bądź nie ma wcale, bądź uprawnienia w nich zawarte mają niezwykle ograniczony charakter. Dlatego proponuje się, by tę funkcję wojewody rozszerzyć i doprecyzować. Kierowanie, poprzez wydawanie poleceń służbowych kierownikom służb, inspekcji i straży powinno dotyczyć wszystkich działań zaplanowanych w Wojewódzkim Planie Operacyjnym, bez względu na poziom reagowania. Natomiast po wystąpieniu klęski żywiołowej, kompetencje te powinny ulegać automatycznemu rozszerzeniu i pozwalać na nakładanie zadań innych niż przewidziane w planie, o ile zadanie leży w kompetencjach danego organu, a jednocześnie organ dysponuje wiedzą i możliwościami technicznymi jego realizacji. Przyznanie wojewodzie prawa wydawania poleceń służbowych pozwoliłoby wyeliminować przypadki unikania podejmowania przez poszczególne służby właściwych działań. Tego rodzaju zagrożenia powstają zawsze, gdy podjęcie działań wiąże się ze znacznymi wydatkami finansowymi, gdy nie wszystkie przesłanki prawne obligujące do podjęcia działań zostały spełnione oraz, gdy za rozwiązanie danej sytuacji odpowiada więcej niż jedna służba jednocześnie. W efekcie przyjęcia proponowanego rozwiązania, to wojewoda podejmowałby decyzję o uruchomieniu rezerw wojewódzkich w zakresie pomocy socjalnej czy rezerw materiałowych i finansowych.

Wojewoda odpowiadałby również za przygotowanie i uruchamianie wojewódzkiego odwodu ratowniczego. Mógłby też kierować do pomocy staroście te służby, które są zorganizowane wyłącznie na szczeblu wojewódzkim.

5.2.1.3. Funkcja stanowiąca

Upoważnienie do wydawania prawa miejscowego jest w proponowanym modelu istotnym narzędziem pozwalającym w sposób dynamiczny korygować błędy, wynikające z niedostosowania przepisów prawnych do coraz to nowych, niekiedy wręcz nieprzewidywalnych sytuacji. Celem realizacji powyższego, zmianie musi ulec dotychczasowe ograniczenie w stanowieniu przez wojewodę prawa miejscowego. Obecnie uprawnienie to dotyczy wyłącznie przypadków nieuregulowanych w ustawach lub w przepisach ogólnie obowiązujących[400]. Proponuje się, by poza już posiadanymi, wojewoda miał następujące uprawnienia:

- prawo do ustalania zastępczej metody dostarczania ludności środków i usług niezbędnych do utrzymania podstawowych warunków bytowych w przypadku uszkodzenia infrastruktury krytycznej (w tym również prawo do okresowego ograniczenia zakresu działania przepisów, których stosowanie w takich warunkach jest niemożliwe lub może pogorszyć sytuację bytową ludności);
- prawo do wskazania służby wiodącej dla danego rodzaju zdarzenia w przypadku zdublowania uprawnień (wskazania kilku upoważnionych organów jednocześnie) lub braku uprawnień dla kogokolwiek;
- prawo do zmiany służby wiodącej, o ile ze względu na charakter zdarzenia służba przewidziana w planie okaże się niewydolna lub nieudolna.

5.2.1.4. Wsparcie i koordynacja na tle pozostałych obszarów zadaniowych

Funkcje i zadania wojewody głównie mają na celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowanie pozostałych obszarów zadaniowych. Realizację tych funkcji i zadań zapewnia się poprzez techniczne, organizacyjne i szkoleniowe przygotowanie sztabu dowodzenia strategicznego, nadzór nad funkcjonowaniem administracji zespolonej i niezespolonej, monitoring zagrożeń, organizację rezerw materiałowych oraz poprzez

---

[400] Ustawa *o administracji rządowej w województwie...*, op. cit., art. 40.

stanowienie prawa miejscowego. Szczegółowy wykaz tych zadań, wraz z obszarami jakich dotyczą, przedstawia schemat nr 6.

Schemat 6. Relacje pomiędzy obszarem wsparcia i koordynacji a pozostałymi obszarami

Źródło: Opracowanie własne.

5.2.2. Organizacja ratownictwa

Starosta, a szerzej samorząd powiatowy, to w omawianym modelu zasadniczy szczebel w zakresie przygotowania całej struktury ratownictwa na obszarze województwa. Analogicznie do szczebla wojewódzkiego, również na szczeblu powiatowym niezbędnym jest opracowanie i wdrożenie systemu ratowniczego. Podstawowym dokumentem, na którym powiatowy systemy ratowniczy powinien się opierać to Powiatowy Plan Operacyjny. Aktywny udział administracji zespolonej oraz wszystkich służb powiatowych, tak w planowaniu operacyjnym, jak i powstawaniu oraz wdrażaniu planu operacyjnego, powinien się łączyć z ich udziałem w pracach Powiatowego Zespołu Reagowania Kryzysowego.

Generalnie celem planowania na szczeblu powiatu jest:

- dostosowanie rozwiązań wynikających z Wojewódzkiego Planu Operacyjnego do zagrożeń charakterystycznych dla danego powiatu;
- włączenie do systemu ratowniczego sił i środków lokalnych (pogotowie ratunkowe, publiczne i niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej, WOPR, TOPR, GOPR, służby zakładowe itp.);

- uzupełnienie systemu dowodzenia o przedstawicieli służb występujących na terenie powiatu;
- organizacja systemu łączności powiadamiania, dowodzenia i koordynacji działań;
- organizacja sztabu dowódcy taktycznego;
- wykorzystanie potencjału jednostek samorządu gminnego w ramach odwodów ratowniczych;
- szerokie wykorzystanie do organizacji opartych o wolontariat;
- bieżąca kontrola poprawności funkcjonowania systemu ratowniczego.

Pamiętać jednak należy, że żaden powiat nie jest samodzielny pod względem ratowniczym. Koszty utrzymania grup specjalistycznych (ratownictwo chemiczne, grupy nurkowe, grupy poszukiwawczo-ratownicze) powodują, że utrzymywanie ich w każdym powiecie jest ekonomicznie nieuzasadnione. Z tego powodu działania starosty celem uruchomienia Powiatowego Systemu Ratowniczego muszą być skoordynowane na obszarze województwa. Koordynacja ta dotyczy zarówno utrzymywania przez powiat sił o przeznaczeniu międzypowiatowym, jak i możliwości włączenia do planu powiatowego sił, które w powiecie nie występują. W omawianym modelu narzędziem do tej koordynacji jest System Ratowniczy, będący rozwinięciem istniejącego Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego. Zadania realizowane w ramach obszaru organizacji ratownictwa oraz zadania realizowane wspólnie z pozostałymi obszarami przedstawione zostały na schemacie nr 7.

Schemat 7. Zależności pomiędzy organizacją ratownictwa a pozostałymi obszarami zadaniowymi

Źródło: Opracowanie własne.

5.2.3. Ochrona ludności

Zadania omawianego obszaru są w przedstawianym modelu zadaniami własnymi samorządu terytorialnego, zaś za ich prawidłową realizację odpowiedzialność ponosi wójt i odpowiednio burmistrz lub prezydent miasta. Proponowane rozwiązania są rozwinięciem obowiązującego stanu prawnego i jego uściśleniem. Nowatorskim elementem związanym z omawianym zagadnieniem jest systemowe rozwiązanie problemu wsparcia działań samorządu lokalnego w tych przypadkach, gdy siły i środki własne zostaną wyczerpane. W efekcie mamy do czynienia z systemem rozwijanym od szczebla najniższego do najwyższego, przy zachowaniu odpowiedzialności za skuteczność działania na szczeblu najniższym. Rozwiązanie to zostanie przedstawione przy omawianiu systemu ochrony socjalnej.

5.2.3.1. Zadania służb socjalnych

Czynnikiem warunkującym przystąpienie do działań jest informacja o wystąpieniu lub możliwości wystąpienia zagrożenia. W większości przypadków informacja taka pochodzi z systemów monitoringu (meteorologicznego, stanu zanieczyszczenia środowiska, poziomu promieniowania itp.). Istnieje jednak możliwość, że o wystąpieniu zdarzenia o skali klęski żywiołowej zdecyduje masowy charakter indywidualnych reakcji ludzkich na czynniki środowiskowe (np. długotrwały smog), atmosferyczne (długotrwałe upały lub mrozy) lub inne. Jak dowodzi przykład skutków nadmiernych upałów we Francji, lekceważenie indywidualnych reakcji ludzi, szczególnie osób starszych, chorych i niedołężnych, może w konsekwencji doprowadzić do masowych tragedii. Dlatego do zadań służb socjalnych należy włączyć **monitorowanie zagrożeń związanych z reakcjami indywidualnymi.**

W przypadku otrzymania informacji o spodziewanym zagrożeniu, samorząd w pierwszej kolejności powinien ostrzec mieszkańców. Realizując to zadanie również należy pamiętać o **indywidualnym ostrzeganiu** tych osób, do których typowymi metodami informacja nie dotrze. W przypadku niektórych rodzajów zagrożeń, samorząd może podjąć decyzję o **ewakuacji prewencyjnej**. Polega ona na tym, że z obszarów o wysokim stopniu zagrożenia, na pewien okres usuwa się zarówno ludność, jak i zwierzęta gospodarskie. Ewakuacja ma zazwyczaj charakter powszechny (decyzja o jej przeprowadzeniu kierowana jest w formie ogłoszeń do wszystkich mieszkańców na danym terenie) i opiera się na własnych możliwościach technicznych mieszkańców. W niektórych przypadkach mieszkańcy powinni mieć możliwość skorzystania z pomocy technicznej. Często jednak sama pomoc

techniczna nie jest wystarczająca. Osoby chore, samotne, kalekie i zniedołężniałe, wymagają indywidualnego podejścia. Oczywiście podstawowym warunkiem udzielenia takiej indywidualnej pomocy jest wiedza o istnieniu i miejscu przebywania tych osób. Dlatego proponuje się poszerzenie zadań służb socjalnych, o prowadzenie **indywidualnie ukierunkowanych działań ochronno - ratowniczych**. Nawet w przypadku niepodjęcia lub niepowodzenia ewakuacji prewencyjnej, wiedza posiadana przez służby socjalne znacznie ułatwi działania prowadzone w reżimie ratowniczym.

Wystąpienie klęski żywiołowej wiąże się nie tylko z bezpośrednim zagrożeniem życia i zdrowia ludności. Osoby uratowane bądź prewencyjnie ewakuowane ze strefy zagrożenia, nadal narażone są na czynniki powodujące dalszy spadek poziomu ich egzystencji. Czynnikami tymi mogą być:

- brak żywności i leków;
- brak mieszkania i związany z tym brak ochrony przed negatywnymi czynnikami atmosferycznymi;
- brak odzieży;
- brak niezbędnych warunków higienicznych.

Zadania wynikające z ww. zagrożeń są już realizowane w ramach pomocy socjalnej. Zarówno podczas powodzi w roku 1997, jak i w roku 2001, dla osób pozostających na zalanych terenach dostarczanie żywności i leków było przeprowadzane przez służby socjalne z wykorzystaniem ratowników i sprzętu ratowniczego. Warto jednak zwrócić uwagę na pozornie mało istotny problem braku niezbędnej odzieży. Podczas działań ratowniczych przewiduje się między innymi masową dekontaminację osób skażonych toksycznymi środkami chemicznymi lub biologicznymi. Odzież osób poddawanych dekontaminacji powinna być zabezpieczona i niszczona lub poddawana czyszczeniu w późniejszym okresie. Jak dowiodły ćwiczenia w warszawskim metrze, pozostawienie odzieży na osobach, które miały kontakt z gazami toksycznymi, przenosi strefę zagrożenia na karetki pogotowia, a w dalszej kolejności na szpitalne izby przyjęć[401]. Dlatego elementem wsparcia działań ratowniczych, realizowanym w ramach pomocy socjalnej, winno być zapewnienie odzieży osobom poddanym dekontaminacji.

---

[401] J. Krekora – Pietrzak, J. Wolanin, *Chyba coś trzeba zmienić, rozważania wokół ćwiczeń w metrze*, Przegląd Pożarniczy nr 6 /1999, s. 37 i 39.

5.2.3.2. Samoobrona mieszkańców

Prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzeń o skali masowej powoduje, że ponownego znaczenia nabiera możliwość wykorzystania pomocy sąsiedzkiej oraz stowarzyszeń opartych o wolontariat. Zarówno Ochotnicze Straże Pożarne, jak i inne organizacje i stowarzyszenia działające na szczeblu lokalnym, o ile otrzymają jednoznaczne zadania do wykonania i zostaną do tych zadań właściwie przygotowane, mogą znacznie poprawić efektywność działań w czasie klęsk żywiołowych. Ich zadaniem winno być:

- organizowanie ewakuacji ludzi i zwierząt oraz udzielanie niezbędnej pomocy technicznej przy ewakuacji mienia;
- wzmacnianie służb samorządowych wykonujących takie zadania, jak obsługa punktu przyjęcia ewakuowanych, obsługa miejsc ewakuacji, organizacja punktów przyjęcia i wydawania pomocy humanitarnej itp.

Część sił przygotowywanych do samoobrony ludności, po spełnieniu dodatkowych kryteriów w zakresie czasu mobilizacji i po zapewnieniu niezbędnych środków transportowych stanowi, w proponowanym modelu, odwód dla sił ratowniczych.

5.2.3.3. Ograniczanie wrażliwości społeczeństwa

Ważnym czynnikiem wpływającym na skalę przyszłych zagrożeń jest podejmowanie działań zmierzających do zmniejszenia wrażliwości społeczności lokalnej. Działania w tym zakresie można pogrupować na działania:

- Szkoleniowo-informacyjne, polegające na bieżącym informowaniu o potencjalnych zagrożeniach (np. mapy z zasięgami i głębokościami możliwych zatopień podczas powodzi, obszary zagrożone usunięciami ziemi) oraz o właściwym zachowaniu podczas ich trwania (wzory dokumentów i komunikatów wymuszających określone zachowania mieszkańców, miejsca ewakuacji ludzi i zwierząt, punkty zaopatrzenia, tymczasowe punkty medyczne itp.);
- przygotowujące mieszkańców do przetrwania przez pewien okres bez pomocy z zewnątrz (obowiązek zgromadzenia środków żywnościowych, leków i wody na trzy dni z tym zastrzeżeniem, że wobec osób obsługiwanych przez służby pomocy socjalnej, obowiązek ten spoczywa na tych służbach);
- przygotowujące warunki techniczne funkcjonowania w sytuacjach kryzysowych (np. zasilania awaryjne budynków administracji i pomieszczeń sztabowych, stacji pomp,

oczyszczalni ścieków, a ponadto przygotowanie miejsc ewakuacji ludności i zwierząt, punktów medycznych, punktów wydawania pomocy socjalnej, itd.).

5.2.3.4. Zadania wspólne obszaru ochrony ludności z pozostałymi obszarami

Zadania realizowane przez wójta na poziomie samorządu gminnego, podobnie jak pozostałe obszary zadaniowe, nie są autonomiczne. Część z nich jest realizowana wspólnie z innymi obszarami. Wykaz zadań własnych, zadań wspólnych wraz ze wskazaniem organów odpowiedzialnych przedstawiono na schemacie nr 8.

Schemat 8. Zależności pomiędzy zadaniami realizowanymi w ramach ochrony ludności a pozostałymi obszarami zadaniowymi

Źródło: Opracowanie własne.

5.2.4. Prowadzenie akcji ratowniczej

Omawiany obszar w proponowanym modelu jest przypisany Kierującemu Akcją Ratowniczą. Obszar ten różni się zasadniczo od pozostałych. Po pierwsze, kierujący akcją funkcjonuje w reżimie dowodzenia. Wiąże się to z odmienną metodą wydawania decyzji administracyjnych (polecenia ustne) i innymi możliwościami egzekwowania wydanych decyzji. Możliwości egzekwowania od ratowników wykonania wydawanych decyzji wiążą się z ich podległością służbową. Natomiast w stosunku do pozostałych osób znajdujących się na wyodrębnionym terenie działań, kierującemu przysługuje prawo wydawania decyzji

w trybie natychmiastowej wykonalności i ich egzekwowania z użyciem przymusu fizycznego włącznie.

Po drugie, powołanie KAR jako organu administracji publicznej następuje dopiero po wystąpieniu zagrożenia. Ponieważ organ ten nie funkcjonuje w fazach zapobiegania i przygotowania, nie jest w stanie zapewnić sobie właściwych warunków technicznych umożliwiających prawidłowe realizowanie nałożonych zadań. Stąd też na organach administracji ogólnej muszą spoczywać następujące obowiązki:

- wybór osoby, której kompetencje KAR będą powierzone;
- zapewnienie warunków technicznych i organizacyjnych niezbędnych do kierowania akcją ratowniczą.

Zadania te powinny być wykonywane w ramach systemu ratowniczego.

Pojęcie „Kierujący Akcją Ratowniczą" wprawdzie już występuje w przepisach prawnych, ale wyłącznie w odniesieniu do zakresu zadań wynikających z ustawy o ochronie przeciwpożarowej. Dlatego w omawianym modelu zakłada się, że zarówno zadania, jak i sposób powoływania tego organu powinien ulec daleko idącej modyfikacji. Po pierwsze, powoływanie organu powinno następować zawsze wówczas, gdy zachodzi jedna z następujących okoliczności:

- w działaniach bierze udział więcej niż jedna służba;
- na potrzeby prowadzenia działań niezbędnym jest wydzielenie pewnego terenu, na którym obowiązują inne reguły zachowania (np. zakaz wstępu osobom postronnym) lub ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela;
- w związku z prowadzonymi działaniami zachodzi potrzeba wydawania decyzji administracyjnych, zarezerwowanych dla Kierującego Akcją Ratowniczą i w szczególnym trybie administracyjnym, tj. pod rygorem natychmiastowej wykonalności.

Ponadto w przeciwieństwie do obecnego stanu prawnego, KAR nie powinien pozostawać organem całkowicie niezależnym. W modelu zakłada się, że KAR byłby zobowiązany do uzgodnienia strategii postępowania z tym organem administracji ogólnej, który zarządza w czasie sytuacji kryzysowej. Uzgadnianie to dotyczy następujących przypadków:

- niedobór sił i środków wymusza dokonanie hierarchii celów do osiągnięcia;
- cele są wzajemnie sprzeczne;
- ze względu na niedobór czasu lub posiadanych zasobów, niektóre cele nie mogą być realizowane całkowicie lub częściowo.

Z uwagi na szereg czynników jakie warunkują, kto w danej sytuacji będzie pełnił zadania Kierującego Akcją Ratowniczą, zasady powoływania tego organu powinny być elementem systemu ratowniczego, co zostanie omówione w kolejnym podrozdziale.

Zasadnicze zadania jakie stoją przed KAR to:

- zbudowanie struktury dowodzenia działaniami;
- uruchomienie dowodzenia pod nadzorem eksperckim;
- powołanie sztabu;
- określanie zadań dla poszczególnych uczestników działań;
- bieżący monitoring poziomu i charakteru zagrożenia;
- kontrola przebiegu realizacji nałożonych zadań;
- zapewnienie współdziałania z gminnymi służbami socjalnymi;
- dysponowanie do działań sił własnych powiatu, odwodów powiatowych oraz grup o charakterze międzypowiatowym;
- uruchomienie wsparcia ze szczebla wojewódzkiego i centralnego (służby podległe administracji niezespolonej szczebla wojewódzkiego np. Siły Zbrojne, Ratownictwo Górnicze, Straż Graniczna) oraz odwodów wojewódzkich i centralnych;
- wydawanie decyzji administracyjnych, związanych z przebiegiem działań ratowniczych (np. ewakuacja mieszkańców, wstrzymanie ruchu drogowego itp.).

Zadania realizowane przez KAR w ramach obszaru prowadzenia akcji ratowniczej oraz zadania wspólne tego obszaru i pozostałych przedstawiono na schemacie nr 9.

Schemat 9. Relacje pomiędzy prowadzeniem akcji ratowniczej a pozostałymi obszarami zadaniowymi

Źródło: Opracowanie własne.

5.3. Poziomy reagowania administracji publicznej w modelu postulatywnym

Analogicznie do wniosków wypływających z analizy literatury przedmiotu proponuje się, by administracja publiczna funkcjonowała w oparciu o 4 poziomy. Jednocześnie proponuje się, by zmiana poziomu reagowania nie wpływała w żaden sposób na powoływanie (lub brak) Kierującego Akcją Ratowniczą, ani na struktury dowódcze jakie KAR powołuje. Skutkiem przyjęcia tego założenia jest konieczność zdefiniowania zasad i przesłanek na jakich opiera się tworzenie struktury dowódczej. Okoliczności te zostaną omówione przy systemie zintegrowanego dowodzenia działaniami.

Poziom I. Reagowanie doraźne

Służby ratownicze działają w oparciu o własne procedury i postanowienia planów operacyjnych. Mogą przy tym korzystać ze wsparcia organów administracji ogólnej na zasadach wynikających z tych samych planów. Przy tym poziomie nie uruchamia się działań w reżimie administracyjnym pod zwierzchnictwem organów administracji ogólnej. Natomiast organy te, za pośrednictwem swoich komórek organizacyjnych (np. Centra Zarządzania Kryzysowego) otrzymują bieżące lub okresowe informacje umożliwiające im sprawowanie nadzoru zwierzchniego.

Poziom II. Sytuacja kryzysowa

Poziom ten polega na uruchomieniu działań w reżimie administracyjnym pod zwierzchnictwem organu administracji ogólnej, właściwego ze względu na charakter zdarzenia. Uruchomienie tych działań następuje na wniosek KAR lub decyzją własną organu administracji ogólnej. W takim przypadku uruchomienie poziomu II może nastąpić, mimo że nie są prowadzone działania ratownicze i nie został powołany KAR. Generalnie uruchomienie poziomu II następuje w sytuacji kryzysowej, wymagającej prowadzenia działań w zakresie wykraczającym poza ustalenia planu operacyjnego oraz w sytuacjach wymagających koordynacji działań wielu służb. Działania te są prowadzone poprzez właściwy Zespół Reagowania Kryzysowego i polegają na:

- wydawaniu niezbędnych decyzji administracyjnych;
- koordynacji działań prowadzonych przez poszczególne służby i straże;
- wsparciu działań organów na niższym poziomie administracyjnym;
- wsparciu działań ratowniczych prowadzonych pod kierownictwem KAR.

Poziom III. Kryzys

Poziom III uruchamia się, gdy działania prowadzone w związku z sytuacją kryzysową są nieskuteczne, posiadane siły i środki zostały wyczerpane, bądź organ odpowiedzialny za podjęcie działań nie chciał lub nie był w stanie takich działań podjąć. W takiej sytuacji wojewoda, odpowiednio w stosunku do samorządu gminnego lub powiatowego ma prawo:

- wskazać siebie lub inny (sąsiedni) organ administracji samorządu terytorialnego, który będzie odpowiadał za zarządzanie sytuacją kryzysową w trybie wykonania zastępczego;
- uruchomić rezerwy wojewódzkie i centralne;
- przejąć część lub całość zadań związanych z zarządzaniem sytuacją kryzysową i prowadzić je na własny koszt (ewentualnie mógłby te zadania odpłatnie powierzyć do wykonania innemu samorządowi);

Z uwagi na odmienność zadań realizowanych w omawianym modelu przez samorząd gminny i powiatowy, nie przewiduje się by w sytuacji kryzysu zadania gminy mógł przejmować decyzją własną samorząd powiatowy.

W przypadku kryzysu na obszarze województwa, minister spraw wewnętrznych i administracji miałby prawo przejąć kompetencje wojewody w zakresie zarządzania sytuacją kryzysową. Podstawową formą realizacji zadań w takiej sytuacji byłoby przekazanie niektórych lub wszystkich zadań wojewodzie lub wojewodom sąsiadującym z obszarem dotkniętym kryzysem. Tym samym możliwym byłoby wykorzystanie zasobów tych województw.

Uruchamianie reagowania w związku z kryzysem następowałoby na wniosek organu zarządzającego sytuacją kryzysową (na niższym szczeblu) lub decyzją własną upoważnionego organu wyższego szczebla (wojewody lub ministra spraw wewnętrznych i administracji). Warunkiem uruchomienia tego poziomu byłoby wystąpienie co najmniej jednej z następujących przesłanek:

- działania prowadzone są nieskuteczne;
- posiadane siły i środki zostały wyczerpane;
- właściwy organ nie podjął niezbędnych działań lub nie jest w stanie ich podjąć.

Poziom IV. Stan klęski żywiołowej

Stan klęski żywiołowej, wprowadzany na dotychczas obowiązujących zasadach, powinien być uruchamiany jedynie wówczas, gdy do skutecznego prowadzenia działań

niezbędnym jest ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela, a ponadto koniecznym jest wprowadzenie zmiany relacji pomiędzy organami władzy publicznej.

5.4. Systemy wiążące poszczególne organy oraz ich obszary zadaniowe

5.4.1. Planowanie kryzysowe

Funkcjonowanie organów administracji publicznej w czasie klęsk żywiołowych, co jest tematem niniejszego opracowania, nie wyczerpuje wszystkich przypadków kryzysowych, na które administracja musi być przygotowana. W szerszym ujęciu, przygotowanie na sytuacje kryzysowe musi bowiem obejmować zagrożenia związane z zachowaniem porządku prawnego oraz zagrożenia o charakterze militarnym. Dodatkowo, nie tylko wystąpienie sytuacji kryzysowej implikuje konieczność uruchomienia rezerw i struktur przygotowywanych na takie sytuacje. Czynnikami takimi może być na przykład konieczność wspierania sił NATO w ramach obowiązków państwa gospodarza (HNS). Z drugiej strony, w ramach współpracy cywilno-wojskowej (CIMIC) przewiduje się udział wojsk NATO w działaniach mających na celu ochronę ludności przed zagrożeniami niemilitarnymi. W obu tych przypadkach należy przewidywać współdziałanie administracji publicznej z dowództwem sił NATO[402]. Aby jednak uniknąć dublowania działań, struktur, zapasów magazynowych i komórek zajmujących się planowaniem na takie sytuacje, proponuje się by zadania te były realizowane w ramach planowania kryzysowego.

Cele zasadnicze tego planowania to:

- zorganizowanie systemu kierowania administracją publiczną w sytuacjach kryzysowych;
- zapewnienie technicznych warunków umożliwiających prace administracji w czasie kryzysu;
- zapewnienie rezerw materiałowych i finansowych niezbędnych tak do prowadzenia działań w sytuacjach nadzwyczajnych, jak i realizacji zadań państwa gospodarza;

---

[402] Szerzej na ten temat zob. H. Szafran, *Wsparcie pobytu i działań wojsk sojuszniczych na terytorium Polski (Host Nation Support)*, AON, Warszawa 2000; M. Juszczyk, *Wsparcie działań przez państwo gospodarza. Podstawowe problemy teorii*, AON, Warszawa 2003; H. Szafran, *Prowadzenie działań połączonych OT i UP*, [w:] J. Marczak (kier. nauk.), *Przygotowanie i koordynacja połączonych działań Obrony Terytorialnej i układu pozamilitarnego w sytuacjach kryzysowych „Koordynacja" – część II*, AON, Warszawa 2003, rozdział 3.

- przygotowanie administracji oraz podległych im służb do realizacji zadań wynikających z wprowadzenia stanu nadzwyczajnego.

Dla omawianego modelu planowanie kryzysowe nie jest elementem składowym, lecz fragmentem otoczenia systemowego. Otoczenie to ma istotny wpływ na funkcjonowanie modelu. Jednocześnie tworzone w ramach modelu struktury organizacyjne i zadania przez nie wykonywane wpływają na charakter swojego otoczenia systemowego, w tym na planowanie kryzysowe.

Spośród ww. zadań, dwa mają szczególne znaczenie dla poprawności funkcjonowania postulowanego modelu. Pierwszym z nich jest organizacyjne, szkoleniowe i techniczne przygotowanie organów administracji publicznej do funkcjonowania w sytuacjach kryzysowych. Bez tego elementu, w sytuacji kryzysowej, a zwłaszcza po awarii infrastruktury teletechnicznej, administracja nie będzie w stanie podjąć jakichkolwiek działań. W efekcie, nawet najlepiej opracowany model jej funkcjonowania nie przyniesie oczekiwanych wyników.

Drugim jest materiałowe i finansowe wsparcie działań prowadzonych w czasie klęsk żywiołowych. Administracja rządowa funkcjonuje w ścisłym reżimie finansowym narzuconym postanowieniami ustawy o finansach publicznych oraz budżetem danego roku. W efekcie, służby tworzone przez tę administrację nie są w stanie utrzymywać większych rezerw tak finansowych, jak i materiałowych. Istnieje wprawdzie centralna rezerwa Rady Ministrów, jednak brakuje przejrzystego systemu uruchamiania tych środków. Ponadto, nawet posiadanie środków finansowych nie gwarantuje natychmiastowego zakupu niezbędnych materiałów i usług. Dlatego w ramach planowania kryzysowego niezbędnym jest przygotowanie strategicznych rezerw materiałowych oraz systemu finansowego wsparcia tych jednostek organizacyjnych, które zaangażowane są w działania zmierzające do usunięcia klęski żywiołowej lub minimalizacji jej skutków. Zakres rzeczowy rezerw i metodyka ich uruchamiania powinna jednakowo służyć przygotowaniu państwa do działań w czasie klęsk żywiołowych, zagrożeń militarnych jak i wywiązywania się z obowiązków państwa gospodarza.

5.4.2. System Ratowniczy

Poza administracją publiczną, w skład systemu ratowniczego wchodzą jednostki ratownicze, tj. służby, inspekcje, straże oraz inne podmioty niezbędne do prawidłowego prowadzenia działań ratowniczych. Kluczowymi cechami wyróżniającymi jednostki ratownicze są:

- parametryzacja (czas reakcji, wyposażenie, wyszkolenie ratowników);
- jednolitość systemu łączności;
- jednolitość systemu dowodzenia;
- odpowiedzialność prawna (karna i finansowa) w przypadku niewłaściwego prowadzenia działań.

Utrzymanie jednostek ratowniczych wiąże się z dużymi kosztami związanymi z utrzymywaniem stałych dyżurów. W efekcie, pomimo istnienia możliwości prawnych, samorządy gminne nie są w stanie tworzyć takich jednostek. Z tego właśnie względu organizacja systemu ratowniczego powinna być zadaniem o charakterze ponadgminnym. Nie oznacza to jednak, że jednostki działające wyłącznie na poziomie gminnym, a zatem poza systemem ratowniczym są zbędne. Powinny one wykonywać zadania w zakresie ochrony ludności i stanowić podstawowy element samoobrony ludności w ramach zadań własnych samorządu gminnego.

Uwzględniając powyższe uwarunkowania oraz wyniki dotychczas prowadzonych badań można wskazać, że analogicznie do istniejącego Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, postulatywny system ratowniczy powinien funkcjonować na trzech poziomach:

- powiatowym, jako zasadniczym poziomie wykonawczym;
- wojewódzkim, jako poziomie wsparcia, koordynacji i nadzoru;
- krajowym, jako poziomie normatywnym.

Zasadniczym zmianom powinny jednak ulec zadania systemu. Proponuje się, by do zadań systemu włączyć:

- zapewnienie spójności działań administracji samorządowej i rządowej (tak terenowej jak i centralnej) w zakresie przygotowania i prowadzenia działań tak administracyjnych, jak i dowódczych, związanych ze zwalczaniem klęsk żywiołowych;
- dostosowanie wyposażenia, wyszkolenia i dyslokacji jednostek ratowniczych zarówno do potrzeb związanych z koniecznością zwalczania zagrożeń lokalnych, jak

i do prowadzenia działań, za które odpowiedzialność ponoszą wyższe szczeble administracji;
- określenie parametrów decydujących o poprawności działania systemu (np. czas reakcji);
- utworzenie jednolitego systemu łączności i dowodzenia;
- zapewnienie odwodów w przypadku gdy siły lokalne okażą się niewystarczające;
- zagwarantowanie wsparcia materiałowego i finansowego po wyczerpaniu zasobów lokalnych;
- koordynację działań planistycznych wszystkich podmiotów systemu;
- techniczne i szkoleniowe przygotowanie struktur dowódczo-sztabowych dla potrzeb kierującego akcją ratowniczą;
- przygotowanie struktur doradczo-sztabowych dla potrzeb organu zarządzającego sytuacją kryzysową,
- zapewnienie spójności działań realizowanych w trybie administracyjnym z działaniami realizowanymi w trybie dowodzenia na terenie podległym kierującemu akcją ratowniczą;
- prowadzenie stałej oceny jakościowej systemu;
- realizacja funkcji rozwojowej (planowanie zmian na przyszłość).

Aby system realizował powyższe zadania powinny go cechować następujące właściwości:
- zintegrowane planowanie operacyjne;
- jeden zasadniczy dokument planistyczny (plan operacyjny) na każdym z poziomów systemu;
- reagowanie bazujące na wspólnych siłach ratowniczych (część sił powiatowych stanowi odwód wojewódzki itd.);
- wspólne struktury sztabowe.

Powyższe cechy systemowe zostaną omówione kolejno.

5.4.2.1. Zintegrowane planowanie operacyjne

Jednym z pierwszych, który zauważył, że proces planowania bywa ważniejszy od samego planu, był generał Dwight D. Eisenhower. Według jego słów: „Plany są niczym, planowanie

jest wszystkim"[403]. Konieczność wdrożenia zintegrowanego (czyli wielopodmiotowego i wielopoziomowego) planowania operacyjnego można zamknąć w stwierdzeniu, że wszystkie działania wspólne powinny być wspólnie przygotowane, wdrożone, przetestowane i zrealizowane. Z drugiej strony nie należy zapominać, że przygotowywanie struktur do podjęcia działań nie jest prostym sporządzeniem dokumentu planistycznego, lecz skomplikowanym procesem charakteryzującym się pewnymi cechami.

Po pierwsze, sprawność (skuteczność) osiągania celu zależy w kolejności od:

- trafności oceny elementów wpływających na przedmiot działania (współczynnik adekwatności oceny W_{SO} - 0÷1);
- zamiaru (pomysł i plan działania – taktykę wykonawczą) realizacji celu (współczynnik adekwatności taktyki W_{ST} - 0÷1);
- umiejętność elementu wykonawczego (współczynnik sprawności wykonania W_{SW} - 0÷1).

Wynika z tego, że sprawność wykonania co najwyżej może być równa trafności przyjętej taktyki, a ta najwyżej równa trafności oceny warunków i możliwości realizacji strategicznego celu. Stąd współczynnik sprawności realizacji celu można zapisać jako iloczyn powyższych współczynników:

$$W_{RC} = W_{SO} * W_{ST} * W_{SW} + \varepsilon$$

gdzie: ε - nieprzewidywalna zmienna losowa.

O stopniu sprawności powyższego cyklu działania decyduje co najmniej pięć zasadniczych elementów. Zaliczają się do nich:

- zasoby kadrowe do wykonywania odpowiednich zadań;
- podejście ludzi do wykonania zadań;
- możliwości organizacyjno-prawne systemu wykonawczego;
- możliwości materialne (logistyczne) wykonania;
- możliwości finansowe[404].

---

[403] D.D. Eisenhower, „Plans are worthless, but planning is everything" – fragment przemówienia podczas konferencji p.t. „National Defense Executive Reserve Conference", która odbyła się 14 listopada 1957 roku w Waszyngtonie, zob. portal internetowy Wikiquote, http://en.wikiquote.org/wiki/ Dwight_D._Eisenhower.

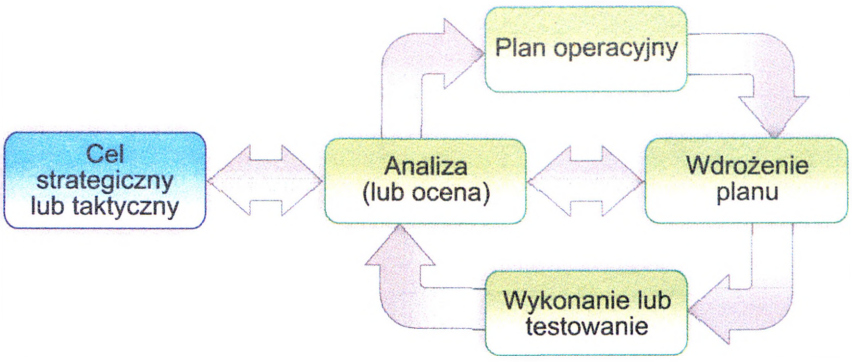
[404] A. Brandt, materiały seminaryjne niepublikowane.

Pokonanie ograniczeń związanych z ww. elementami leży poza kompetencjami poszczególnych służb. Z tego powodu ustalanie celów do realizacji, uruchomienie oraz bieżący nadzór nad procesem planowania powinien być przypisany organom administracji ogólnej odpowiedzialnym za bezpieczeństwo ludności na poszczególnych szczeblach, tj. staroście, wojewodzie oraz ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych.

Uwzględniając dotychczasowe badania, klasyczny cykl działania zorganizowanego w ramach zintegrowanego planowania operacyjnego powinien składać się z następujących etapów:

- ustalenie celów;
- analiza (siły, środki, zagrożenia, ale również efekty stosowania planu);
- sporządzenie planu (lub korekta);
- wdrożenie planu (przeszkolenie ludzi, zmiany techniczne i organizacyjne itp.);
- wykonanie (lub testowanie w ramach ćwiczeń);
- ponowna analiza lub korekta celu itd.

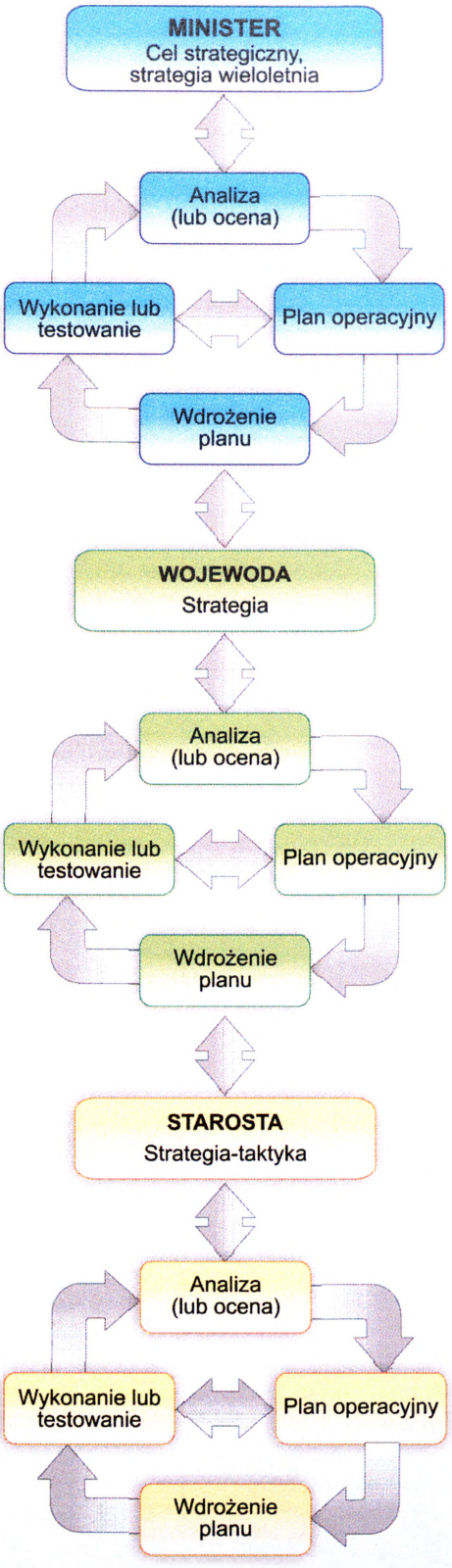
Jednak w przeciwieństwie do klasycznego cyklu działania zorganizowanego, w omawianym modelu poszczególne etapy nie muszą występować kolejno po sobie. Po pierwsze, cel działania nie powinien ulegać zmianie w wyniku niepowodzeń na etapie wykonania (lub testowania), lecz poprzez analizę (lub ocenę) wpływać na postanowienia planu operacyjnego. Po drugie, cykl powinien zakładać możliwość korekty planu operacyjnego, o ile w trakcie jego wykonywania okaże się, że postanowienia planu nie są adekwatne do sytuacji. Podobnie należy zakładać, że ze względu np. na brak czasu spowodowany nieprzewidzianą sytuacją, pewne nowe postanowienia planu będą realizowane natychmiast, bez fazy wdrażania. Wszystkie te etapy wraz z omówionymi sprzężeniami zwrotnymi zostały przedstawione w sposób graficzny na schemacie nr 10.



Schemat 10. Cykl działania w ramach zintegrowanego planowania operacyjnego

Źródło: A. Brandt, materiały seminaryjne, niepublikowane.

Ponieważ proponowany system jest trójpoziomowy, pojawiają się w nim dodatkowe sprzężenia pomiędzy poszczególnymi poziomami. Brak możliwości realizacji pewnych zadań przez szczebel powiatowy wymusza ich przejęcie przez szczebel wojewódzki. Podobnie przejęcie przez szczebel wojewódzki odpowiedzialności za realizację określonego zadania, zwalnia z odpowiedzialności za to zadanie szczebel powiatowy. Analogiczne sprzężenia pojawiają się pomiędzy szczeblem wojewódzkim i centralnym. Wszystkie te zależności przedstawiono na schemacie nr 11.



Schemat 11. Cykl działania wielopoziomowego w ramach zintegrowanego planowania operacyjnego
Źródło: A. Brandt, materiały seminaryjne, niepublikowane.

5.4.2.2. Wojewódzki i powiatowy plan operacyjny

Wszystkie ww. funkcje wojewody powinny zostać wykorzystane do opracowania i wdrożenia Wojewódzkiego Planu Operacyjnego. Odpowiednio na szczeblu powiatowym powinien być opracowywany Powiatowy Plan Operacyjny w oparciu o uprawnienia starosty. Celem tych planów jest przypisanie zadań do poszczególnych obszarów i wskazanie odpowiedzialnych zarówno za funkcjonowanie poszczególnych obszarów, jak i za realizację konkretnych zadań. Jednak zasadniczym elementem planu jest precyzyjne wskazanie zadań realizowanych wspólnie przez różne organy lub podmioty. A zatem takich, gdzie występuje największe prawdopodobieństwo wystąpienia konfliktów pomiędzy wykonawcami. Właśnie te zadania wymagają szczególnego nadzoru i koordynacji ze strony wojewody i odpowiednio starosty.

Plan ten powinien się opierać na kilku zasadniczych założeniach:

- skupiać się na skutkach zagrożeń, a nie na ich przyczynach;
- zawierać wyłącznie te elementy, które mają znaczenie dla więcej niż jednej służby;
- zadania muszą być definiowane w sposób maksymalnie elastyczny, tak by plan był możliwie uogólniony;
- plan powinien określać co należy zrobić i kto jest do tego zobowiązany, bez wskazywania metod oraz sił i środków niezbędnych do ich realizacji (te elementy, w formie aneksów branżowych, powinny być opracowane odrębnie przez poszczególne służby i wykorzystywane dla swoich potrzeb);
- struktury tworzone w sytuacjach nadzwyczajnych powinny opierać się na komórkach funkcjonujących permanentnie i stanowić jedynie ich rozwinięcie (w myśl zasady, że w sytuacji nadzwyczajnej każdy robi to co zwykle, tyle że w szerszym zakresie, a co najwyżej korzystając ze wsparcia).

Rozwijając powyższe zasady plan operacyjny w zwięzłej formie powinien zawierać:

- zadania przypisane poszczególnym służbom zarówno ustawowe, jak i nałożone przez wojewodę;
- strukturę sztabu kierującego akcją ratowniczą wraz z przydziałem poszczególnym służbom zadań wykonywanych w ramach sztabu;

- wskazanie organu zobowiązanego do podjęcia działań w sytuacji nieprzewidzianej planem do momentu podjęcia przez wojewodę (lub starostę) decyzji o wskazaniu organu wiodącego;
- wskazanie organów zobowiązanych do objęcia funkcji kierującego akcją ratowniczą oraz organów zobowiązanych do włączenia się do działań w trybie dowodzenia pod nadzorem specjalistycznym;
- wskazanie organu wiodącego oraz pomocniczych, w zależności od charakteru zdarzenia zagrożenia[405] w formie tzw. siatki bezpieczeństwa (przykład takiej siatki przedstawiono w tabeli nr 4).

Użyte w tabeli pojęcie „organ wiodący" ma trojakie znaczenie. Po pierwsze, decyzje tego organu wydawane w trybie działań administracyjnych, są podstawą do podejmowania działań przez inne organy. Po drugie, organ wiodący o uprawnieniach dowódczych (KAR), kieruje na wyodrębnionym obszarze akcją ratowniczą (tryb dowodzenia) korzystając przy tym z szeregu dodatkowych uprawnień z tym związanych. Po trzecie, organ wiodący, który nie ma uprawnień dowódczych, realizuje nadzór specjalistyczny (merytoryczny) nad decyzjami kierującego akcją ratowniczą. Kierowanie akcją ratowniczą oraz kierowanie akcją pod nadzorem specjalistycznym zostaną omówione w kolejnych podrozdziałach.

---

[405] Charakter zdarzenia nie jest pojęciem tożsamym ze źródłem zagrożenia. Charakter ten może również zmieniać się w czasie. Np. po zderzeniu pociągu osobowego z towarowym mogą wystąpić trzy fazy działania: masowe zdarzenie medyczne, neutralizacja skażenia środowiska oraz usuwanie skutków katastrofy komunikacyjnej. W każdej z tych faz nieco inaczej będzie wyglądać organizacja dowodzenia i związana z tym odpowiedzialność.

Zdarzenie/ podmiot	Organ administracji ogólnej *)	PSP – Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy	Jednostki ochrony ppoż. poza systemem	Policja	Pogotowie ratunkowe	Wojewódzki Sztab Wojskowy	Stacje ratownictwa chemicznego	Straż Graniczna	Inspektorat Ochrony Środowiska	Służby ratownicze PKP	Stacja Sanitarno - -Epidemiologiczna	Lotnicze bazy leśne	Pogotowie Gazowe	Pogotowie wodno – kanalizacyjne	Pogotowie Energetyczne	Pogotowie Ciepłownicze	Pogotowie Dźwigowe	Inspektorat Weterynarii	GOPR	WOPR	PCK	Inspektorat Nadzoru Budowlanego	Ratownictwo Górnicze	Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej	Właściciel, zarządca, organ założycielski	Środki masowego przekazu
Pożar w rejonie zurbanizowanym	●	▲	○	○	○	●							●	●	●	●	●				●	●		●	●	
Pożar w przemyśle	●	▲	○	○	○	●	○	●	●					●	●										●	
Pożar wielkoobszarowy	●	▲	○	○	○	○		●	●	●		○						●			●				●	
Katastrofa chemiczno - ekologiczna	●	▲	○	○	○	○	○	●	●	●	●			●	●									○	●	●
Katastrofa w komunikacji drogowej	●	▲	●	○	○	●		●			●			●	●						●				●	●
Katastrofa w komunikacji kolejowej	●	○	●	○	○	●	●	●		▲	●				●						●				●	
Katastrofa budowlana	○	▲	●	○	○	●							●	●	●	●	●				●	○			●	
Zagrożenie radiacyjne	○	○	●	○	●	●	○	○	●	●	▲			●												●
Powódź	▲	○	○	○	○	○	●	●	●		●	○		●	●			●		●	●	●		○	●	●
Katastrofa na akwenie	●	▲		○	○			●												○						
Katastrofa lotnicza	○	▲	○	○	○	○						●							●						●	
Zaginięcie samolotów		○	●	○	●	▲		●				○							○	●						●
Poszukiwanie osób zaginionych	●	○	○	▲		●		●											○	○	●					●
Ratownictwo zwierząt	●	▲	●	●														○							●	

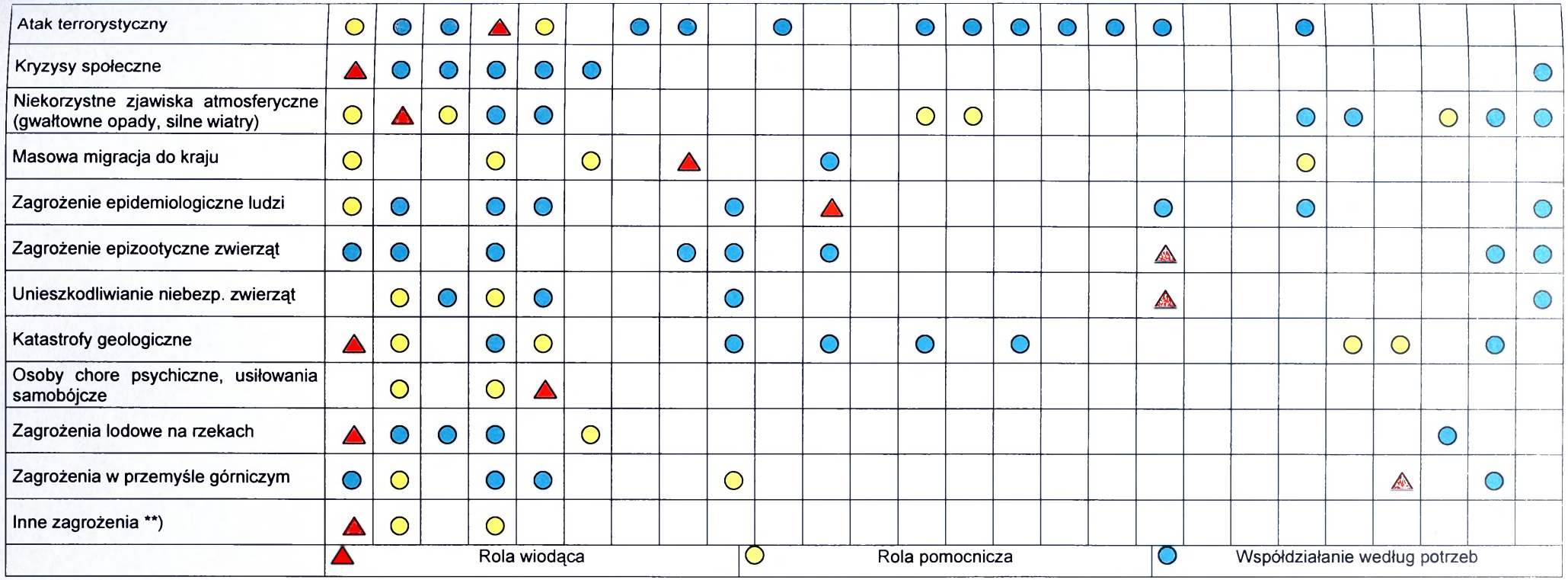


Tabela 4. Przykładowa siatka bezpieczeństwa dla szczebla wojewódzkiego

Źródło: Wojewódzki plan ratowniczy województwa podkarpackiego.

5.4.2.3. Siły ratownicze systemu

Tworzenie odrębnych sił ratowniczych, podporządkowanych poszczególnym szczeblom reagowania, doprowadziłoby w konsekwencji do dublowania kosztów i powielania struktur organizacyjnych. Przykład Wielkiej Brytanii pokazuje również, że odwody tworzone z sił innych niż te, które normalnie biorą udział w akcjach, z czasem stają się całkowicie niewydolne.

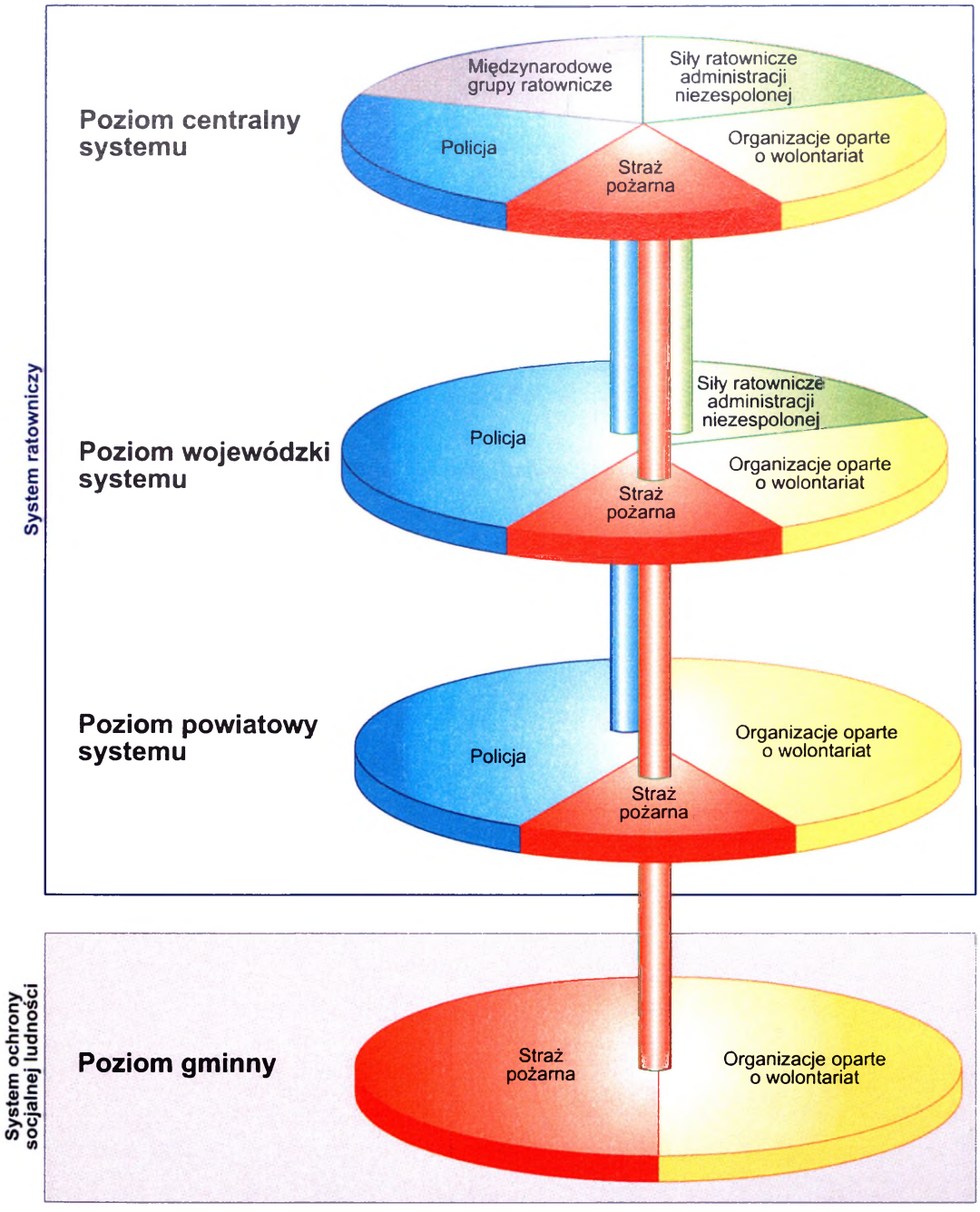
W proponowanym modelu proponuje się, by podstawą sił ratowniczych reagowania wyższych szczebli administracji, były wytypowane siły ratownicze funkcjonujące na niższym szczeblu, a jedynie wzmocnione jednostkami specjalistycznymi i grupami ratowniczymi (np. stowarzyszeń działających w oparciu o wolontariuszy). Rozwiązanie to jest analogiczne do obecnie stosowanego w Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym z tą różnicą, że docelowo powinno objąć wszystkich potencjalnych uczestników działań ratowniczych, a nie jak obecnie wyłącznie jednostki ochrony przeciwpożarowej.

Analizując zasady tworzenia sił ratowniczych należy zwrócić szczególną uwagę na styk szczebla gminnego z powiatowym. Omawiany model zakłada, że utrzymanie sił ratowniczych nie jest zadaniem samorządu gminnego. Nie oznacza to jednak, że wszystkie koszty muszą być ponoszone przez szczebel powiatowy. W ramach systemu ochrony ludności na szczeblu gminy powinny funkcjonować służby i stowarzyszenia przygotowane do niesienia pomocy w sytuacjach kryzysowych (np. ochotnicze straże pożarne). Cześć z nich, po spełnieniu kryteriów jednostek ratowniczych, powinna wchodzić w skład odwodów powiatowych. Jednostki takie stanowią zatem wspólny element systemu ratowniczego i systemu ochrony ludności. Oczywiście koszty udziału jednostek systemu ochrony ludności, w działaniach poza obszarem gminy macierzystej, powinny być refundowane. Refundacji powinny też podlegać koszty dostosowania do wymogów stawianych służbom ratowniczym. Natomiast powiat nie powinien ponosić kosztów bieżącego ich utrzymywania.

Poza już omówionymi, na szczeblu powiatowym w ramach sił ratowniczych działają jednostki powiatowe Państwowej Straży Pożarnej, policji, administracji zespolonej oraz grupy ratownicze organizacji opartych o wolontariat (np. TOPR, GOPR).

Wytypowana część sił powiatowych, wzmocniona specjalistycznymi jednostkami PSP, siłami ratowniczymi administracji zespolonej szczebla wojewódzkiego i administracji niezespolonej oraz wojewódzkich organizacji opartych o wolontariat, wchodzi w skład sił ratowniczych szczebla wojewódzkiego. Jednostki wytypowane do prowadzenia działań poza

powiatem macierzystym powinny mieć możliwość przemieszczania się po terenie całego kraju (lub poza jego granice, o ile jednostka jest przewidywana do takich działań), posiadać łączność pozwalającą włączyć się w sieć dowodzenia każdego województwa oraz rezerwy finansowe i materiałowe. Te rezerwy własne powinny pozwalać na funkcjonowanie jednostki przez pewien okres bez korzystania z zasobów województwa na terenie którego jednostka działa. Podobnie jak to miało miejsce w przypadku jednostek gminnych, jednostki utrzymywane przez powiat, a dysponowane poza jego obszar powinny mieć refundowane koszty z tym związane. Przy takim założeniu, wyższe szczeble (wojewódzki i krajowy) powinny zapewniać jedynie dodatkowe elementy wyposażenia i zaopatrzenia jednostki oraz pokrywać koszty jej użycia poza powiatem macierzystym, bez ponoszenia kosztów jej bieżącego utrzymywania. Na identycznych zasadach proponuje się tworzyć siły ratownicze szczebla krajowego, przy czym na tym szczeblu uwzględnia się również międzynarodowe siły ratownicze oraz specjalistyczne jednostki wojskowe NATO. Graficznie powyższe zasady tworzenia sił ratowniczych systemu zostały przedstawione na schemacie nr 12.



Schemat 12. Diagram tworzenia systemu ratowniczego
Źródło: Opracowanie własne.

5.4.2.4. Struktury sztabowe

Organ administracji publicznej jakim jest Kierujący Akcją Ratowniczą jest powoływany dopiero wówczas, gdy rozpoczyna się prowadzenie działań ratowniczych. Z tego powodu zarówno struktura, zadania, jak i skład osobowy sztabu wspomagającego pracę KAR muszą być wcześniej przygotowane w ramach omawianego systemu ratowniczego. Podobnie

wcześniejszego przygotowania wymaga wyposażenie techniczne niezbędne do wykonywania czynności związanych z kierowaniem akcją.

Zadania sztabu to:

- analiza sytuacji i możliwych wariantów jej rozwoju;
- przygotowanie możliwych wariantów działań i ich spodziewanych skutków;
- naliczanie niezbędnych sił i środków;
- zapewnienie sprawnego przepływu decyzji i rozkazów oraz informacji o sytuacji od poszczególnych dowódców;
- kontrola wykonania podjętych decyzji;
- rejestracja przebiegu działań i podejmowanych decyzji;
- integracja systemów łączności;
- gromadzenie i weryfikacja informacji o rannych i ofiarach;
- obsługa medialna;
- zaopatrzenie sił ratowniczych;
- zapewnienie spójności działań prowadzonych w ramach kierowania akcją ratowniczą z działaniami podejmowanymi przez poszczególne organy w trybie działań administracyjnych.

Do realizacji powyższych zadań niezbędnym jest utworzenie następujących komórek sztabowych i punktów zewnętrznych:

- sekretariat;
- zespół analiz;
- łącznicy ze wszystkimi służbami biorącymi udział w działaniach;
- łącznicy z organami prowadzącymi działania w trybie administracyjnym (wójt, starosta, wojewoda – w zależności od potrzeb);
- sekcja łączności;
- zespół obsługi medialnej;
- komórka zaopatrzenia;
- punkt przyjęcia sił i środków;
- punkt zbiorczy zwłok (tymczasowa kostnica);
- centrum obsługi poszkodowanych;
- biuro informacji dla krewnych.

W zależności od uwarunkowań lokalnych, część ww. zadań może być wykonywana poza miejscem prowadzenia działań i przypisana bądź samorządowi gminnemu w ramach ochrony ludności (np. centrum obsługi poszkodowanych), bądź samorządowi powiatowemu. W takim przypadku w ramach sztabu powinna być tworzona komórka, która zapewni właściwy przepływ danych pomiędzy sztabem, a komórką zewnętrzną.

5.4.3. System Zintegrowanego Dowodzenia Działaniami

Omawiany system jest w istocie podsystemem systemu ratowniczego. Różni się jednak zarówno co do organu zarządzającego systemem, jak i celami do osiągnięcia .

Celem systemu jest:

- zapewnienie możliwości realizacji (egzekwowania) decyzji zarówno Kierującego Akcją Ratowniczą, jak i dowódców niższego szczebla;
- zapewnienie spójności decyzji dowódczych z decyzjami wydawanymi w reżimie administracyjnym, poza obszarem prowadzenia działań;
- zapewnienie zgodności decyzji dowódczych z celami, jakie chcą osiągnąć inne organy administracji publicznej, o ile cele te pośrednio lub bezpośrednio związane są z prowadzoną akcją (np. uniemożliwienie zatarcia oraz zabezpieczenie dowodów przestępstwa prowadzone w trakcie akcji ratowniczej, ale pod nadzorem prokuratury).

Osiągnięcie powyższych celów w proponowanym modelu polega na:

1) zorganizowaniu struktury dowodzenia i kierowania siłami ratowniczymi na miejscu zdarzenia, z uwzględnieniem następujących uwarunkowanych:
   - skali zdarzenia;
   - jego rodzaju (charakteru);
   - metod kierowania stosowanych przez podmioty biorące udział w akcji ratowniczej;
2) uruchomieniu niezbędnych elementów sztabowych;
3) włączeniu do działań sztabu organów realizujących nadzór merytoryczny;
4) zapewnieniu wymiany informacji pomiędzy Kierującym Akcją Ratowniczą, a organami administracji ogólnej zarządzającymi poszczególnymi obszarami zadaniowymi.

W omawianym modelu, w zależności od sytuacji, dowodzenie w trakcie akcji ratowniczej może mieć różny charakter. W sumie poszczególne rodzaje dowodzenia możemy podzielić:

1) ze względu na rodzaj sił ratowniczych:

- dowodzenie jednopodmiotowe (branżowe) – o ile w działaniach bierze udział wyłącznie jedna służba;
- dowodzenie działaniami połączonymi – o ile w działaniach bierze udział więcej niż jedna służba;

2) ze względu na uprawnienia dowódcze:
   - dowodzenie przez uprawniony organ reprezentujący służbę wiodącą wytypowaną do danego charakteru zdarzenia;
   - dowodzenie pod nadzorem merytorycznym organu wiodącego[406];
3) ze względu na liczbę ratowników, osób poszkodowanych lub obszar prowadzonych działań:
   - dowodzenie jednoszczeblowe;
   - dwuszczeblowe;
   - trójszczeblowe.

Uwzględniając powyższe formy dowodzenia proponuje się, by dowodzenie akcją ratowniczą realizować według trzech typów dowodzenia (dowodzenie interwencyjne, taktyczne i strategiczne). Typy te zostaną omówione kolejno.

5.4.3.1. Dowodzenie operacyjne (interwencyjne[407])

Dowodzenie operacyjne to oddziaływanie na podległy sobie zespół ratowników według zasad stosowanych w danej służbie. Jest ono prowadzone w strefie zagrożenia lub bezpośrednich działań ratowniczych i polega na wydawaniu rozkazów lub poleceń służbowych osobom wykonującym czynności ratownicze. Na dowódcy operacyjnym spoczywa również obowiązek kontroli rozwoju sytuacji oraz zapewnienia maksymalnie bezpiecznych w danej sytuacji warunków pracy dla ratowników. Z powyższych względów przyznanie dowódcy operacyjnemu uprawnień KAR może nastąpić tylko wówczas, gdy w akcji bierze udział jedna służba, a ponadto zaangażowane siły pozwalają na bezpośredni

---

[406] Uruchomienie dowodzenia pod nadzorem merytorycznym dotyczy tych sytuacji, gdy organ wiodący nie posiada uprawnień dowódczych. W tym przypadku KAR jest zobowiązany uwzględniać decyzje organu wiodącego, o ile decyzje te nie naruszają priorytetu ratowania życia i zdrowia ludzi.

[407] Pojęcie dowódcy interwencyjnego pochodzi z Rozporządzenia MSWiA z dnia 29 grudnia 1999 roku *w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo - gaśniczego (DzU* 1999, nr 111, poz. 1311), § 22 ust. 1 pkt 1. Jednak celem ujednolicenia nazewnictwa z tym, jakie są stosowane w siłach zbrojnych, w niniejszej pracy w miejsce pojęcia „dowodzenie interwencyjne" stosuje się nazwę „dowodzenie operacyjne".

nadzór nad poszczególnymi ratownikami. W pozostałych przypadkach dowódca operacyjny realizuje swoje zadania w ramach struktury dowodzenia pod nadzorem dowódcy taktycznego. Jednak nawet wówczas dowódca operacyjny zachowuje niektóre uprawnienia administracyjne kierującego akcją. Dotyczy to prawa do wydzielenia terenu działań, nakazania ewakuacji, możliwość dostępu do pomieszczeń, korzystania z niezbędnych urządzeń itp.

Wprowadzenie pojęcia dowódcy operacyjnego, działającego według powyższych zasad, ma zasadnicze znaczenie przy dowodzeniu działaniami połączonymi. Pomimo że funkcję KAR sprawuje np. strażak, pododdziały wojska czy policji zachowują odrębność dowodzenia. Ponadto dowodzący z innych służb niż wiodąca, uzyskują status organu administracji publicznej oraz prawo do wydawania decyzji administracyjnych niezbędnych do samodzielnego prowadzenia działań na powierzonym sobie obszarze.

5.4.3.2. Dowodzenie taktyczne

Dowodzenie taktyczne to oddziaływanie na siły biorące udział w zdarzeniu poprzez określanie zadań dla podległych dowódców operacyjnych. Dowodzenie taktyczne uruchamia się zasadniczo celem zapewnienia koordynacji pomiędzy różnymi służbami biorącymi udział w akcji i prowadzi się je na granicy wydzielonej strefy działań. Uprawnienia KAR otrzymuje dowódca taktyczny w przypadku, gdy zachodzi co najmniej jedna z następujących okoliczności:

- w działaniach bierze udział więcej niż jedna służba;
- zachodzi potrzeba dowodzenia pod nadzorem merytorycznym służby wiodącej;
- niezbędnym jest skoordynowanie działań prowadzonych w reżimie dowodzenia z działaniami prowadzonymi w trybie administracyjnym (o ile ze względu na sytuację kryzysową działania podjęły organy administracji ogólnej);
- ze względu na liczbę ratowników biorących udział w akcji, niezbędnym jest utworzenie dwuszczeblowej struktury dowodzenia.

Dodatkowym zadaniem dowódcy taktycznego jest uruchomienie, w zależności od potrzeb, niektórych elementów lub całości sztabu według zasad określonych w Powiatowym Planie Operacyjnym. Równocześnie dowodzący zapewnia prawidłowy obieg informacji pomiędzy sztabem, a organem administracji ogólnej zarządzającym w sytuacji kryzysowej. Przekazywanie tych informacji może się odbywać bezpośrednio bądź poprzez Centrum Reagowania Kryzysowego, w zależności od postanowień planu operacyjnego. Do zadań

dowódcy taktycznego należy również zapewnienie współpracy ze służbami działającymi w ramach systemu ochrony socjalnej.

Dowódcą taktycznym może być osoba posiadająca niezbędną wiedzą oraz umiejętność dowodzenia akcją z udziałem wielu podmiotów. W zależności od zagrożeń jakie występują w danym powiecie, starosta, poprzez Powiatowy Plan Operacyjny, może wyznaczyć do tej funkcji zarówno kierowników zawodowych służb ratowniczych, jak i szefów innych formacji zajmujących się ratownictwem (np. TOPR, GOPR, WOPR, OSP, przedstawiciele zakładowych służb ratowniczych itp.). Przyjęcie powyższych zasad pozwoli kierownikom specjalistycznych formacji ratowniczych objąć funkcję KAR, co w praktyce przyznaje takiej osobie uprawnienia organu administracji publicznej oraz daje prawo do wydawania decyzji administracyjnych niezbędnych do prawidłowego prowadzenia działań. Drugim efektem przyjęcia proponowanych rozwiązań jest możliwość prowadzenia działań połączonych. Np. podczas działań poszukiwawczych w górach dowodzącym całością akcji będzie szef GOPR lub TOPR, który część działań może powierzyć wyspecjalizowanym grupom PSP, wojska lub Straży Granicznej. Grupy te pozostaną pod rozkazami własnych zwierzchników. Natomiast zwierzchnicy ci, w myśl omawianego modelu, zyskują status dowódców operacyjnych.

W niektórych szczególnie skomplikowanych działaniach, dowódca taktyczny może podlegać dowódcy strategicznemu, który pełni wówczas funkcję KAR. W takim przypadku, dowódca taktyczny zachowuje uprawnienia organu administracji publicznej oraz prawo do wydawania decyzji administracyjnych niezbędnych do prawidłowego prowadzenia działań na terenie sobie powierzonym.

5.4.3.3. Dowodzenie strategiczne

W niektórych, szczególnie złożonych przypadkach koniecznym jest uruchomienie trzeciego poziomu dowodzenia akcją ratowniczą. Funkcję KAR pełni wówczas dowódca strategiczny. Dowodzenie strategiczne realizowane jest w celu:

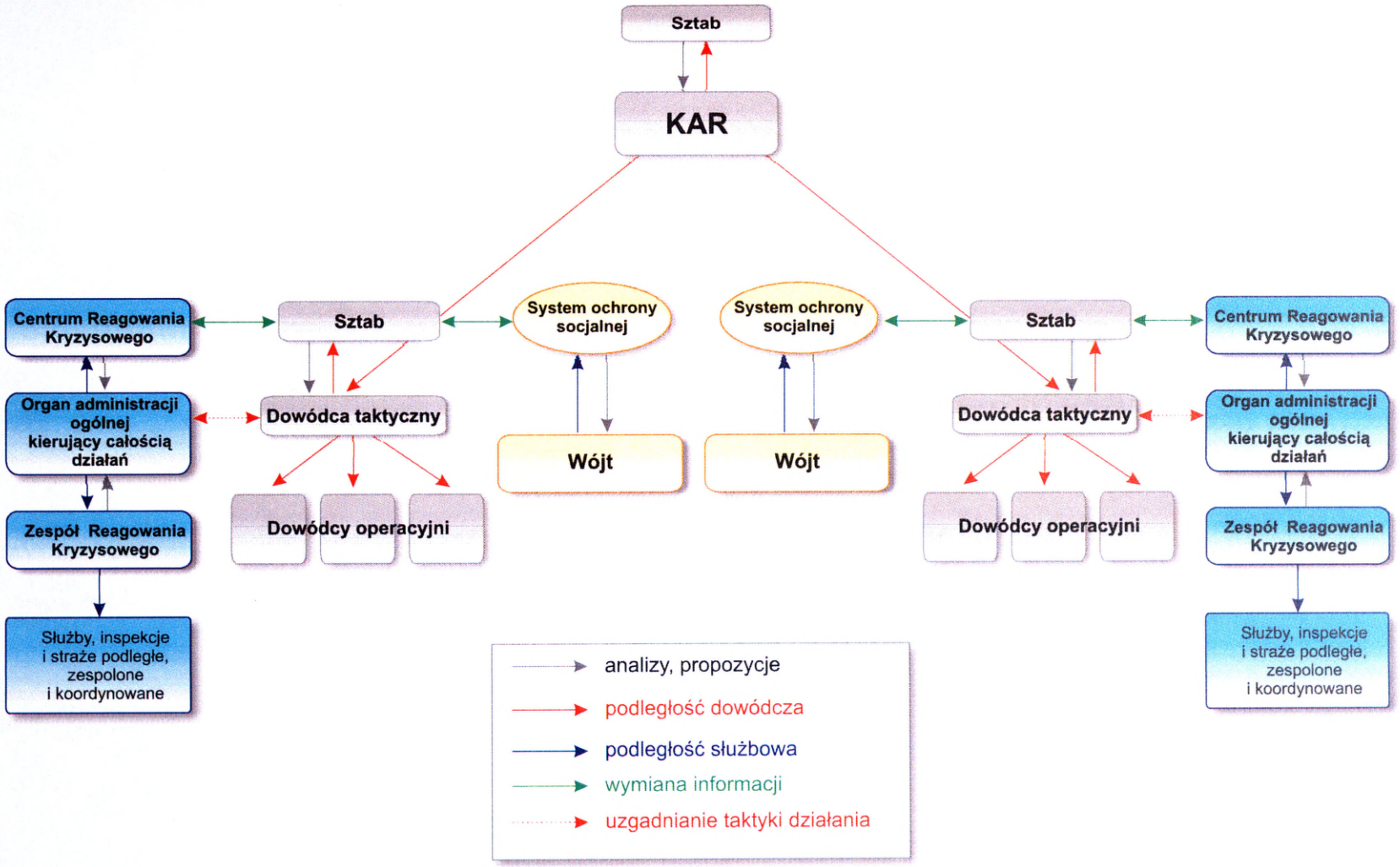
- oceny skali zagrożenia i prognozowania jego rozwoju;
- opracowania i wdrożenia strategii działań;
- podziału terenu działań na odcinki dowodzone przez dowódców taktycznych;
- określenia zadań dla dowódców taktycznych oraz nadzoru nad ich wykonywaniem;
- wprowadzania do działań centralnych odwodów operacyjnych oraz sił międzynarodowych .

Dowodzenie to prowadzi się poza obszarem działań, z obiektu lub stanowiska kierowania zapewniającego warunki pracy sztabu oraz niezbędną łączność. Uruchomienie dowodzenia strategicznego następuje w jednym z następujących przypadków:

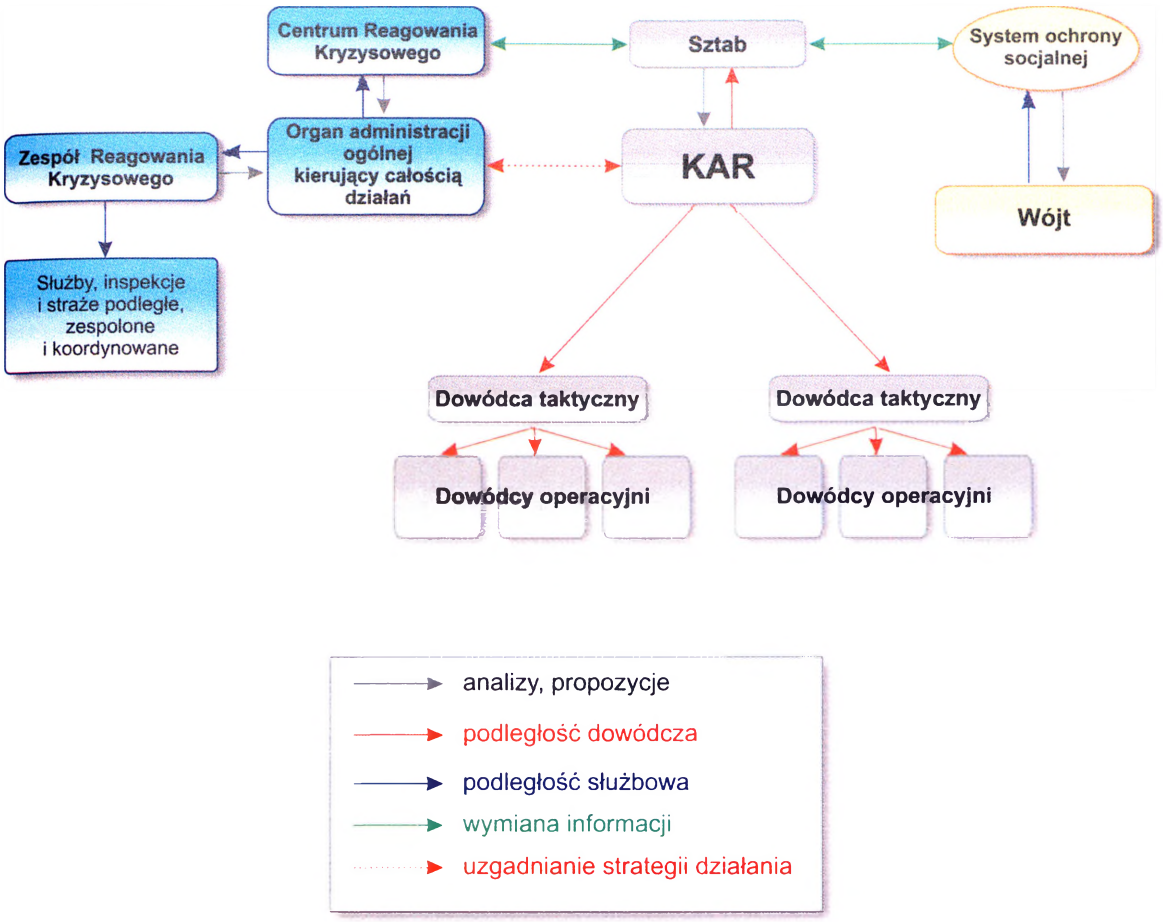
- na terenie województwa wydzielono dwa lub więcej niezależne obszary działań i zachodzi konieczność koordynacji działań pomiędzy tymi obszarami;
- ze względu na liczbę jednostek biorących udział w działaniach, rozległy obszar, wielokierunkowość zamierzeń taktycznych itp. uwarunkowania, pojedynczy dowódca taktyczny nie jest w stanie zorganizować sprawnej struktury dowodzenia.

Ze względu na szczególną wiedzę i doświadczenie niezbędne do prowadzenia tak złożonych działań, funkcję dowódcy strategicznego powinni pełnić jedynie wytypowani funkcjonariusze PSP lub policji. W przypadku, gdy ze względu na charakter zdarzenia służbą wiodącą nie jest PSP ani policja, uruchamia się dowodzenie pod nadzorem merytorycznym właściwego organu. Skład sztabu dowódcy strategicznego oraz zasady jego współpracy z innymi organami administracji publicznej stanowi w proponowanym rozwiązaniu element Wojewódzkiego Planu Operacyjnego. Ten sam plan wskazuje organy pełniące funkcję nadzoru merytorycznego w trakcie akcji ratowniczych dowodzonych na poziomie strategicznym oraz zakres tego nadzoru.

Rozwinięcie trójszczeblowej struktury dowodzenia akcją ratowniczą w obu możliwych wariantach przedstawiono na schematach nr 13 i 14.



Schemat 13. Rozwinięcie systemu dowodzenia w przypadku prowadzenia koordynacji międzyobszarowej
Źródło: Opracowanie własne.



Schemat 14. Rozwinięcie systemu dowodzenia akcją na pojedynczym obszarze działań

Źródło: Opracowanie własne.

Uruchomienie dowodzenia na odpowiednim poziomie nie jest w żaden sposób powiązane z poziomem reagowania kryzysowego administracji ogólnej. Na potwierdzenie tego faktu można wskazać dwa skrajne przypadki:

1. Całością działań kieruje wojewoda, podczas gdy akcji ratowniczej nie prowadzi się wcale. Przypadek ten występuje wówczas, gdy do likwidacji zagrożenia wystarczą decyzje wydawane w trybie administracyjnym (ograniczenia w poruszaniu się, nakaz szczepień itp.);

2. Ze względu na skomplikowany charakter prowadzonych działań funkcję KAR pełni dowódca strategiczny, a jednocześnie całością działań w reżimie administracyjnym kieruje wójt, lub działań administracyjnych poza obszarem akcji nie prowadzi się wcale.

Sytuacja taka występuje wówczas, gdy na miejscu działań nie ma osób rannych i poszkodowanych, zaś akcja jest prowadzona według ustalonych wcześniej schematów postępowania.

5.4.4. System Ochrony Socjalnej

W sytuacji klęski żywiołowej możliwości techniczne i finansowe większości gmin w kraju szybko się wyczerpią. Aby pomimo to nadal prowadzone były działania w zakresie ochrony ludności, proponuje się zbudowanie systemu wspomagania gminy w takich sytuacjach. W ramach proponowanego systemu realizowane są następujące etapy uruchamiania pomocy:

Etap pierwszy – lokalna pomoc wzajemna. Etap ten polega na możliwości skorzystania z zasobów gmin sąsiednich, w oparciu o wcześniej przygotowane, obowiązkowe umowy o pomocy wzajemnej pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego.

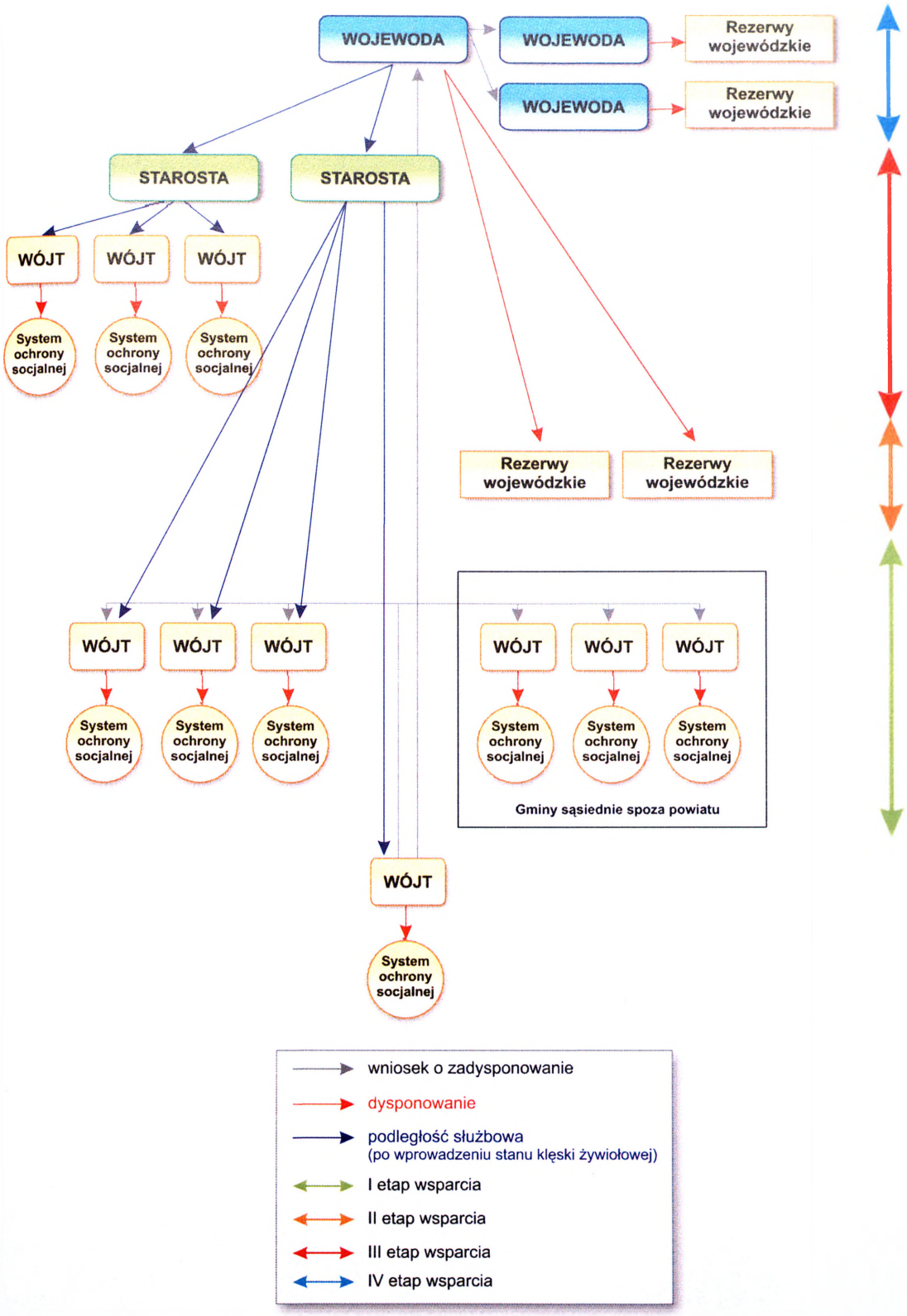
Etap drugi. Po wyczerpaniu zasobów dostępnych na mocy umów, gmina zwraca się do wojewody o uruchomienie rezerw wojewódzkich. Obowiązek utrzymywania rezerw wojewódzkich w zakresie pomocy socjalnej jest rozwinięciem istniejących rozwiązań prawnych. W chwili obecnej zadaniem wojewody jest zapewnienie obiektów, w których będą przebywać osoby odbywające kwarantannę. Dotyczy to osób podejrzewanych o chorobę zakaźną mogącą wywołać epidemię. W proponowanym rozwiązaniu zasoby te, w postaci obiektów z niezbędną infrastrukturą sanitarną, medyczną i logistyczną, powinny być dostępne nie tylko w przypadku chorób zakaźnych, lecz stanowić odwód wojewody na wszelkie sytuacje kryzysowe i związaną z nimi konieczność ewakuacji ludności.

Etap trzeci. Wyczerpanie rezerw wojewódzkich jest już przesłanką do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na obszarze dotkniętym kataklizmem. Po jego wprowadzeniu wojewoda może korzystać z zasobów wszystkich gmin na obszarze objętym rygorami stanu nadzwyczajnego. Ze względu na ogromną skalę takiej operacji, powołuje się pośredni szczebel kierowania w postaci starostów, którym po wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej podlegają wójtowie. Dzięki temu na podległym sobie terenie mogą realizować zadania w imieniu wojewody.

Etap czwarty. Po wyczerpaniu zasobów województwa dotkniętego skutkami klęski żywiołowej, uruchamia się rezerwy wojewódzkie województw sąsiednich. Etap ten uruchamiany jest w przypadku zdarzeń bardzo rozległych. Planowanie i przygotowanie

ewakuacji na dalsze odległości jest jednocześnie elementem przygotowania działań obronnych. Zagadnienie to wykracza poza ramy niniejszego opracowania, jednak należy uwzględniać, że działania w warunkach wojennych powinny bazować na organizacji i zasobach przygotowywanych do działań czasu pokoju.

Model graficzny rozwinięcia systemu socjalnej ochrony ludności przedstawia schemat nr 15.



Schemat 15. Etapy rozwinięcia systemu ochrony socjalnej ludności
Źródło: Opracowanie własne.

5.5. Wnioski

Przedstawiony model funkcjonowania organów administracji publicznej w czasie klęsk żywiołowych na obszarze województwa spełnia warunki wynikające w procesu badawczego prowadzonego w poprzednich rozdziałach. Zasadnicze cechy przedstawionego modelu są następujące:

1. Została zachowana konstytucyjna zasada decentralizacji zadań administracji publicznej wraz z ochroną niezależności samorządu terytorialnego. Wyodrębnienie zadań z zakresu socjalnej ochrony ludności i włączenie ich do odrębnego systemu pozwala utrzymać odpowiedzialność za skuteczność działania na szczeblu gminnym. Jednocześnie została zapewniona możliwość płynnego wsparcia samorządu w sytuacji, gdy jego zasoby zostaną wyczerpane.
2. Zbudowanie wielobranżowego systemu ratowniczego w oparciu o kompetencje starosty i wojewody pozwoliło na uproszczenie struktur tworzonych w czasie klęsk żywiołowych. Struktury te, bez względu na rodzaj klęski żywiołowej, zostały ujednolicone. Jednocześnie uproszczeniu uległy schematy obiegu informacji pomiędzy różnymi organami administracji publicznej.
3. Oparcie o zintegrowane planowanie operacyjne przygotowań wszystkich służb mogących brać udział w zwalczaniu zagrożeń nadzwyczajnych, pozwala na właściwe przygotowanie tych służb tak pod względem technicznym, jak i merytorycznym.
4. Wprowadzenie jednego zasadniczego dokumentu planistycznego na każdym szczeblu systemu ratowniczego likwiduje ryzyko odmiennego określania zadań tej samej służby w różnych planach.
5. Postulatywny system dowodzenia akcją ratowniczą pozwala na prowadzenie działań wielopodmiotowych (połączonych), a jednocześnie przyznaje uprawnienia organu administracji publicznej przedstawicielom służb, podmiotów, a nawet stowarzyszeń prowadzącym działalność ratowniczą. Jednocześnie został zachowany nadzór merytoryczny organu wiodącego w danym rodzaju zdarzenia nad decyzjami Kierującego Akcją Ratowniczą.
6. Rozszerzenie funkcji kierowniczej wojewody pozwala na szybkie likwidowanie konfliktów merytorycznych jakie mogą powstać pomiędzy poszczególnymi służbami.

7. Rozbudowa funkcji stanowiącej wojewody o prawo doraźnego ustalania zastępczych metod zapewnienia ludności podstawowych warunków bytowych, pozwala eliminować te przypadki, gdy przepisy prawa uniemożliwiają prawidłowe prowadzenie działań. Dotyczy to szczególnie tych sytuacji, których nie można było przewidzieć na etapie planowania.

6. Weryfikacja modelu postulatywnego

Zasadniczą metodą weryfikacji modeli jest metoda symulacji. Polega ona na utworzeniu w oparciu o model teoretyczny modelu wtórnego (fizycznego). Następnie tak utworzony model poddaje się badaniom, a uzyskane wyniki porównuje z założeniami. W końcowym etapie na podstawie analizy wyników dokonuje się oceny modelu teoretycznego[408]. Obecnie najczęściej stosowane metody symulacji to metoda rzeczywista i metoda komputerowa. Metoda rzeczywista polega na badaniu modelu w trakcie jego wdrażania. Przykładem tej metody jest wdrażanie programu pilotażowego na obszarze jednego województwa i badanie pojawiających się zależności. Druga metoda sprowadza się do opracowania specjalistycznego oprogramowania komputerowego i badania przez specjalistów reakcji jakie programy te przewidują, przy założeniu określonych warunków początkowych. Żadna z tych metod nie może być jednak zastosowana do zbadania modelu opisanego w niniejszej dysertacji. Zarówno metoda komputerowa, jak i rzeczywista wymagają bowiem znacznych nakładów finansowych. W pierwszym przypadku wiąże się to z zakupem sprzętu komputerowego, zakupem specjalistycznego oprogramowania oraz zatrudnieniem specjalistów, którzy mogliby interpretować otrzymane wyniki. Natomiast wdrożenie programu pilotażowego wymagałoby przeszkolenia znacznej liczby osób w wytypowanym województwie oraz opracowania i wdrożenia szeregu ustaw, które regulowałyby zależności pomiędzy organami administracji publicznej w trakcie procesu badawczego. Istnieje też obawa, że w przypadku gdyby model okazał się wadliwy, mogłoby dojść do pogorszenia poziomu bezpieczeństwa obywateli na obszarze, na którym byłyby prowadzone badania.

Alternatywą dla opisywanych metod jest metoda badania przypadków (case study). Jest to metoda opisywania stanów i procesów organizacyjnych. Polega ona na szczegółowej prezentacji rzeczywistego zdarzenia lub stanu i analizie materiału kończącej się wnioskami[409]. Badanie przypadków umożliwia przede wszystkim:

- poznanie złożonych realiów i kontekstu działających organizacji;
- sformułowanie alternatyw w procesie decyzyjnym.

W niniejszej dysertacji zostanie zastosowana metoda badania przypadków. W kolejnych podrozdziałach zostaną przedstawione faktyczne zdarzenia lub przebieg przeprowadzonych ćwiczeń z uwypukleniem tych elementów, których nie udało się osiągnąć. Następnie zostanie

---

[408] *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, praca zbiorowa, PWE Warszawa 1981, s. 506.

[409] Ibidem, s. 52.

przedstawiony prawdopodobny przebieg zdarzeń przy założeniu, że relacje pomiędzy uczestnikami zdarzenia regulowane są w sposób opisany badanym modelem. Na końcu każdego z podrozdziałów zostaną przedstawione wnioski.

6.1. Ćwiczenia CMX – 04 na stacji metra Dworzec Gdański w Warszawie 5 marca 2004 r.

6.1.1. Rzeczywisty przebieg ćwiczenia

W dniu 5 marca 2004 r. na stacji metra Dworzec Gdański w Warszawie zostały przeprowadzone ćwiczenia CMX – 04. Tematem ćwiczeń było działanie administracji rządowej i samorządowej oraz służb, straży i inspekcji w czasie zagrożenia terrorystycznego w metrze warszawskim. Na etapie planowania ćwiczeń założono trzy cele szkoleniowe:

- praktyczne sprawdzenie procesu zarządzania w sytuacjach kryzysowych na szczeblach odpowiedzialności za bezpieczeństwo w metrze warszawskim;
- weryfikacja procedur podejmowania decyzji i działania służb, straży i inspekcji w sytuacji zagrożenia terrorystycznego;
- sprawdzenie procedur postępowania zawartych w opracowanych planach reagowania kryzysowego i ich weryfikacja.

Czynności planowane do wykonania w trakcie ćwiczeń podzielono pomiędzy:

- służby metra (procedury związane z zabezpieczeniem miejsca zdarzenia);
- policja (lokalizacja i izolacja miejsca zdarzenia, powołanie sztabu kryzysowego, przygotowanie propozycji działań, kierowanie akcją przez dowódcę patrolu minerskiego);
- Państwowa Straż Pożarna (dysponowanie sił i środków I rzutu);
- pogotowie ratunkowe (zabezpieczenie miejsca zdarzenia pod kątem pomocy medycznej dla służb ratowniczych i ewakuacji poszkodowanych;
- Państwowa Agencja Atomistyki (ocena zdarzenia, skierowanie specjalistycznej ekipy na miejsce zdarzenia, ustalenie zakresu współpracy ze służbami ratowniczymi, określenie procedur związanych z rodzajem ładunku i jego szkodliwością dla życia i zdrowia uczestników akcji);

- przewodniczący Zespołu Reagowania Kryzysowego (wyznaczenie osoby odpowiedzialnej za kontakt z mediami).

W ćwiczeniach nie przewidywano udziału inspekcji sanitarnej.

Przebieg ćwiczeń:

- Godz. 18.58 – Miejskie Stanowisko Kierowania PSP zostaje powiadomione o znalezieniu ładunku wybuchowego na stacji metra Dworzec Gdański. Zgodnie z posiadanymi procedurami, zostaje powiadomione kierownictwo komendy miejskiej i wojewódzkiej PSP oraz Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności.
- Godz. 19.00 – służby metra rozpoczynają ewakuację pasażerów;
- Godz. 19.05 – MSK alarmuje kolejne służby, w tym Wojewódzką Stację Sanitarno-Epidemiologiczną (nieskutecznie);
- Godz. 19.23 – z przeprowadzonego rozpoznania wynika, że do ładunku wybuchowego jest dołączony dodatkowy pakunek. Pada sugestia, że może być to tzw. „brudna bomba". MSK kieruje do działań specjalistyczną Grupę Radiacyjną PSP „Różan", oraz powiadamia Państwową Agencję Atomistyki.
- Godz. 19.50 – strażacy kończą rozpoznanie całego terenu dworca, nie stwierdzając obecności innych materiałów promieniotwórczych;
- Godz. 20.03 – grupa „Różan" oraz Służba Awaryjna PAA przybywają na miejsce działań;
- Godz. 20.32 – jednostki PSP zabezpieczają miejsce działań 2 prądami wody;
- Godz. 20.53 – MSK otrzymuje informację, że w razie wybuchu będą potrzebne na miejscu specjalistyczne grupy medyczne;
- Godz. 21.13 –za pomocą granatnika wodnego zostaje odstrzelony jeden z dwóch znalezionych ładunków, drugi z ładunków (nie wykazujący promieniowania) zostaje umieszczony w beczce pirotechnicznej;
- Godz. 22.13 Zakończenie działań.

Uwagi i opinie na temat przeprowadzonych ćwiczeń.

W zgodnej opinii wszystkich osób oceniających przebieg działań, ćwiczenia ujawniły cały szereg nieprawidłowości. Główne z ujawnionych problemów to:

- kierowanie akcją ratowniczą przez policję było sprawne i profesjonalne, ale dotyczyło tylko zakresu zadań należących do tej służby;

- wprawdzie powołano „sztab kierujący akcją ratowniczą", ale nie wiadomo, kto stał na jego czele, jakie zadania wykonywał i jakie obowiązywały zasady pracy w sztabie (zdaniem oceniających *„działania przebiegały sprawnie dzięki wyrobionym wcześniej kontaktom i sposobom postępowania w innych, rzeczywistych sytuacjach kryzysowych"*);
- miejsce pracy sztabu nie zostało oznakowane, a ponadto znajdowało się na terenie izolowanym, co uniemożliwiało dotarcie do niego przedstawicielom służb miejskich;
- współpracę dowodzącego akcją z Zespołem Reagowania Kryzysowego Metra oceniono jako niedostateczną;
- dowodzący nie miał łączności z Centrum Zarządzania Kryzysowego Miasta ani z innymi służbami (brak właściwego technicznego wyposażenia sztabu);
- nie wyznaczono osoby odpowiedzialnej za współpracę z mediami;
- nie utworzono punktu informacyjnego dla ewakuowanych pasażerów i osób, które chciały dostać się na dworzec;
- działania poszczególnych służb nie były ze sobą koordynowane (np. nie uprzedzono o przystąpieniu do neutralizacji ładunku wybuchowego);
- nie wyznaczono punktu pomocy medycznej;
- nie wyznaczono stref potencjalnego skażenia promieniotwórczego na wypadek wybuchu ładunku w trakcie jego neutralizacji, a tym samym nie przeprowadzono ewakuacji strefy zagrożonej;
- rozerwania ładunku wybuchowego dokonano bez wcześniejszego oddzielenia od materiału promieniotwórczego, co przy rzeczywistym zdarzeniu skutkowałoby lokalnym skażeniem promieniotwórczym (informacja taka znajduje się w raporcie naczelnika wydziału operacyjnego KW PSP oraz w raporcie dowódcy Grupy Radiacyjnej „Różan", natomiast zdaniem zespołu kontrolnego, neutralizacji dokonano po odłączeniu materiału promieniotwórczego);
- nie zabezpieczono pozostałości ze zdetonowanego ładunku;
- w działaniach nie brał udziału przedstawiciel inspekcji sanitarnej, pomimo że do zadań tej inspekcji należy sprawowanie nadzoru nad warunkami higieny radiacyjnej[410];

---

[410] Ustawa z 14 marca 1985 roku *o Państwowej Inspekcji Sanitarnej* (DzU 1998, nr 90, poz. 575, tekst jednolity z późn. zm.), rozdz. 1, art. 1, pkt 3.

- nie zbadano wszystkich uczestników działań pod kątem ich ewentualnego napromieniowania.

6.1.2. Hipotetyczny przebieg ćwiczeń

Pierwsze przybyłe zespoły straży i policji stwierdzają, że istnieje podejrzenie o podłożenie ładunku wybuchowego zespolonego z materiałem promieniotwórczym. Po tej informacji miejskie stanowiska kierowania PSP i policji przystępują do uruchamiania Powiatowego Planu Operacyjnego. Zgodnie z nim, ze względu na przewidywany udział kilku służb, kierowanie akcją będzie prowadzone na poziomie taktycznym. Ponadto, ze względu na charakter zdarzenia (neutralizacja materiałów wybuchowych o charakterze niemilitarnym) funkcję Kierującego Akcją Ratowniczą (KAR) obejmuje upoważniany przedstawiciel policji. Jednocześnie trwa uruchamianie specjalistycznych służb wykrywania i usuwania skażeń radiologicznych w postaci Grupy Radiologicznej PSP „Różan" oraz Służby Awaryjnej Państwowej Agencji Atomistyki.

Działania KAR przebiegałyby w 4 etapach.

Etap I. Kierujący, po przybyciu na miejsce zdarzenia, powołuje sztab dowodzenia określając jakie komponenty sztabu ustalone w Powiatowym Planie Operacyjnym są niezbędne do tego zdarzenia. Jednocześnie w skład sztabu wchodzi Powiatowy Inspektor Sanitarny, który ze względu na możliwość zagrożenia promieniotwórczego dla okolicznych mieszkańców sprawuje funkcję nadzoru specjalistycznego nad decyzjami KAR (przypadki dowodzenia pod nadzorem specjalistycznym regulują postanowienia Wojewódzkiego Planu Operacyjnego). Biorąc pod uwagę zakres przewidywanych działań w skład sztabu wchodzą:

- zespół prognoz i analiz;
- punkt informacji dla ewakuowanych i osób oczekujących;
- stanowisko obsługi mediów;
- stanowisko koordynacji pomocy medycznej;
- stanowisko współpracy z samorządem miejskim;
- stanowisko współpracy ze służbami metra;
- zespół przygotowania ewakuacji;
- łącznicy z poszczególnych służb.

Podstawowym elementem przed przystąpieniem do unieszkodliwiania znalezionych ładunków jest określenie zakresu możliwych skażeń na wypadek gdyby doszło do wybuchu. Po ustaleniu przez zespół analiz obszaru zagrożonego i po uzyskaniu akceptacji ze strony

Powiatowego Inspektora Sanitarnego, KAR zwraca się z wnioskiem o uruchomienie II fazy reagowania kryzysowego dla Zespołu Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta. Jednocześnie KAR przedkłada informację o skali przeprowadzanej ewakuacji mieszkańców, celem przygotowania dla nich warunków przetrwania w okresie prowadzenia prac.

Równolegle rozwijany jest system dowodzenia działaniami. Teren zostaje podzielony na odcinki odpowiedzialności oraz zostają wyznaczeni dowódcy operacyjni. W sytuacji jaka ma miejsce podczas ćwiczeń, uruchamia się 4 odcinki określając poszczególnym dowódcom zakres ich odpowiedzialności:

- Odcinek I – przeprowadzić szczegółowe rozpoznanie w zakresie skali promieniowania, rodzaju użytych materiałów wybuchowych i promieniotwórczych oraz przygotować warunki do unieszkodliwienia ładunków – odpowiedzialny dowódca grupy minerskiej policji;
- Odcinek II – przeprowadzić rozpoznanie terenu przyległego do miejsca znalezienia ładunków celem stwierdzenia, czy w najbliższym otoczeniu nie zostały podłożone inne ładunki, uruchomić kurtyny wodne celem ograniczenia możliwości przemieszczania się skażonego pyłu, przygotować punkt pomiaru stopnia napromieniowania ratowników oraz stanowisko dekontaminacji – odpowiedzialny dowódca operacyjny ze strony PSP;
- Odcinek III – zapewnić przyjęcie i właściwe rozlokowanie przybywających sił i środków, zapewnić ochronę pracy sztabu, wyizolować teren działań, we współpracy ze służbami miejskimi zapewnić objazdy i komunikację zastępczą dla podróżnych oraz punkt informacyjny dla podróżnych i osób oczekujących – odpowiedzialny właściwy dowódca operacyjny policji;
- Odcinek IV – odizolować obszar przewidziany do ewakuacji oraz we współpracy z Miejskim Zespołem Reagowania Kryzysowego przeprowadzić ewakuację ludzi – odpowiedzialny właściwy dowódca operacyjny Policji.

Po ewakuowaniu mieszkańców z obszaru potencjalnie zagrożonego oraz przeprowadzeniu szczegółowego rozpoznania, kierujący przechodzi do kolejnej fazy działań.

Etap II.

Zgodnie z przyjętym scenariuszem likwidacji zagrożenia, patrol minerski przystępuje do próby oddzielenia ładunku wybuchowego od materiału promieniotwórczego. Po zakończeniu tego etapu do działań przystępuje Służba Awaryjna PAA, która usuwa materiał

promieniotwórczy. Po usunięciu groźby skażenia terenu, grupa minerska przystępuje do unieszkodliwienia ładunków wybuchowych za pomocą granatnika wodnego.

Etap III.

Dowódca odcinka IV otrzymuje polecenie zniesienia izolacji terenu zagrożonego oraz ułatwienia mieszkańcom powrotu do mieszkań. Na obszarze odcinków I i II, grupa „Różan" przeprowadza rozpoznanie radiologiczne zaś Służba Awaryjna PAA zabezpiecza promieniotwórcze resztki po ładunku wybuchowym.

Etap IV.

Grupa „Różan" przeprowadza kontrolę odzieży używanej przez wszystkie osoby, jakie znajdowały się w pobliżu materiału promieniotwórczego. Następnie przeprowadza się szczegółowe pomiary miejsca znalezienia ładunków oraz obszaru, na którym znajdowały się resztki unieszkodliwionych materiałów wybuchowych. Po stwierdzeniu, że promieniowanie nie występuje i uzyskaniu zgody Powiatowego Inspektora Sanitarnego na dopuszczenie do ponownego użytkowania stacji metra, KAR wydaje decyzję o likwidacji wydzielenia terenu i odesłaniu jednostek do baz. Obszar stacji zostaje protokolarnie przekazany służbom metra.

6.1.3. Wnioski

Zastosowanie modelu postulatywnego do organizacji działań w trakcie ćwiczeń CMX – 04, pozwoliłoby na uniknięcie błędów, jakie zostały zauważone przez obserwatorów. Zasadnicze elementy poprawy to:

- wyodrębnienie poziomu dowodzenia taktycznego pozwala skupić się kierującemu na zasadniczych celach do osiągnięcia i na zapewnieniu właściwego współdziałania wszystkich uczestników;
- wprowadzenie nadzoru specjalistycznego nad decyzjami dowódcy zapewnia, że osoby nie posiadające właściwej wiedzy specjalistycznej nie będą podejmować decyzji skutkujących wzrostem poziomu zagrożenia (w tym przypadku dotyczy to możliwości detonacji ładunku wybuchowego bez wcześniejszego oddzielenia materiału promieniotwórczego);
- uruchomienie sztabu według wcześniej ustalonych zasad i w składzie wynikającym z Powiatowego Planu Operacyjnego zapewnia, że prace planistyczne i koncepcyjne będą prowadzone przez osoby do tego przygotowane;

- możliwość uruchomienia przez Kierującego Akcją Ratowniczą II fazy reagowania kryzysowego dla Miejskiego Zespołu Reagowania Kryzysowego, pozwala na włączenie do działań elementów wchodzących w zakres zadaniowy Systemu Ochrony Socjalnej (ewakuacja i zapewnienie niezbędnych warunków przetrwania mieszkańców obszaru zagrożonego do czasu usunięcia zagrożenia);
- podział terenu na odcinki odpowiedzialności i ustanowienie dowódców operacyjnych zapewnia właściwą koordynację działań bezpośrednio na miejscu wykonywania czynności ratowniczych;
- utworzenie wspólnego sztabu oraz jednolitej struktury dowodzenia z udziałem różnych służb pozwala na wspólne wypracowanie metodyki postępowania oraz pełne wykorzystanie posiadanych sił i środków.

Prosta zmiana struktur organizacyjnych oraz jednoznaczne wskazanie osób odpowiedzialnych za poszczególne obszary składające się na całość działań, nie są jedynymi elementami stanowiącymi o przewadze proponowanego modelu. Niezwykle ważnym czynnikiem jest przyznanie dowódcy taktycznemu (w analizowanym przypadku przedstawicielowi policji) statusu organu administracji publicznej, a wraz z tym uprawnień do wydawania niezbędnych decyzji administracyjnych (decyzja o wstrzymaniu ruchu, decyzja w sprawie ewakuacji obszaru zagrożonego itd.). Jednocześnie organowi temu, w zakresie realizowanych działań, są podporządkowane wszystkie siły zadysponowane do akcji. Eliminuje to możliwość prowadzenia przez poszczególne służby różnokierunkowych, wzajemnie sprzecznych czynności.

Należy jednak zwrócić uwagę, że warunkiem powodzenia działań według przedstawionych zasad, nie są jedynie zmiany formalno-prawne. Aby sztab akcji mógł realizować zadania postawione przez kierującego, musi być właściwie wyposażony i przeszkolony. Dlatego w ramach wdrażania Powiatowego Planu Operacyjnego, poszczególne służby powinny przygotować sprzęt techniczny oraz osoby, które będą wykonywać czynności sztabowe. Zarówno poszczególni dowódcy, jak i osoby zasiadające w sztabie powinni cyklicznie prowadzić wspólne ćwiczenia i szkolenia, tak by podczas rzeczywistych zdarzeń mogły prawidłowo realizować postawione zadania. Zarówno element technicznego, jak i osobowego przygotowania sztabu dowódcy taktycznego, zostały uwzględnione w modelu postulatywnym w ramach obszaru zadań związanych z organizacją ratownictwa. Natomiast konieczność okresowego prowadzenia szkoleń jest prostą

konsekwencją wdrożenia zintegrowanego planowania operacyjnego, opartego o cykl działania zorganizowanego (etap wdrożenia planu).

6.2. Pożar odwiertu gazowego w Wierzchowicach

6.2.1. Rzeczywisty przebieg działań[411]

Początek zdarzenia:

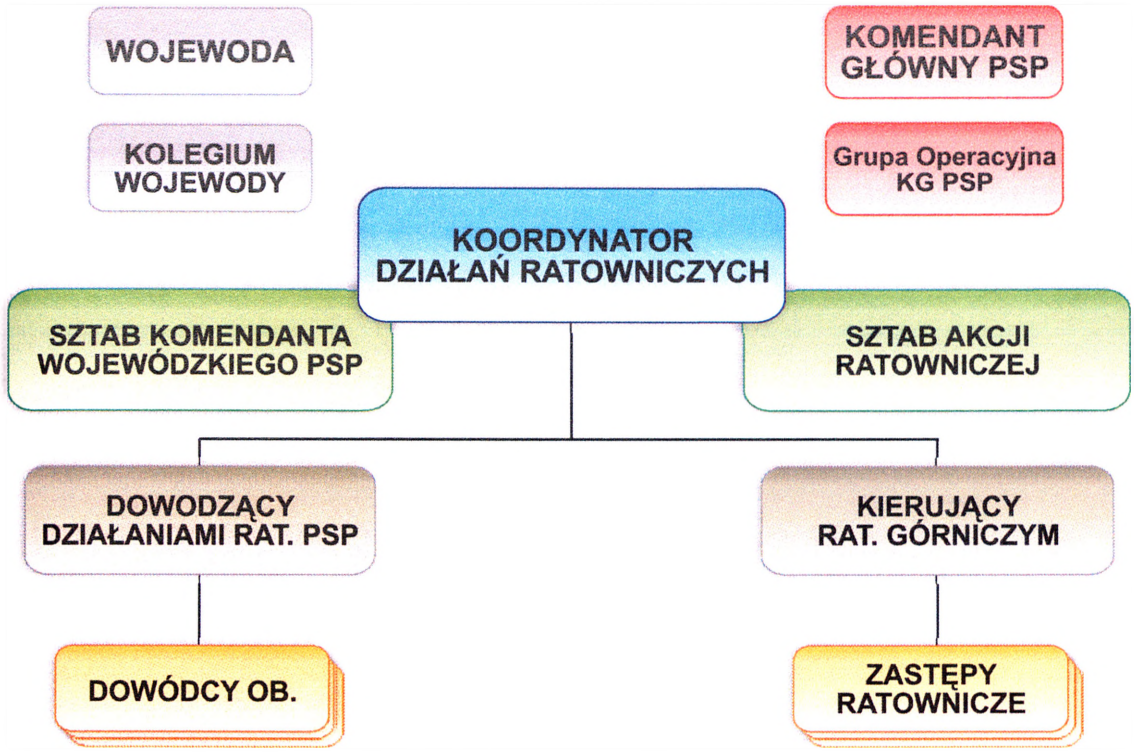
21 lipca 2002 r. na terenie podziemnego magazynu gazu w miejscowości Wierzchowice (woj. dolnośląskie), w trakcie prowadzenia prac wiertniczych doszło do erupcji i zapalenia gazu ziemnego. Bardzo wysoka temperatura zniszczyła metalową konstrukcję szybu, a ponadto zagrażała obiektom znajdującym się w pobliżu. Wśród tych obiektów były m.in. zbiorniki z olejem napędowym oraz kontenery socjalne. Działania straży pożarnej w pierwszej fazie koncentrowały się na obronie zagrożonych obiektów. Jednocześnie trwała organizacja struktury dowódczej oraz mobilizowanie niezbędnych sił i środków. Ok. godz. 15.30 dowodzenie akcją objął zastępca komendanta wojewódzkiego PSP, który polecił zorganizować sztab Kierującego Działaniem Ratowniczym. Ok. godz. 13.00 na teren działań przybyły służby ratownicze PGNiG. Służby te powołują własnego Kierownika Akcji oraz własny, niezależny Sztab Działań Ratowniczych. Ok. godz. 18.30 na miejsce zdarzenia przybył wojewoda dolnośląski, który widząc zaistniałą sytuację zwołał nadzwyczajne posiedzenie kolegium wojewody. Na posiedzeniu tym, pomimo braku formalnych podstaw prawnych, wojewoda podjął następujące decyzje:

- wyznaczył na koordynatora działań ratowniczych Dolnośląskiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu;
- zobowiązał PGNiG do współfinansowania kosztów akcji ratowniczej poniesionych przez Państwową Straż Pożarną i przez policję;
- zobowiązał wszystkie siły ratownicze uczestniczące w akcji ratowniczej do współdziałania w celu zapewnienia optymalnych warunków prowadzenia akcji ratunkowej.

Struktura dowódczo-sztabowa, jaka powstała po tych decyzjach, została przedstawiona na schemacie nr 16.

---

[411] Dokumentacja z pożaru odwiertu w Wierzchowicach, Wydział Operacyjny KW PSP we Wrocławiu, Wrocław wrzesień 2002.



Schemat 16. Struktura dowódczo-sztabowa podczas erupcji gazu w Wierzchowicach
Źródło: Dokumentacja z pożaru odwiertu w Wierzchowicach, Wydział Operacyjny KW PSP we Wrocławiu, Wrocław wrzesień 2002.

Rzeczywista struktura dowódczo-sztabowa nie pokrywała się z powyższym schematem. Należy zauważyć, że na schemacie pominięto Kierownika Akcji, który w świetle obowiązujących przepisów jest organem administracji publicznej powoływanym w przypadku prowadzenia akcji ratowniczej na terenie zakładu górniczego[412]. Ponadto skuteczność tak powołanej struktury nie była zadowalająca, gdyż jak stwierdzają autorzy opracowania: *„sztab akcji ratowniczej przejmował w dużym stopniu funkcje kierownicze"*[413].

Przyjęta metodyka usunięcia zagrożenia:

Zgodnie z cytowaną dokumentacją, działania były prowadzone jednocześnie w kilku różnych kierunkach, zaś wyboru, który z nich będzie kontynuowany, dokonywano w zależności od uzyskiwanych efektów. Generalnie w trakcie działań przyjęto 3 różne formy prowadzenia działań:

---

[412] Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 12 czerwca 2002 roku *w sprawie ratownictwa górniczego*, op. cit., § 82.

[413] Dokumentacja z pożaru odwiertu w Wierzchowicach, op. cit., s. 73.

- metoda 1 – miała polegać na wtłoczeniu do odwiertu płuczki zawierającej kulki i ścinki, i doprowadzenie w ten sposób do zmniejszenia ciśnienia wydobywającego się gazu, co miało umożliwić zaczopowanie odwiertu;
- metoda 2 – miała polegać na podniesieniu płomienia poprzez podanie dużej ilości wody z działek, podejściu pod tą osłoną pracowników PGNiG i zamknięciu istniejącego prewentera lub założeniu i zamknięciu nowego prewentera;
- metoda 3 – miała polegać na wywierceniu dodatkowego otworu ratunkowego i zatłoczeniu płuczką otworu, z którego wydobywał się gaz.

Dokumentacja nie podaje, który ze sztabów te metody opracował. Warto jednak zwrócić uwagę, że powodzenie metod 1 i 2 zależała od dobrego współdziałania PSP i służb zakładowych. Natomiast metoda 3, ze względu na czasochłonność (ok. 3 tygodnie wiercenia), okazała się zbędną, mimo że podjęto próbę jej realizacji.

Przebieg działań:

W początkowym okresie działania skupiały się na osłonie zagrożonych obiektów oraz na usuwaniu zbędnych urządzeń i uszkodzonych konstrukcji z najbliższego otoczenia odwiertu. W kolejnych dniach kontynuowano dotychczasowe działania, a jednocześnie zorganizowano system łączności, punkt przyjęcia sił i środków oraz zadysponowano sprzęt ciężki niezbędny do przeprowadzenia prac ziemnych. Dodatkowo pozyskano specjalistyczny sprzęt (cementarki) umożliwiający zatłaczanie odwiertu pod wysokim ciśnieniem. 23 lipca ratownicy ratownictwa górniczego, działając pod osłoną prądów wody wykonali boczne podłączenie do uszkodzonego odwiertu oraz dokonali próby zamknięcia zaworów na prewenterze. Niestety, szczęk zaworów nie udało się całkowicie domknąć. Natomiast ich przymknięcie i podawanie wody bezpośrednio do odwiertu doprowadziło do znacznego zmniejszenia płomienia i obniżenia wielkości promieniowania cieplnego. Podjęta próba zaczopowania odwiertu poprzez podanie płuczki z granulatem uszczelniającym nie powiodła się. Przystąpiono zatem do realizacji koncepcji nr 2. W pierwszej kolejności za pomocą sprzętu ciężkiego wybudowano zbiornik na wodę o pojemności ok. 5000 m^3.

W kolejnych dniach wykonano nowe ujęcia wody, zmieniono system jej dostarczania na miejsce działań oraz prowadzono rozbiórkę zniszczonych konstrukcji. Usunięcie uszkodzonych elementów miało umożliwić ratownikom wymianę uszkodzonego prewentera na nowy i zakręcenie zaworów. Wykopano ponadto jeszcze jeden zbiornik o pojemności ok. 300 m^3. W czwartek 25 lipca podjęto próbę zmniejszenia ciśnienia w uszkodzonym odwiercie poprzez skierowanie części gazu na sąsiednią wieżę i jego kontrolowane spalanie. Metoda

nie przyniosła oczekiwanych rezultatów. W czwartek włączono dodatkowe cementarki (w sumie 4) zatłaczające płuczkę z uszczelniaczem bezpośrednio do odwiertu. Uzyskano dalsze zmniejszenie płomienia i tym samym wielkości promieniowania cieplnego. Nadal usuwano uszkodzone elementy celem umożliwienia wymiany prewentera. W sobotę 27 lipca uruchomiono kolejne cementarki (łącznie 7) zatłaczające płuczkę z uszczelniaczem, co po raz kolejny zmniejszyło wysokość płomienia. Przystąpiono do przygotowywania operacji podniesienia płomienia i wymiany prewentera. W trakcie tych prac poluzowany obciążnik częściowo zablokował wypływ gazu. W efekcie, płomienie obejmowały już tylko dolną część prewentera. Na dzień 28 lipca na godz. 14 zaplanowano podniesienie płomienia i wymianę prewentera. Niestety, okazało się, że blokujący wypływ obciążnik spowodował zmianę kształtu płomienia. Zamiast pionowego, płomień tworzył strumień boczny. Ponieważ w takiej sytuacji płomienia nie można było podnieść, zrezygnowano z dalszej realizacji metody nr 2. Kontynuowano natomiast wiercenie szybu awaryjnego (metoda nr 3) i powrócono do koncepcji zatłoczenia odwiertu płuczką z uszczelniaczami stałymi, tym razem z użyciem 9 cementarek. 31 lipca (środa) przeprowadzono próbę zatłoczenia odwiertu za pomocą płuczki, w której umieszczono 22 kule z polimeru kauczukowego i drewna o średnicy 50 i 75 mm. Metoda okazała się skuteczna. O godz. 0.30 wypływ gazu ustał całkowicie. W tej sytuacji przystąpiono do wymiany prewentera. Po usunięciu elementów blokujących dostęp do szybu, wymieniono prewenter i o godz. 18.40 zakręcono zawory. Tym samym działania ratownicze zostały zakończone.

Utrudnienie w prowadzeniu działań:

W dokumentacji z prowadzonych działań przewija się kilkukrotnie problem braku właściwej koordynacji pomiędzy służbami zakładowymi PGNiG i ratownictwem górniczym, a pozostałymi uczestnikami działań. Przyczyną tego faktu miało być powołanie odrębnego Kierownika Akcji (choć w pełni zgodne z obowiązującymi przepisami) i odrębnego sztabu akcji. Uczestnicy działań, z którymi zostały przeprowadzone wywiady na potrzeby niniejszej pracy, opisywali sytuację znacznie dobitniej. Funkcjonowanie dwóch odrębnych systemów ratowniczych w trakcie działań na jednym obiekcie wywoływało szereg nieporozumień. Najważniejsze z nich były następujące:

- założenia działań przygotowywane przez poszczególne sztaby nie uwzględniały ani potrzeb, ani parametrów sprzętu stosowanego przez drugą stronę;
- nieomal codzienne zmiany koncepcji, bez uzgodnienia z drugą stroną, powodowały, że szereg działań było zbędnych;

- brak wyliczeń co do rzeczywistych potrzeb spowodowało opóźnienie we wprowadzeniu innej koncepcji dostarczania wody;
- Kierujący Akcją zadysponował dodatkowe cementarki z Sanoka, bez poinformowania o tym fakcie pozostałych uczestników, wobec czego nie zapewniono kolumnie pilotażu ze strony policji i w efekcie przemieszczanie sprzętu przeciągnęło się znacznie w czasie.

Na podstawie dostępnych informacji trudno ustalić, czy, i na ile, chaotyczna struktura dowodzenia miała wpływ na efektywność prowadzonych działań. Z całą jednak pewnością doszło do poważnego naruszenia zasady jednoosobowej odpowiedzialności, skoro w myśl dwóch różnych regulacji prawnych, za całość działań odpowiadały jednocześnie dwa różne organy.

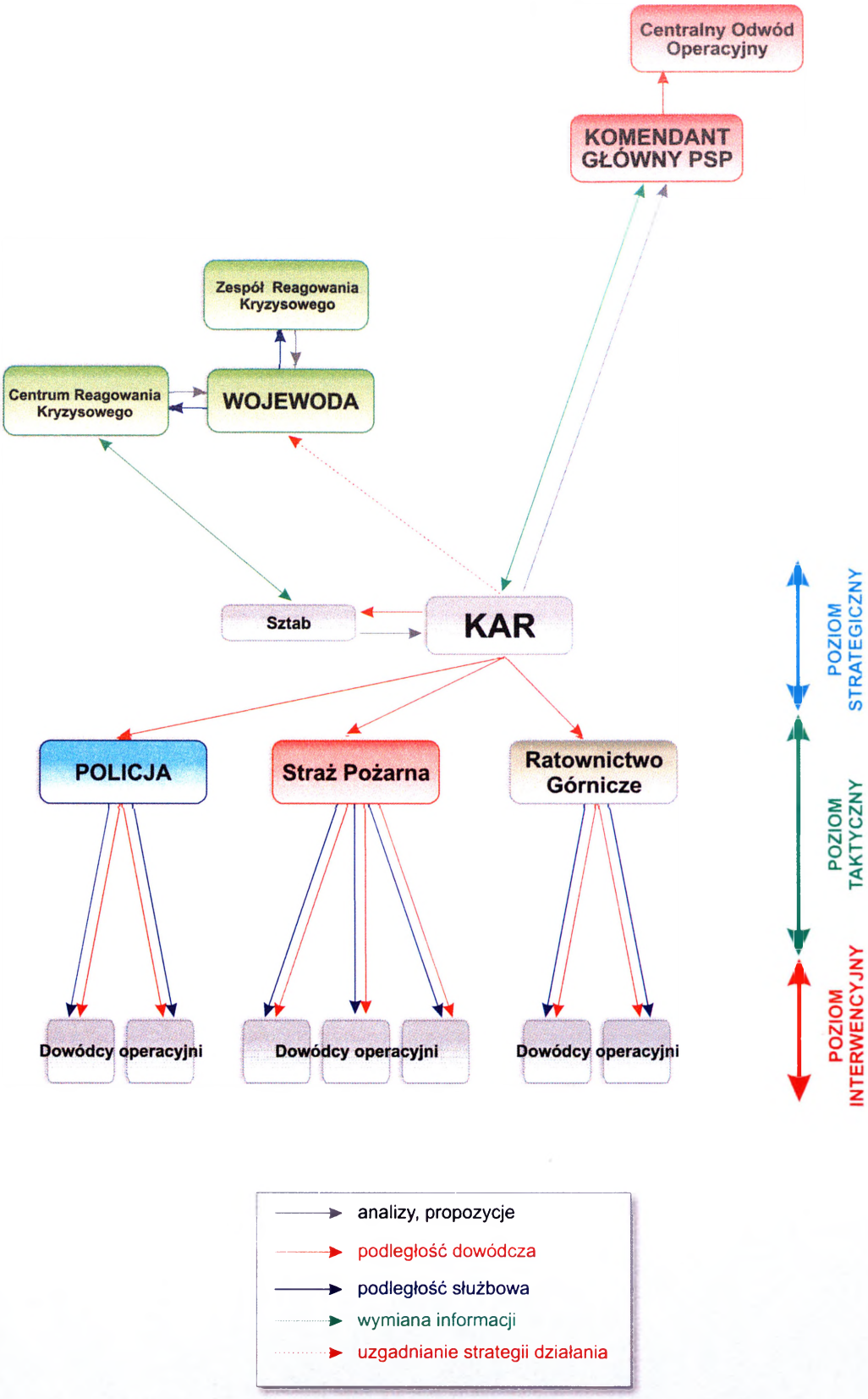
6.2.2. Hipotetyczny przebieg działań

Pierwszym pytaniem, na które należy odpowiedzieć jest to, czy państwowe służby ratownicze przy powyższym zdarzeniu w ogóle powinny brać udział. Zagrożenie nie przekraczało terenu zakładu. Zagrożony był jedynie majątek przedsiębiorstwa. Wszystkie osoby znajdujące się na obszarze zagrożenia zostały ewakuowane. Wszystkie te argumenty wskazują, że prowadzenie działań powinno w całości spoczywać na służbach zakładowych. Z drugiej jednak strony sieci dostarczające gaz, to jeden z elementów infrastruktury krytycznej. Magazyn gazu, to rezerwa państwa na okres zwiększonego zapotrzebowania w sezonie zimowym. Całkowite wypalenie zmagazynowanego gazu mogłoby odbić się na bilansie energetycznym państwa. Skala zdarzenia uniemożliwiała usunięcie awarii siłami zakładowymi (np. konieczność pozyskania odpowiednich źródeł wody i jej dostarczenia na duże odległości). Wobec powyższych argumentów, włączenie jednostek Krajowego Systemu Ratowniczo - Gaśniczego do prowadzonych działań było w pełni uzasadnione.

W opisanych powyżej okolicznościach podstawowym problemem do rozwiązania jest pokonanie konfliktu spowodowanego przez funkcjonowanie dwóch służb wiodących przy jednym zdarzeniu. Dodatkowo sytuację komplikuje fakt, że jedna z tych służb nie wchodzi w skład administracji rządowej czy samorządowej. Nie można zatem wykorzystać uprawnień koordynacyjnych wojewody. Natomiast zgodnie z modelem postulatywnym, w takim przypadku istnieje możliwość wykorzystania funkcji stanowiącej wojewody. Jednym z uprawnień wynikających z tej funkcji jest prawo do wskazania służby wiodącej dla danego

zdarzenia. Dotyczy to sytuacji, gdy przepisy nie wskazują organu odpowiedzialnego lub wskazują dwa różne organy jednocześnie.

Analizując przypadek pożaru w Wierzchowicach, należy stwierdzić, że początkowo przebieg działań według modelu postulatywnego byłby identyczny z rzeczywistymi działaniami. Zmiany nastąpiłyby dopiero 21 lipca na nadzwyczajnym posiedzeniu kolegium wojewody. Po przeanalizowaniu zaistniałej sytuacji, wojewoda, w trybie prawa miejscowego, wskazuje komendanta wojewódzkiego PSP jako organ wiodący przy działaniach podczas pożaru odwiertu w Wierzchowicach, przyznając mu tym samym uprawnienia Kierującego Akcją Ratowniczą. Jednocześnie, z uwagi na wielobranżowy charakter prowadzonych działań, KAR podejmuje decyzję o uruchomieniu dowodzenia na poziomie strategicznym. Automatycznie umożliwia to skorzystanie ze struktury organizacyjnej i wyposażenia sztabu wynikających z Wojewódzkiego Planu Operacyjnego. Ponieważ prowadzenie działań bezpośrednio na uszkodzony odwiert wymaga specjalistycznej wiedzy, dowódcą taktycznym na tym odcinku zostałby bądź kierownik ruchu zakładu górniczego, bądź dowódca grupy górniczego ratownictwa otworowego. Opisaną powyżej strukturę dowódczo-sztabową przedstawiono na schemacie nr 17.



Schemat 17. Hipotetyczna struktura dowódczo-sztabowa podczas pożaru szybu gazowego w Wierzchowicach
Źródło: Opracowanie własne.

Na potrzeby działań funkcjonowałby tylko jeden sztab. Jego skład przedstawiałby się następująco:

Szef sztabu;

- Zastępca szefa sztabu;
- Zespół analiz;
- Zespół logistyki;
- Oficer ds. zabezpieczenia medycznego;
- Oficer łącznikowy z policją;
- Oficer łącznikowy z WP;
- Oficer techniczny;
- Zespół łączności;
- Rzecznik prasowy;
- Zespół przyjęcia sił i środków.

W stosunku do realnie prowadzonych działań, zasadnicza różnica sprowadzałoby się do włączenia specjalistów z zakresu wiertnictwa i ratownictwa otworowego do zespołu analiz. Dodatkowo do sztabu zostaliby włączeni oficerowie łącznikowi z policją i WP. Rozszerzenie zespołu analiz pozwoliłoby na ujednolicenie działań planistycznych. W efekcie zarówno siły pożarnicze, jak i ratownictwo górnicze realizowałyby te same cele. Ponadto przy naliczaniu niezbędnych sił i środków, zespół analiz mógłby uwzględniać parametry sprzętu wszystkich służb. Również przemieszczenie cementarek z Sanoka mogło być przeprowadzone o wiele szybciej, co jak pokazały rzeczywiste działania, miało zasadniczy wpływ na czas trwania całego zdarzenia. Natomiast posiadana dokumentacja nie pozwala na określenie jak szczegółowo przebiegałaby akcja po zastosowaniu proponowanej struktury dowódczo-sztabowej. Jak wcześniej wykazano, konkretne decyzje były warunkowane częstymi, niekiedy nieprzewidywalnymi zmianami sytuacji. W tych warunkach można jedynie spekulować jaki byłby przebieg akcji, gdyby wcześniej uruchomiono właściwą ilość cementarek i zapewniono niezbędną ilość wody. Natomiast hipotetycznego przebiegu nie można opisać w sposób naukowy.

6.2.3. Wnioski

Prawidłowo zdefiniowany model powinien być na tyle elastyczny, by umożliwić prawidłowe prowadzenie działań również w nietypowych, niekiedy zaskakujących lub nieprzewidywalnych sytuacjach. W omawianym przypadku mamy dwie niekorzystne sytuacje. Po pierwsze zbieżność uprawnień dowódczych dla dwóch różnych organów. Dodatkowo jeden z tych organów nie funkcjonuje w ramach administracji tak rządowej, jak i samorządowej. Również zasadnicze siły ratownicze, w postaci służb zakładowych i górniczego ratownictwa otworowego, nie podlegają ww. rodzajom administracji. Pomimo to model postulatywny pozwala na uniknięcie problemów, jakie wystąpiły podczas rzeczywistego zdarzenia. Warto zwrócić uwagę, że ani w rzeczywistych działaniach, ani zgodnie z modelem postulatywnym nie byłby uruchamiany Zespół Reagowania Kryzysowego. Wynika to z faktu, że poza koniecznością ustanowienia służby wiodącej, zdarzenie nie wymaga prowadzenia działań w reżimie administracyjnym. Potwierdza to postawioną przy opisie modelu tezę, że oba reżimy działania są autonomiczne i mogą w niektórych przypadkach funkcjonować samodzielnie.

6.3. Ćwiczenia w warszawskim metrze

6.3.1. Rzeczywisty przebieg ćwiczeń

W pierwszych dniach marca 1999 r. Szkoła Główna Służby Pożarniczej, wspólnie z Fundacją Wspierania Obronności Kraju, zorganizowała międzynarodowe warsztaty na temat „ Prowadzenie akcji ratowniczych i zasady bezpieczeństwa w metrze, przykład zagrożeń dla gmin miejskich”[414]. Jednym z elementów warsztatów był udział w ćwiczeniach manewrowych „Metro’99” przeprowadzonych w nocy z 2 na 3 marca. W założeniach, celem ćwiczeń było sprawdzenie współdziałania służb ratowniczych (straży pożarnej, policji, pogotowia ratunkowego i straży miejskiej), a także działań władz samorządowych podczas likwidacji skutków zamachu terrorystycznego.

Przebieg zdarzenia:

Zgodnie ze scenariuszem, na stacji metra Warszawa Centrum dochodzi do eksplozji materiału wybuchowego, połączonego z uwolnieniem nieznanego gazu toksycznego. Po

---

[414] J. Krekora – Pietrzak, J. Wolanin, *Chyba coś trzeba zmienić*, Przegląd Pożarniczy nr 6/99, s. 37-39.

otrzymaniu takiej informacji do działań przystępują wszystkie służby ratownicze tj. straż pożarna, policja, Straż Miejska oraz pogotowie ratunkowe. Kierowanie działaniem ratowniczym objął uprawniony oficer PSP, jednak nie został powołany sztab dowodzącego w zakresie umożliwiającym koordynację wszystkich służb oraz współpracę ze służbami miejskimi. Na miejsce działań przybył również starosta warszawski, który zorganizował swój prowizoryczny sztab.

Pozorowane działania ratownicze sprowadzały się do uwalniania i wynoszenia poszkodowanych z wagonów metra (założono ok. 150 osób poszkodowanych), wstępnej segregacji rannych i zabitych oraz wynoszeniu ich na powierzchnię ziemi. Tutaj udzielano pierwszej pomocy medycznej, dokonywano selekcji i ustalano kolejność odwożenia rannych do szpitali. Osoby lżej poszkodowane oczekiwały na transport w namiocie pneumatycznym. Teren działań był zabezpieczany przez policję.

Uwagi obserwatorów w zakresie prowadzenia akcji ratowniczej:

Największa ilość błędów ujawnionych w trakcie działań dotyczyła braków sprzętowych, niewłaściwego wyszkolenia ratowników oraz nieprzestrzegania procedur postępowania[415]. Błędy te, choć istotne dla efektywności prowadzonych działań, mają drugorzędne znaczenie dla zasadniczego tematu niniejszej dysertacji. O wiele istotniejsze problemy wystąpiły w samej organizacji działań. Najważniejsze z nich to:

- zastosowano jednoszczeblowy system dowodzenia (dowodzenie interwencyjne), co nie pozwalało kierującemu działaniami na ogarnięcie wszystkich zadań, jakie były do wykonania;
- nie powołano sztabu działań w zakresie umożliwiającym właściwe współdziałanie ze wszystkimi służbami ratowniczymi;
- brak wyposażenia polowego dla sztabu akcji spowodował, że poszczególne służby nie miały stałej łączności pomiędzy sobą;
- kierujący akcją nie współdziałał ze starostą warszawskim, w efekcie czego rola starosty ograniczyła się do obserwacji ćwiczeń;
- policja i Straż Miejska niewłaściwie zabezpieczyły miejsce działań, co było spowodowane brakiem pełnej informacji co do oczekiwań kierującego;
- kierujący akcją nie korzystał z merytorycznej pomocy lekarza – koordynatora działań medycznych;

---

[415] R. Grosset, T. Gartowski, *Metro pełne uwag.*, Przegląd Pożarniczy nr 5/99, s. 13, 15 i 16.

- nie prowadzono dekontaminacji osób poszkodowanych;
- osoby oczekujące na transport do szpitala nie zostały zabezpieczone przed utratą ciepła.

Ocena zarządzania sytuacją kryzysową przez przedstawicieli samorządu:

Równie krytycznie zostały ocenione działania samorządu w zakresie zarządzania sytuacją kryzysową. W tym jednak przypadku zastrzeżenia dotyczyły nie tyle błędów podczas działań, ale raczej braku właściwego działania ze strony starosty i służb mu podległych. Najważniejsze niedociągnięcia to:

- starosta przybył na miejsce działań i zorganizował prowizoryczny sztab bezpośrednio w tzw. „strefie gorącej", w wyniku czego utracił łączność z podległymi sobie służbami;
- nikt nie ustalał, gdzie mają być przewożeni poszkodowani (nadmierna ich ilość w jednym szpitalu przenosi jedynie zagrożenie z miejsca katastrofy na izbę przyjęć, ale nie poprawia sytuacji rannych);
- nie uruchomiono systemu awaryjnego dysponowania lekarzy z domów, ani nawet nie ustalono czy taki system istnieje;
- pomimo konieczności zapewnienia odzieży i koców dla osób poszkodowanych, do działań nie włączono służb socjalnych;
- nie zorganizowano punktu informacyjnego dla osób poszukujących bliskich i znajomych.

W sumie, w ocenie obserwatorów:*„całe ćwiczenia udały się jedynie połowicznie"*[416].

6.3.2. Hipotetyczny przebieg działań

Faza I działań:

Pierwszy przybyły dowódca z PSP, po przeprowadzeniu rozpoznania i wstępnej ocenie zdarzenia, podejmuje decyzję o uruchomieniu dowodzenia akcją na poziomie taktycznym, określając jednocześnie niezbędne komponenty sztabu. Automatycznie, Miejskie Stanowisko Kierowania na zasadach wynikających z Powiatowego Planu Operacyjnego dysponuje potrzebny sprzęt oraz personel niezbędny do pracy sztabu. Dodatkowo, kierujący akcją zwraca się o uruchomienie II fazy reagowania kryzysowego dla Zespołu Reagowania

---

[416] J. Krekora – Pietrzak, J. Wolanin, *Chyba coś trzeba zmienić,* op. cit., s. 39.

Kryzysowego Urzędu Miasta oraz uruchomienie Systemu Pomocy Socjalnej. Ponadto, z uwagi na charakter zasadniczego zagrożenia (ratownictwo medyczne przy dużej ilości ofiar), zgodnie z postanowieniami Wojewódzkiego Planu Operacyjnego, wnioskuje o wdrożenie procedury dowodzenia pod nadzorem specjalistycznym lekarza – koordynatora działań medycznych.

Faza II działań:

KAR uruchamia kolejne odcinki dowodzenia na poziomie operacyjnym:

- Odcinek I – ratownictwo techniczne i udzielanie pierwszej pomocy na peronie oraz ewakuacja poszkodowanych na powierzchnię ziemi – dowódcą operacyjnym odcinka zostaje upoważniony strażak z PSP;
- Odcinek II – selekcja rannych, udzielanie pomocy medycznej, ustalanie kolejności odwożenia do szpitali, organizacja punktu załadunkowego dla karetek, kierowanie poszkodowanych do właściwych szpitali (zadanie realizowane wspólnie z punktem koordynacyjnym utworzonym przy Centrum Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta), organizacja zbiorczego punktu dla zwłok – dowódcą odcinka zostaje upoważniony lekarz z Pogotowia Ratunkowego;
- Odcinek III – izolacja i zabezpieczenie terenu działań, przeprowadzenie zmian w ruchu drogowym (tak aby zapewnić bezkolizyjny ruch karetek i pozostałych pojazdów biorących udział w akcji) – dowódcą odcinka zostaje upoważniony przedstawiciel policji;
- Odcinek IV – dekontaminacja lżej rannych oraz osób, które nie odniosły obrażeń, zapewnienie odzieży osobom poszkodowanym (zadanie realizowane wspólnie z pracownikami pomocy socjalnej w ramach Systemu Pomocy Socjalnej), zapewnienie osobom oczekującym na transport do szpitali niezbędnych warunków do przetrwania (np. ogrzewane autobusy) – dowódcą odcinka zostaje upoważniony strażak PSP.

Wsparcie działań na poszczególnych odcinkach, dysponowanie niezbędnego sprzętu oraz koordynację tak pomiędzy poszczególnymi służbami ratowniczymi, jak i miejsca akcji ratowniczej ze służbami miejskimi, zapewnia sztab kierującego akcją ratowniczą. Do zadań sztabu należy również obsługa medialna. Równolegle działania prowadzi Miejski Zespół Reagowania Kryzysowego. Do jego zadań należy:

- uruchomienie systemu alarmowego powiadamiania personelu medycznego;

- zapewnienie koordynacji pomiędzy szpitalami (stanowisko koordynacji w ramach Centrum Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta);
- włączenie do działań personelu pomocy socjalnej;
- uruchomienie tymczasowej kostnicy;
- uruchomienie systemu ewidencji ofiar;
- organizacja punktu informacyjnego dla rodzin (stanowisko w ramach Centrum Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta).

Faza III:

Po zakończeniu ewakuacji ofiar zmienia się charakter zasadniczego zagrożenia. Jest nim obecnie zagrożenie życia dla ratowników i osób postronnych wynikające z użycia gazu toksycznego. Dlatego, przed przystąpieniem do usuwania zniszczonych wagonów niezbędnym jest przeprowadzenie dekontaminacji całej stacji wraz z wagonami. Biorąc powyższe pod uwagę, KAR likwiduje odcinek II i zwraca się o uruchomienie dowodzenia pod nadzorem specjalistycznym upoważnionego przedstawiciela służb sanitarnych. Jednocześnie wnioskuje o uruchomienie niezbędnych laboratoriów badawczych (Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna, laboratorium Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska, ewentualnie inne, w zależności od postanowień Wojewódzkiego Planu Operacyjnego. Zmienia się również skład sztabu. W miejsce stanowisk związanych z koordynacją działań medycznych i ewidencją zwłok, wprowadza się łączników do służb związanych z badaniami substancji toksycznych. Zmienia się również skład i zadania zespołu analiz. W jego skład wchodzą specjaliści z zakresu chemii, ochrony środowiska, toksykolodzy ewentualnie przedstawiciele wojsk chemicznych. Celem zespołu jest obecnie określenie rodzaju użytego gazu oraz ustalenie metodyki jego utylizacji. W zależności od wyników prac sztabu, odcinek I przeprowadza dekontaminację miejsca wybuchu.

Faza IV:

Po usunięciu zagrożenia wynikającego z użycia gazu toksycznego, służby ratownicze i zakładowe przystępują do usuwania zniszczonych i uszkodzonych wagonów. Po oczyszczeniu stacji dokonuje się ponownie badań całego terenu. O ile badania te potwierdzą brak zagrożenia, Powiatowy Inspektor Sanitarny wydaje decyzję zezwalającą na ponowne użytkowanie pomieszczeń metra. Na tej podstawie Kierujący Akcją Ratowniczą przekazuje

teren działań przedstawicielowi metra i ogłasza zakończenie działań, likwidując tym samym wszystkie odcinki dowodzenia.

6.3.3. Wnioski

Hipotetyczne zdarzenie jakie było przedmiotem ćwiczeń, miało niezwykle skomplikowany charakter. Działania w takim przypadku wymagają szerokiej współpracy wielu organów administracji publicznej oraz podległych im służb. Współpracy będącej wynikiem wcześniejszego przygotowania technicznego i szkoleniowego. W świetle obowiązujących przepisów, uzyskanie tak dalece zaawansowanego współdziałania jest praktycznie niemożliwe. Dlatego przeprowadzone ćwiczenia nie mogły zakończyć się sukcesem. Szanse takie daje natomiast zastosowanie modelu postulatywnego i to pod szeregiem warunków. Po pierwsze, kierujący akcją musiałby znać i umieć prawidłowo wykorzystać postanowienia tak Powiatowego, jak i Wojewódzkiego Planu Operacyjnego. Po drugie, wymienione plany muszą pozwalać na bardzo elastyczne wykorzystywanie posiadanych sił i środków, zaś poszczególne służby musiałyby być przeszkolone z zakresu realizacji planów i wzajemnego współdziałania podczas działań.

Przechodząc do omawiania szczegółów, należy stwierdzić, że aby zakończyć działania sukcesem postępując w myśl proponowanego modelu, należało jednocześnie uruchomić system dowodzenia akcją na poziomie taktycznym oraz II fazę zarządzania kryzysowego dla Miejskiego Zespołu Reagowania Kryzysowego. Dodatkowo musiałyby ze sobą współdziałać dwa systemy organizacyjne, tj. system ratowniczy oraz system ochrony socjalnej ludności. Analizowany przypadek wskazuje, że postanowienia Powiatowego Planu Operacyjnego muszą mieć znacznie szerszy charakter, niż tylko proste włączenie poszczególnych jednostek i przydzielenie im zadań. Dodatkowymi niezbędnymi elementami planu są systemy alarmowego powiadamiania niezbędnego personelu oraz przygotowanie szeregu stanowisk koordynujących i informacyjnych (koordynacja transportu rannych, ewidencjonowanie ofiar i poszkodowanych, punkt informacyjny dla rodzin i krewnych ofiar). Aby ww. stanowiska mogły prawidłowo funkcjonować, niezbędnym jest wcześniejsze przygotowanie właściwej infrastruktury technicznej i przeszkolenie obsługi. Fakt po raz kolejny wskazuje, jak istotnym jest etap wdrażania Powiatowego Planu Ratowniczego, który to etap nie może ograniczać się do powielenia i przekazania odpowiednim służbom samego dokumentu.

Pomimo że działania w reżimie administracyjnym dotyczą rozwinięcia Miejskiego Zespołu Reagowania Kryzysowego, w omawianej akcji niezbędnym jest udział służb

związanych z wojewódzką administracją zespoloną. W tym konkretnym przypadku służb sanitarnych oraz laboratoriów podległych inspekcji sanitarnej, inspekcji ochrony środowiska i ewentualnie innych, w zależności od charakteru środka jaki zostałby użyty. Istotnym czynnikiem wpływającym na skuteczność działań, jest prawidłowość decyzji administracyjnych wydawanych w związku z prowadzoną akcją. Ten element został zapewniony poprzez dowodzenie pod nadzorem merytorycznym. Dowodzenie tego rodzaju jest zapewnione w ramach realizacji postanowień Wojewódzkiego Planu Operacyjnego. W omawianym zdarzeniu sytuację dodatkowo komplikował fakt, że w trakcie działań zmieniał się charakter zasadniczego zagrożenia. Wymagało to zmiany organu realizującego nadzór merytoryczny.

Mimo to, badany model przy omawianym zdarzeniu funkcjonuje poprawnie, zaś jego zastosowanie pozwoliłoby na uniknięcie błędów, jakie wystąpiły podczas ćwiczeń.

6.4. Katastrofa energetyczna

6.4.1. Rzeczywisty przebieg działań[417]

19 kwietnia 1999 r. na terenie województwa podkarpackiego trwały intensywne opady śniegu i deszczu ze śniegiem przechodzące w deszcz, połączone z silnym wiatrem. Opady te oraz trwające od kilku dni roztopy spowodowały podniesienie poziomu wody na rzece San i wszystkich jej dopływach. Skutkiem tego zostały podtopione najpierw nadbrzeżne łąki, a później gospodarstwa rolnicze w szeregu miejscowościach. W godzinach nocnych gwałtownie spadła temperatura, w wyniku czego padający deszcz zaczął osadzać się w postaci lodu na drzewach i liniach tak energetycznych, jak i telekomunikacyjnych. W niektórych miejscach grubość pokrywy lodowej wyniosła kilkanaście centymetrów. Pod takim obciążeniem zaczęły łamać się gałęzie drzew oraz słupy energetyczne. Nad ranem okazało się, że została zablokowana linia kolejowa Przeworsk – Stalowa Wola (ponad 200 drzew leżących na torach lub sieci trakcyjnej) oraz większość lokalnych dróg w powiecie leżajskim (tylko na jednej z dróg w gminie Kuryłówka naliczono ponad 100 zwalonych drzew

---

[417] Materiał opracowano na podstawie: meldunki ze zdarzeń w okresie 19 – 30 kwietnia 1999 r. na terenie województwa podkarpackiego (materiały znajdują się w Wydziale Planowania Operacyjnego KW PSP w Rzeszowie); B. Kołcz, *Analiza zdarzeń mających znamiona klęski żywiołowej w dniach od 19 do 23 kwietnia 1999 r. na terenie powiatu leżajskiego powstałych w wyniku gwałtownych opadów śniegu, katastrofy energetycznej, zagrożenia powodziowego*; z notatek własnych autora.

całkowicie blokujących ruch drogowy). Jednocześnie zostały całkowicie pozbawione energii elektrycznej powiaty: stalowowolski, niżański, leżajski, przeworski, sanocki i leski. Częściowo energii nie było w powiatach jarosławskim, przemyskim i lubaczowskim. 20 kwietnia na Wojewódzkie Stanowisko Koordynacji Ratownictwa w Rzeszowie stopniowo napływały meldunki świadczące o zaistnieniu zdarzenia o skali klęski żywiołowej. Ponieważ jednostki PSP nie były w stanie samodzielnie określić możliwych zagrożeń będących skutkiem katastrofy, na wniosek komendanta wojewódzkiego PSP wojewoda podkarpacki polecił podległej sobie administracji zespolonej przeprowadzenie szczegółowej oceny zaistniałej sytuacji. Jednocześnie na dzień 21 zwołał nadzwyczajne posiedzenie Wojewódzkiego Zespołu ds. Koordynacji Ratownictwa (zespoły te funkcjonowały do czasu wejścia w życie rozporządzeń wykonawczych do ustawy o stanie klęski żywiołowej).

21 kwietnia w godzinach rannych odbyło się posiedzenie zespołu mające na celu określenie jaka jest skala katastrofy, jakie jej skutki już wystąpiły, a jakich można się jeszcze spodziewać oraz ile czasu zajmie służbom energetycznym przywrócenie zasilania.

Przedstawiciel zakładu energetycznego poinformował, że w wyniku oblodzenia zawaliły się słupy energetyczne na wszystkich rodzajach linii w 5 powiatach, zaś w kilku innych doszło do uszkodzeń linii średniego i niskiego napięcia. Co gorsze, uszkodzeniu uległa linia łącząca elektrownię wodną Solina – Myczkowce z siecią ogólnokrajową oraz linia łącząca rozdzielnię w miejscowości Widełka koło Rzeszowa z siecią energetyczną Ukrainy (tzw. „linia atomowa", pracująca jako jedyna w Polsce pod napięciem 750 kV). Ponieważ niezbędnej ilości słupów (zwłaszcza słupów kratownicowych) nie było w całym kraju, ich wyprodukowanie i montaż miało zająć kilka tygodni. Dodatkowym utrudnieniem był fakt, że niektóre z połamanych słupów znajdowały się na obszarach podtopionych i dostać się do nich można było wyłącznie za pomocą łodzi. Biorąc wszystkie te elementy pod uwagę przywrócenie zasilania dla Stalowej Woli i Leżajska miało zająć 1 - 2 dni, natomiast usunięcie wszystkich skutków katastrofy 6 do 8 tygodni.

Z informacji przedłożonych przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska oraz komendanta wojewódzkiego PSP wynikało, że znaczna część województwa znajdowała się o krok od poważnej katastrofy ekologicznej. Pomimo posiadania podwójnych, a nawet potrójnych źródeł zasilania, energii elektrycznej brakło między innymi w hucie w Stalowej Woli, w zakładach chemicznych w Nowej Sarzynie oraz w chłodniach pracujących na amoniaku, a znajdujących się w browarze oraz w dwóch zakładach należących do przedsiębiorstwa Hortex (wszystkie te zakłady są zlokalizowane na terenie Leżajska). Pomimo tego, dzięki sprawnie działającym służbom zakładowym i jednostkom straży

pożarnej, w żadnym z tych zakładów nie doszło do poważniejszej awarii. Według służb ochrony środowiska, problemem, który nie został usunięty, a wręcz przeciwnie, może dopiero wywołać negatywne skutki jest wyłączenie zasilania dla oczyszczalni ścieków. W krótkim okresie brak zasilania dla pomp grozi przedostaniem się ścieków nieoczyszczonych do wód powierzchniowych. W przypadku długotrwałego braku energii, brak napowietrzania biomasy znajdującej się w oczyszczalniach może doprowadzić do zniszczenia flory bakteryjnej niezbędnej do prawidłowego oczyszczania wody. W takim przypadku przywrócenie prawidłowej działalności oczyszczalni może zająć kilka miesięcy.

Obecni na posiedzeniu przedstawiciele samorządów wskazali na następujące zagrożenia:

- zakłócenia w pracy trzech szpitali powiatowych (posiadane przez nie agregaty były uszkodzone lub posiadały zbyt słabe parametry pracy);
- nieczynne wodociągi;
- nieczynne oczyszczalnie ścieków;
- brak łączności z urzędami powiatowymi i gminnymi (stosowane w nich centrale telefonicznie nie miały zasilania awaryjnego, ani nie mogły korzystać z napięcia podawanego w sieci TP S. A.);
- brak łączności z wieloma miejscowościami (zniszczone sieci napowietrzne, brak łączności w sieciach komórkowych);
- zatarasowane drogi;
- brak możliwości sprzedaży zarówno żywności, jak i leków, ze względu na obowiązek stosowania kas fiskalnych.

Wobec powyższego wojewoda podkarpacki podjął następujące decyzje:

- wszystkie służby w tym PSP, wojsko oraz OC poprzez złożenie zapotrzebowania w swoich jednostkach centralnych pozyskają maksymalnie dużą ilość agregatów prądotwórczych dużej mocy (powyżej 20 KVA);
- wobec braku odpowiedniej ilości agregatów ustalono hierarchię ważności zadań, tj. w kolejności szpitale, wodociągi, oczyszczalnie ścieków oraz zapewnienie alarmowej łączności radiowej w tych miejscowościach, w których nie działa sieć telefoniczna.

Celem umożliwienia dotarcia do uszkodzonych słupów i transformatorów, PSP zapewni łodzie wraz z obsługą dla potrzeb pracowników zakładu energetycznego. Ponadto wojewoda postanowił zwrócić się do Urzędu Kontroli Skarbowej o zniesienie obowiązku sprzedaży żywności i leków ratujących życie z użyciem kas fiskalnych.

Zgodnie z podjętymi decyzjami w kolejnych dniach PSP w oparciu o własne i pozyskane agregaty prądotwórcze zasiliła obiekty uznane za szczególnie istotne dla lokalnych społeczności. Podobne działania prowadziły również jednostki wojska i inne służby z zakładów posiadających agregaty prądotwórcze. W miejscowościach, gdzie nie funkcjonowała łączność telefoniczna, zorganizowano radiową łączność alarmową za pomocą radiotelefonów samochodowych znajdujących się na wyposażeniu OSP. W dysponowaniu niezbędnych służb ratunkowych dla mieszkańców tych miejscowości pośredniczyło powiatowe stanowisko kierowania PSP. Niestety, problemu zaopatrzenia w leki i żywność nie udało się rozwiązać. Według Urzędu Kontroli Skarbowej, nawet w sytuacji zagrożeń nadzwyczajnych nie ma możliwości zmiany ani ograniczenia zakresu działania ustawy o podatku od towarów i usług, a zgodnie z jej treścią:

„Jeżeli z przyczyn niezależnych od podatnika nie może być prowadzona ewidencja obrotu i kwot podatku należnego przy zastosowaniu kas rejestrujących, podatnik jest obowiązany ewidencjonować obroty i kwoty podatku należnego przy zastosowaniu rezerwowej kasy rejestrującej. W przypadku, gdy ewidencja obrotu i kwot podatku należnego przy zastosowaniu rezerwowej kasy rejestrującej jest niemożliwa, podatnik nie może prowadzić sprzedaży towarów"[418].

W zaistniałej sytuacji mieszkańcy byli zmuszeni zaopatrywać się w miejscowościach odległych o kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt kilometrów. Niektóre sklepy i apteki, pomimo grożących kar zdecydowały się na prowadzenie sprzedaży i rejestrowanie jej w sposób odręczny. W kilku przypadkach strażacy okresowo zasilali sklepy z agregatów prądotwórczych tak, by choć przez kilka godzin umożliwić dokonanie zakupów.

Zgodnie z przewidywaniami, działania związane z zaistniała katastrofą były prowadzone z różnym nasileniem przez okres 6 tygodni. Najdłużej trwało przywracanie łączności z poszczególnymi samorządami. Po wyczerpaniu zasilania podtrzymującego parametry central telefonicznych, niezbędnym był przyjazd serwisu fabrycznego celem ich przeprogramowania. W efekcie łączność z niektórymi gminami została przywrócona kilka, a nawet kilkanaście dni po usunięciu skutków katastrofy.

---

[418] Ustawa z dnia 8 stycznia 1993 roku *o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym* (DzU 1993, nr 11, poz. 50 z późn. zm.), art. 29, ust. 2a.

6.4.2. Hipotetyczny przebieg działań

Zgodnie z proponowanym modelem, działania ratownicze w czasie omawianej klęski żywiołowej prowadzone byłyby w wielu różnych miejscach jednocześnie. Ponieważ działania te nie wymagały wieloszczeblowej struktury dowodzenia, ani koordynowania różnych służb, byłyby one dowodzone na szczeblu operacyjnym. Natomiast działań skoordynowanych wymagały przedsięwzięcia prowadzone przez administrację samorządową i rządową. Dlatego na wnioski poszczególnych komendantów powiatowych PSP lub decyzją własną starostów, nastąpiłoby uruchomienie II fazy reagowania kryzysowego dla zespołów reagowania kryzysowego poszczególnych powiatów. Ponieważ wystąpił poważny niedobór agregatów prądotwórczych, zespoły dokonywałyby analizy potrzeb i w oparciu o nie starosta ustalałby hierarchię ważności obiektów, które należy awaryjnie zasilać. Największym problemem jaki wystąpił podczas zdarzenia był brak możliwości sprzedaży żywności i leków. W myśl omawianego modelu, w przypadku awarii infrastruktury krytycznej wojewoda ma prawo wydać decyzję ustalającą zastępczą metodę dostarczania ludności środków i usług niezbędnych do utrzymania podstawowych warunków bytowych. Dlatego poszczególni starostowie zwróciliby się do wojewody o wydanie odpowiednich decyzji. W efekcie, na czas braku energii elektrycznej w poszczególnych miejscowościach zostałyby uruchomione przynajmniej niektóre sklepy i apteki.

6.4.3. Wnioski

Przedstawiona klęska żywiołowa miała ograniczony zasięg i czas trwania. Daje jednak pogląd jak wyglądałaby sytuacja, gdyby zanik energii objął większą część kraju i tym samym nie byłby możliwy dowóz żywności i leków z powiatów ościennych. To zdarzenie dobitnie pokazuje, że szczegółowe regulacje prawne mogą, w sposób niekiedy nieprzewidywalny, znacznie utrudnić działania zmierzające do złagodzenia skutków sytuacji kryzysowych. Przyznanie wojewodzie szerszych niż obecnie uprawnień do wydawania prawa miejscowego (funkcja stanowiąca) daje natomiast podstawę do uniknięcia podobnych sytuacji. Proponowany tryb postępowania (decyzja administracyjna na wniosek starosty) pozwala jednocześnie zabezpieczyć interesy Skarbu Państwa. Wojewoda mógłby wprowadzić sprzedaż na podstawie ewidencji odręcznej tylko niektórych artykułów, jedynie w niektórych placówkach lub pod nadzorem upoważnionych osób. Mogliby to być pracownicy urzędów skarbowych bądź przedstawiciele wnioskodawcy.

Kolejny wniosek wynikający z opisywanego zdarzenia, to konieczność właściwego technicznego i szkoleniowego przygotowania administracji do działań w sytuacjach kryzysowych. Słusznie zatem wskazano w rozdziale 5., że w otoczeniu systemowym w stosunku do omawianego modelu powinien funkcjonować System Planowania Kryzysowego. Choć zagadnienie to wykracza poza ramy omawianego modelu warto zauważyć, że właściwe przygotowanie infrastruktury technicznej znacznie ułatwiłoby prowadzenia działań w podobnym przypadku. W szczególności sprawne zasilanie awaryjne szpitali, budynków administracyjnych, stacji pomp i oczyszczalni ścieków, zmniejszyłoby ilość działań prowadzonych w trybie interwencji i umożliwiłoby właściwe funkcjonowanie samorządów gminnych i powiatowych.

6.5. Powódź w województwie podkarpackim w lipcu i sierpniu 2001 roku

6.5.1. Rzeczywisty przebieg działań[419]

W lipcu 2001 r. Polskę nawiedziły liczne ulewy, powodując lokalne podtopienia i powodzie. Zjawiska te występowały początkowo na północy kraju, a następnie na Podbeskidziu. Stopniowo obserwowano podwyższanie się poziomu wody w Wiśle. Na podstawie tych obserwacji oraz informacji jakie spływały z województwa małopolskiego ustalono, że przez teren województwa podkarpackiego przejdzie fala powodziowa porównywalna z falą z roku 1997. Szacowana wysokość fali była zaledwie o 30 cm niższa od wysokości wałów. Dodatkowo przedstawiciele zarządu melioracji wodnych wskazali na istnienie dwóch obszarów szczególnie zagrożonych. Miały nimi być uszkodzone, jeszcze w 1997 r., wały przeciwpowodziowe na terenie powiatu mieleckiego i tarnobrzeskiego. W związku z powyższym, wojewoda podkarpacki, poprzez Wojewódzki Sztab Wojskowy w Rzeszowie, zwrócił się o skierowanie do działań niezbędnej liczby żołnierzy. Jednocześnie upoważnił komendanta wojewódzkiego PSP do koordynowania na terenie prowadzonej akcji, w imieniu wojewody, służbami i jednostkami skierowanymi do działań.

---

[419] Materiał opracowano w oparciu o: *Działania ratownicze podczas powodzi w lipcu i sierpniu 2001 r. na terenie województwa podkarpackiego*, Wydział Planowania Operacyjnego KW PSP w Rzeszowie, Rzeszów wrzesień 2001 r.; W. Skomra, *Podkarpackie sprostało próbie*, Przegląd Pożarniczy nr 12/ 2001, s. 11-14; W. Skomra, *Problemy organizacyjno - prawne współdziałania administracji, wojska i służb ratowniczych w czasie klęsk żywiołowych*, Zeszyty Naukowe AON nr 1/ 2004, s. 186-196; oraz w oparciu o notatki własne autora.

Z uwagi na ogromny obszar prowadzonych działań oraz odległość od Rzeszowa i związane z tym trudności w utrzymaniu łączności radiowej, a ponadto spodziewane nasilenie prowadzonych działań na styku powiatów mieleckiego i tarnobrzeskiego, komendant wojewódzki PSP podjął decyzję o utworzeniu na bazie budynków OSP Padew Narodowa sztabu dowodzenia strategicznego. Sztab ten miał wspomagać dowódcę strategicznego prowadzącego działania koordynujące w stosunku do dwóch niezależnych obszarów dowodzonych na poziomie taktycznym. Dowódcami tymi zostali: komendant powiatowy PSP z Mielca oraz komendant miejski PSP z Tarnobrzega. Ponadto, dla obszaru na północ od ujścia Sanu wyznaczono dodatkowy niezależny obszar dowodzenia na poziomie taktycznym. Dowódcą tego obszaru został komendant powiatowy ze Stalowej Woli. W obszarze tym nie przewidywano znacznego nasilenia działań, dlatego niezbędne wsparcie dla dowódcy miały zapewnić Powiatowe Stanowisko Kierowania PSP w Stalowej Woli oraz Wojewódzkie Stanowisko Koordynacji Ratownictwa w Rzeszowie.

Uruchomienie sztabu wspomagającego dowódcę strategicznego i ułatwiającego koordynacje działań PSP, policji oraz wojska napotkało na szereg trudności. Wojewódzki Plan Ratowniczy nie przewidywał organizacji takiego sztabu w terenie. Tym samym nie było przygotowanego wcześniej niezbędnego sprzętu, przeszkolonej obsługi ani zaplecza logistycznego. Również sieć kanałów radiowych PSP nie przewidywała tak rozbudowanej struktury dowódczej. Wojskowy sprzęt łączności okazał się zupełnie niekompatybilnym ze sprzętem stosowanym przez straż i policję. Pomimo to, bazując na radiotelefonach KW PSP, telefonach stacjonarnych oraz telefonach komórkowych zdołano w minimalnym wymaganym zakresie wyposażyć pomieszczenia sztabowe. Łączność z jednostkami wojskowymi zapewniono poprzez łącznika pracującego w sztabie, w oparciu o telefony komórkowe dowódców. W efekcie, 25 lipca, kiedy fala powodziowa dotarła do województwa, funkcjonowała już struktura dowódcza i system łączności, zaś poszczególne jednostki były rozwinięte wzdłuż Wisły i prowadziły prace zabezpieczające miejsca wskazane jako szczególnie narażone na uszkodzenie.

Niezależnie od organizacji akcji ratowniczej, zarówno administracja rządowa, jak i samorządowa prowadziły własne działania. Poszczególne gminy na polecenie wojewody podjęły próbę ewakuacji ludzi i zwierząt z zagrożonego terenu. Wprawdzie większość mieszkańców odmówiła opuszczenia domów, ale w znacznej części udało się ewakuować zwierzęta inwentarskie do przygotowanych obiektów, gdzie miały zapewnione wodę i wyżywienie. Urzędy gmin i starostwa czynnie włączyły się też do prowadzenia akcji

ratowniczej zapewniając piasek, worki, środki transportu i wyżywienie dla ochotników pracujących nad umacnianiem wałów.

Do nagłej zmiany sytuacji doszło 29 lipca o godz. 2.15. W miejscu uważanym za stosunkowo bezpieczne, w rejonie miejscowości Zalesie Gorzyckie doszło do przerwania wału wiślanego. W efekcie zalane zostały miejscowości Zalesie Gorzyckie, Trześń, Sokolniki, Orliska oraz częściowo Furmany. Pomimo że katastrofa miała miejsce w nocy, dzięki przygotowanej wcześniej akcji ewakuacyjnej oraz dzięki ogromnemu zaangażowaniu strażaków i policjantów udało się ewakuować wszystkich zagrożonych mieszkańców. Ze względu na ciemności, nagłe uderzenie fali po przerwaniu wału i gwałtowny przybór wody, ewakuacja była przeprowadzana w warunkach bezpośredniego zagrożenia życia tak mieszkańców zalewanych gospodarstw, jak i ratowników. Tego samego dnia w godzinach porannych ponownie zebrał się Wojewódzki Zespół ds. Ochrony Przeciwpożarowej i Ratownictwa pod przewodnictwem wojewody. W trakcie posiedzenia oszacowano przypuszczalny zasięg zalewu i jego głębokości, ustalono zasadnicze kierunki działań na tym terenie i oszacowano niezbędne ilości sił potrzebnych do prowadzenia akcji. Zgodnie z tymi szacunkami, wojewoda wystąpił o dodatkowe ilości żołnierzy, zaś komendant wojewódzki PSP o skierowanie w rejon działań części Centralnego Odwodu Operacyjnego Komendanta Głównego PSP. Jako główne zadanie dla sił policji określono zabezpieczenie mienia osób ewakuowanych oraz kierowanie ruchem w rejonie prowadzenia działań. Podjęto też decyzję o utworzeniu w miejscowości Gorzyce drugiego sztabu dowodzenia strategicznego. W przeciwieństwie do sztabu w Padwi Narodowej, ten miał wspomagać dowodzenie na jednym obszarze działań. Zorganizowanie drugiego sztabu dowodzenia strategicznego napotkało na podobne trudności jak w pierwszym przypadku. Wybrany na siedzibę sztabu budynek OSP w Gorzycach wprawdzie miał dobrą lokalizację (tuż obok siedziby gminy) i możliwość uruchomienia telefonii stacjonarnej, ale nie dysponował żadnym zapleczem sanitarnym. Podstawowym problemem było pozyskanie odpowiedniej ilości sprzętu łączności radiowej. Udało się go pokonać dzięki wyposażeniu dostarczonemu przez jednostki odwodu centralnego. Natomiast do końca działań sztab borykał się z problemami wynikającymi z braku faksu, kserografu i możliwości cyfrowej transmisji danych. Jak się z czasem okazało, niezbyt trafnie zostały ustalone zadania dla policji. Prowadzenie akcji utrudniały tłumy gapiów. Rozładunek darów wymagał fizycznej ochrony w obawie o rabunek. Jednak najbardziej zaskakującą była postawa samych poszkodowanych. Pojawiające się plotki o rzekomo celowym wysadzeniu wału i przygotowywaniu podobnych działań w innych miejscach, wywoływało zaniepokojenie mieszkańców. W takiej atmosferze doszło do

zamieszek w miejscowości Witkowice, gdzie mieszkańcy zaczęli rewidować strażaków i żołnierzy w poszukiwaniu materiałów wybuchowych. Ponieważ takie postępowanie nie spotkało się z należytą reakcją policjantów, na wniosek komendanta wojewódzkiego PSP, wojewoda zażądał od komendanta wojewódzkiego policji, przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym. W efekcie na miejsce akcji skierowano znaczne siły policji, które odizolowały cały teren, zabezpieczyły miejsca pracy sztabu oraz punkty wydawania pomocy humanitarnej.

Pomimo że powoływanie sztabu nie było wcześniej przewidywane, to rozwiązanie okazało się niezwykle praktyczne. Skalę prowadzonych przez sztab działań obrazują dwie liczby. W szczytowym momencie na terenie województwa podkarpackiego w bezpośrednich działaniach ratowniczych brało udział 2500 osób, z czego w rejonie Gorzyc ponad 1900. Tych 1900 osób było w sposób sprawny kierowanych przy pomocy trójszczeblowej struktury dowódczej, na którą składali się:

- dowódca strategiczny;
- kilku (maksymalnie ośmiu) dowódców taktycznych;
- dowódcy interwencyjni[420] (ich liczba zmieniała się nawet kilkukrotnie w ciągu jednego dnia, zatem można jedynie szacować, że w chwili największego nasilenia działań dowódcy taktyczni powołali łącznie ponad 30 dowódców interwencyjnych).

Koordynację utrudniał natomiast fakt, że dowódcy jednostek wojskowych nie posiadali uprawnień dowódcy interwencyjnego. W efekcie, na każdym odcinku gdzie skierowano pododdziały wojskowe, obok dowodzącego żołnierzami, musiał dodatkowo działać dowódca interwencyjny jako uprawniony do wydawania decyzji administracyjnych.

Niezależnie od akcji ratowniczej, działania z zakresu ochrony ludności prowadziła administracja tak rządowa, jak i samorządowa. O skali tych działań świadczy fakt, że na zalanym terenie mieszkało 4900 osób, tj. 35 proc. mieszkańców gminy. Część z nich przeniosła się do rodzin, ale ok. 2500 osób wymagało pomocy w zakresie zapewnienia noclegu i wyżywienia. Dodatkowo około tysiąca mieszkańców zdecydowało się pozostać na wyższych kondygnacjach w swoich domach. Osobom tym również należało dostarczyć żywność za pomocą sprzętu ratowniczego (łodzie, transportery pływające). Do tych działań dochodziło ponadto wyżywienie ratowników, zaopatrzenie w materiały pędne, worki i piasek, zapewnienie niezbędnego transportu oraz przyjęcie i rozdysponowanie pomocy

---

[420] Nazwa zgodnie z rozporządzeniem MSWiA *w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo- gaśniczego*, op. cit. § 22 ust. 1 pkt 1.

humanitarnej. Ponieważ możliwości tak techniczne, jak i finansowe gminy szybko zostały wyczerpane, odstąpiono od decyzji o przeprowadzeniu pełnej ewakuacji. Późniejsze wydarzenia, takie jak wzajemne oskarżenia o grabież mienia oraz wywiady telewizyjne i prasowe na temat rzekomego braku pomocy dobitnie wykazały, że odstąpienie od pełnej ewakuacji było dużym błędem.

Większość zadań z zakresu pomocy socjalnej poszkodowanym była prowadzona szczupłymi siłami Urzędu Gminy w Gorzycach przy wsparciu ochotników. Pomimo osobistego zaangażowania starosty tarnobrzeskiego, pomoc samorządu powiatowego była nieznaczna. Na przeszkodzie stały zarówno przeszkody formalno-prawne (samorząd powiatowy nie może wykonywać zadań zastrzeżonych ustawowo dla samorządu gminnego), brak podstaw prawnych do wydatkowania środków finansowych na takie działania, jak i brak rezerw finansowych. W praktyce pomoc wyższych szczebli administracji publicznej sprowadzała się do uruchamiania, głównie poprzez wojewodę, środków finansowych pochodzących z rezerw centralnych.

6.5.2. Hipotetyczny przebieg działań

Prowadzenie i kierowanie akcją ratowniczą:

Po otrzymaniu informacji o spodziewanym zagrożeniu, wojewoda zwołuje posiedzenie Wojewódzkiego Zespołu Reagowania Kryzysowego. Na tym posiedzeniu zapada decyzja o uruchomieniu dowodzenia na szczeblu strategicznym z zadaniem koordynacji międzyobszarowej. Równocześnie zapada decyzja o uruchomieniu sztabu dowódcy strategicznego z określeniem jakie elementy sztabu podlegają uruchomieniu. Ponieważ w myśl omawianego modelu zarówno skład sztabu, jak i jego wyposażenie zostały wcześniej ustalone przy opracowywaniu Wojewódzkiego Planu Operacyjnego, nie powinno być trudności technicznych na etapie jego organizowania. W świetle informacji, jakie wówczas były dostępne, sztab zostałby zlokalizowany w miejscowości Padew Narodowa, zaś jego działania byłyby analogiczne do tych, jakie prowadzono w rzeczywistości. 29 lipca, po przerwaniu wału wiślanego, na terenie Gorzyc powołany zostałby drugi dowódca strategiczny z zadaniem prowadzenia działań na wyodrębnionym obszarze. Podobnie jak poprzednio wraz z dowódcą zostałby zorganizowany sztab dowodzenia strategicznego. Różniłaby się natomiast struktura dowodzenia. Po pierwsze, obok dowódców taktycznych prowadzących działania ratownicze, byłoby możliwym powołanie dowódcy taktycznego odpowiedzialnego za

zabezpieczenie obszaru działań. Dowódcą tym zostałby uprawniony policjant, zaś do jego zadań należałoby:

- izolacja terenu działań przed dostępem osób postronnych;
- ochrona mienia pozostawionego przez osoby ewakuowane;
- ochrona pracy sztabów i poszczególnych dowódców;
- ochrona miejsc wydawania pomocy humanitarnej.

Druga zmiana dotyczyłaby możliwości powierzenia funkcji dowódcy operacyjnego dowódcom pododdziałów wojskowych i policji. W efekcie zbędnym byłby pośredni szczebel w postaci uprawnionego strażaka. Ponadto odpowiedzialność za efekty działań byłaby przypisana konkretnym służbom i osobom wykonującym poszczególne zadania. Pozostałe zadania sztabu byłyby realizowane analogicznie do tych, jakie miały miejsce w rzeczywistości.

Działania z zakresu socjalnej ochrony ludności

Zupełnie inaczej, w stosunku do rzeczywistego zdarzenia, prowadzone byłyby działania w reżimie administracyjnym, ukierunkowane na socjalną ochronę ludności. Po otrzymaniu informacji o spodziewanej skali zagrożenia wojewoda ogłosiłby stan pogotowia przeciwpowodziowego dla powiatów wzdłuż Wisły oraz alarm przeciwpowodziowy dla wszystkich gmin bezpośrednio przylegających do wałów[421]. Na tej podstawie zostałyby uruchomione zespoły reagowania kryzysowego we wskazanych powiatach. Zadaniem zespołów byłoby zorganizowanie wsparcia materiałowego i technicznego dla służb ratowniczych, na zasadach wynikających z powiatowych planów operacyjnych. Jednocześnie wójtowie (i odpowiednio burmistrzowie oraz prezydenci miast) we wskazanych gminach mogliby podjąć decyzje w sprawie przymusowej ewakuacji osób z obszarów bezpośrednio zagrożonych[422]. W pierwszej kolejności ewakuacja ta objęłaby osoby starsze, kalekie oraz wszystkich mieszkańców budynków zlokalizowanych w bezpośrednim sąsiedztwie wałów. W efekcie, zbędnym byłoby prowadzenie działań w warunkach bezpośredniego zagrożenia życia w przypadku przerwania wału. Ze względu na prowadzoną ewakuację, w poszczególnych gminach zostałby uruchomiony System Socjalnej Ochrony Ludności. Zgodnie z przygotowanymi wcześniej procedurami zostałyby uruchomione punkty ewakuacyjne wraz z zapleczem kuchennym.

---

[421] To uprawnienie dla wojewody zostało wprowadzone ustawą *o stanie klęski żywiołowej*, op. cit., art. 31.

[422] Uprawnienie wprowadzone ustawą *o stanie klęski żywiołowej*, op. cit., art. 29, ust. 2.

Po przerwaniu wału w Zalesiu Gorzyckim, na wniosek kierującego akcją ratowniczą z zalanych terenów zostałaby przeprowadzona pełna ewakuacja mieszkańców. W efekcie do zakwaterowania i wyżywienia byłoby ok. 3000 osób. Ponieważ przekracza to możliwości gminy, wójt zwraca się do sąsiednich gmin o realizację umów w sprawie wzajemnej pomocy. W efekcie cześć mieszkańców znajduje zakwaterowanie na terenie miasta Tarnobrzeg oraz w gminach Grębów i Zaleszany. Skorzystanie z pomocy pozostałych gmin sąsiadujących z Gorzycami byłoby niemożliwe, ze względu na prowadzoną w nich ewakuacje mieszkańców. Gdyby zasoby pozyskane w ramach umów o wzajemnej pomocy okazały się niewystarczające, wójt zwróciłby się o uruchomienie rezerw wojewódzkich.

6.5.3. Wnioski

Klęska żywiołowa o rozmiarach katastrofy, jak analizowana powódź z roku 2001, pozwala w najszerszy możliwy sposób przeanalizować problemy, jakie pojawiają się w trakcie prowadzenia działań zmierzających do złagodzenia skutków sytuacji kryzysowej. Najpoważniejsze problemy jakie wówczas dały się zaobserwować można podzielić na dwie grupy zagadnień. W grupie problemów związanych z organizacją i dowodzeniem akcją ratowniczą można wyróżnić :

- brak technicznego i organizacyjnego przygotowania sztabu dowódcy strategicznego;
- brak możliwości utworzenia jednolitej struktury dowódczej obejmującej różne, wzajemnie niezależne służby;
- brak technicznego organizacyjnego i szkoleniowego przygotowania poszczególnych służb do prowadzenia w sposób skoordynowany wspólnych działań.

Natomiast w grupie zagadnień związanych z działaniami administracji rządowej i samorządowej obserwowane zdarzenie ujawniło następujące fakty:

- ustawowe przydzielenie gminom, i tylko im, zadań z zakresu ochrony socjalnej ludności, doprowadza do ich niewydolności w sytuacjach kryzysowych;
- ograniczone kompetencje oraz możliwości finansowe samorządu powiatowego doprowadzają w praktyce do marginalizacji tego szczebla administracyjnego w trakcie likwidacji skutków klęsk żywiołowych.

Wspomniany problem braku przejrzystych zasad wsparcia finansowego i materiałowego tak służb ratowniczych, jak i samorządów prowadzących działania związane z sytuacją

kryzysową, wykracza poza ramy niniejszej dysertacji. Dlatego zostało on jedynie zasygnalizowany. Natomiast badany model daje przesłanki do uniknięcia pozostałych problemów w wypadku wystąpienia podobnych zdarzeń w przyszłości. W szczególności przydzielenie zadań poszczególnym służbom w ramach Wojewódzkiego Planu Operacyjnego pozwala uniknąć wydawania decyzji doraźnych, a przez to obarczonych dużym ryzykiem błędu. Istotną rolę odgrywa również Zintegrowane Planowanie Operacyjne. Dzięki niemu jedna służba może przygotować się do realizacji spodziewanych zadań, których potrzeba wynika z działań innych służb. W omawianym przypadku dotyczyło to policji, która powinna przygotować się na prowadzenia działań ochronnych w ramach akcji kierowanej przez inne służby. Istotnym elementem poprawiającym skuteczność działania jest zaproponowany jednolity system dowodzenia w ramach Zintegrowanego Dowodzenia Działaniami. W sumie, odpowiedzialność za efekty działań przypisana została bezpośredniemu wykonawcy, a jednocześnie zachowana została jednolita, choć wielopodmiotowa struktura dowodzenia. Ważnym elementem wpływającym na faktyczne możliwości dowódców jest techniczne i szkoleniowe przygotowanie struktur sztabowych wspomagających proces wydawania i egzekwowania decyzji dowódczych. Włączenie tego zagadnienia odpowiednio do powiatowych i wojewódzkich planów operacyjnych pozwala na wyeliminowanie w przyszłości działań o charakterze doraźnej improwizacji.

Najpoważniejszym jednak mankamentem prowadzonych działań była zbyt mała zdolność samorządu gminnego do zapewnienia ewakuowanym mieszkańcom niezbędnych warunków socjalnych. Model postulatywny pozwala na uniknięcie takich sytuacji na przyszłość. Pomimo że ewakuacja byłaby prowadzona wzdłuż Wisły w daleko szerszym zakresie niż to miało miejsce w rzeczywistości, system umów o wzajemnej pomocy pozwoliłby na uruchomienie dodatkowych punktów ewakuacyjnych. W razie gdyby zasoby pozyskane w ramach tych umów okazały się niewystarczające, pozostawałaby jeszcze możliwość uruchomienia rezerw wojewódzkich.

Zakończenie i wnioski

W toku rozwiązywania problemów badawczych okazało się, że stan przygotowania organów administracji publicznej do funkcjonowania w czasie klęsk żywiołowych jest niezadowalający. Potwierdzone przy tym zostały wszystkie postawione na wstępie hipotezy robocze. Jak wykazał proces badawczy przeprowadzony w rozdziałach 1 i 2, charakter współczesnych wyzwań, przed którymi stoją społeczeństwa, podlega ciągłym zmianom. Efektem tych zmian jest prowadzony w wielu krajach systematyczny proces doskonalenia struktur mających przeciwdziałać negatywnym skutkom pojawiających się zagrożeń. Struktury te znacznie się różnią. Wynika to zarówno z odmiennego charakteru poszczególnych państw, jak i z posiadanych przez nie doświadczeń historycznych. Niemniej jednak, uwzględniając istniejące różnice, można wykorzystać zarówno pozytywne, jak i negatywne wnioski wynikające z funkcjonowania w poszczególnych krajach różnych systemów przeciwdziałania klęskom żywiołowym. Szczegółowe badania przedstawione w rozdziałach 3 i 4 dowiodły, że jedną z zasadniczych przyczyn niezadowalającego stanu przygotowań administracji w Polsce do podejmowania działań w sytuacjach kryzysowych jest brak właściwych podstaw prawnych. Definicje związane z klęskami żywiołowymi nie odpowiadają współczesnym zagrożeniom. Jednocześnie zadania i zakresy odpowiedzialności poszczególnych organów administracji publicznej nie są wystarczająco precyzyjne, przez co nie można wskazać, kto ponosi odpowiedzialność za podjęcie (lub niepodjęcie) niektórych niezbędnych działań. Jak wykazano, jedną z zasadniczych przyczyn tej sytuacji jest konflikt pomiędzy zdecentralizowanym modelem funkcjonowania administracji samorządowej, a scentralizowanymi rozwiązaniami w zakresie organizacji, prowadzenia i finansowania działań z zakresu przeciwdziałania klęskom żywiołowym. Sprzeczność tę udało się jednak pokonać w postulatywnym modelu przedstawionym w rozdziale 5. Okazuje się, że jest możliwym zbudowanie takiego modelu, który zachowuje konstytucyjną zasadę decentralizacji zadań administracji publicznej, a jednocześnie pozwala na lepsze wykorzystanie zasobów posiadanych przez administrację samorządową. Model ten poddano weryfikacji w rozdziale 6. I choć zastosowana metoda weryfikacji nie jest metodą całościową, to już na tym etapie można stwierdzić, że wdrożenie modelu pozwoliłoby na łatwiejsze rozwiązywanie problemów występujących podczas ćwiczeń i w trakcie prowadzenia działań ratowniczych.

Proces badawczy ujawnił ponadto, że administracja publiczna boryka się z szeregiem problemów natury formalno-prawnej, które to problemy utrudniają jej prawidłowe funkcjonowanie w czasie klęsk żywiołowych.

Zasadnicze z tych problemów to:

- brak spójnej koncepcji podziału zadań z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom pomiędzy poszczególne rodzaje administracji;
- nieustabilizowany model administrowania państwem (ciągłe zmiany dotyczące administracji zespolonej na szczeblu powiatowym i wojewódzkim);
- obecność obok siebie przepisów wywodzących się z koncepcji administracji podporządkowanej hierarchicznie oraz rozwiązań uwzględniających istnienie samorządów;
- ścieranie się koncepcji zarządzania branżowego (z dominującym podporządkowaniem pionowym) z koncepcją zarządzania terytorialnego (opartego o relacje poziome);
- niedostateczne uwzględnianie przy opracowywaniu przepisów zarówno współczesnych uwarunkowań związanych z nowymi rodzajami zagrożeń, jak i doświadczeń innych państw w tym zakresie;
- ograniczone stosowanie rozwiązań systemowych pozwalających łączyć ze sobą tak organy administracji, służby, inspekcje oraz straże, jak i podmioty niezależne np. stowarzyszenia.

Sytuacja taka ma negatywny wpływ tak na skuteczność prowadzenia działań ratowniczych, jak i na efektywność działań administracji w zakresie zapewnienia obywatelom warunków przetrwania w czasie klęsk żywiołowych. Należy zatem oczekiwać, że zarówno podstawy prawne funkcjonowania organów administracji publicznej, jak i systemy wiążące administrację ze służbami ratowniczymi, będą podlegać procesowi zmianom. Biorąc to pod uwagę, poniżej zostało sformułowanych szereg wniosków, których zasadniczym celem jest chęć wskazania praktycznych możliwości poprawy obecnej, niekorzystnej sytuacji w tym zakresie.

1. Niezbędnym jest wprowadzenie nowej ustawowej definicji pojęcia klęska żywiołowa. Projekt tej definicji oraz uwarunkowania, jakie należy uwzględnić przy jej tworzeniu zawarto w rozdziale 3. niniejszego opracowania.
2. Charakter współczesnych zagrożeń wymusza odejście od reagowania ukierunkowanego na źródło zagrożenia. Poprawne określenie zadań tak dla służb

ratowniczych, jak i administracji, powinno być ukierunkowane na cele do osiągnięcia.

3. Zakres zadań rozumianych jako ratownicze powinien zostać rozszerzony w kierunku reagowania zindywidualizowanego. Praktycznym przejawem takiego podejścia jest konieczność integracji zadań realizowanych przez służby ratownicze z tymi, które realizuje pomoc społeczna.
4. Doprecyzowania wymaga podział zadań z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa pomiędzy administracją rządową i samorządową. Organ ponoszący odpowiedzialność powinien mieć realny wpływ na sposób realizacji zadań za które odpowiada.
5. Rozwiązania zmierzające do poprawy koordynacji działań służb ratowniczych z działalnością organów administracji publicznej powinny bazować na odrębności dwóch kategorii prawnych. Te kategorie to kierowanie i dowodzenie akcją ratowniczą oraz czynności administracyjne poza obszarem prowadzenia działań ratowniczych.
6. Jednoznacznego ustawowego zdefiniowania wymagają zarówno poziomy reagowania poszczególnych organów administracji, jak i związane z tymi poziomami kompetencje.
7. Aby uzyskać rzeczywistą poprawę współdziałania administracji, organy administracji ogólnej (starosta i wojewoda) muszą uzyskać realny wpływ na sposób przygotowania i reagowania podlegającej im administracji. To przygotowanie powinno być oparte o cykl działania zorganizowanego, co w praktyce oznacza ograniczenie przygotowań w ramach poszczególnych branż (podległość pionowa) na rzecz prowadzenia przygotowań wielopodmiotowych w układzie terytorialnym (podległość pozioma).
8. Odpowiedzią na możliwość powstania zagrożeń o zupełnie nieprzewidywalnym charakterze, powinno być rozszerzenie kompetencji stanowiących wojewody. Rozszerzenie to powinno dotyczyć dwóch aspektów. Po pierwsze, powinno zapewniać legalność niezbędnych działań poprzez szerszą możliwość stanowienia prawa miejscowego. Z drugiej strony, uprawnienia wojewody powinny zapobiegać takim sytuacjom, jak dublowanie uprawnień organów, brak organu wiodącego czy konflikty pomiędzy poszczególnymi organami.
9. Konieczność wspólnego przygotowania i realizowania zadań przez różne służby, inspekcje i straże, wymaga wdrożenia zupełnie nowego modelu planowania

opartego o rozwiązania systemowe. Celem tego planowania powinno być techniczne, szkoleniowe i organizacyjne zintegrowanie wszystkich jego uczestników.

10. Unormowania wymagają relacje pomiędzy organem administracji publicznej, jakim jest Kierujący Akcją Ratowniczą, a pozostałymi organami administracji ogólnej. W szczególności należy wskazać kto, w jakich sytuacjach i za jaki rodzaj decyzji ponosi jednoosobową odpowiedzialność. Szczególnie wówczas, gdy ze względu na rodzaj lub skalę zagrożenia występuje niedobór sił i środków, lub możliwe strategie postępowania obarczone są ryzykiem niepowodzenia.
11. Dotychczasowy model kierowania podczas akcji ratowniczej nie pozwala na tworzenie wielopodmiotowych struktur dowodzenia. Niezbędnym jest zatem odejście od odrębnych rozwiązań w tym zakresie w poszczególnych służbach, na rzecz tworzenia struktur kierowania działaniami połączonymi, w oparciu o rozwiązania systemowe.
12. Każdy z tworzonych systemów powinien mieć określone parametry pozwalające na stwierdzenie czy system funkcjonuje poprawnie, czy nie. Jednocześnie na każdym poziomie zarządzania państwem powinien być wskazany organ, który odpowiada za poprawność danego systemu. Odpowiedzialność ta musi być powiązana z kompetencjami umożliwiającymi dokonywanie bieżącej oceny oraz pozwalającymi eliminować ujawnione nieprawidłowości.

Autor rozprawy wyraża nadzieję, że materiał w niej zawarty będzie wykorzystany w pracach mających na celu poprawę tych rozwiązań prawnych, które w trakcie prowadzonych badań zostały uznane za wadliwe. Ponadto przedstawiona w rozprawie możliwość zachowania niezależności kompetencyjnej poszczególnych organów, powinna znaleźć odzwierciedlenie w dalszych pracach nad koncepcją systemu zarządzania kryzysowego w Polsce. I choć problem ten wymaga dalszych pogłębionych badań, wydaje się, że przedstawione powyżej wnioski powinny zainteresować decydentów odpowiedzialnych za ustalanie kierunków dalszych zmian w obszarze przygotowania administracji publicznej i jej organów do funkcjonowania w czasie klęsk żywiołowych.

Bibliografia

A. Dokumenty i akty prawne

1. Dekret z dnia 2 stycznia 1919 roku *o używaniu wojska w wypadkach wyjątkowych,* (Dz. P.P.P. Rok 1919 nr 1, poz. 80).
2. Dekret z dnia 23 kwietnia 1953 roku *o świadczeniach celem zwalczania klęsk żywiołowych (DzU* 1953, nr 23, poz. 93 z późn. zm.).
3. *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego* (DzU 1994, nr 124, poz. 607).
4. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (DzU 1997, nr 78, poz. 483).
5. Projekt ustawy *o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym*, druk sejmowy 2953 z dnia 30 kwietnia 2004 roku.
6. *Protokoły dodatkowe do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz dotyczący ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II)* (DzU 1992, nr 41, poz. 175).
7. Rozkaz Ministra Spraw Wojskowych z dnia 23 listopada 1925 roku, *Przepisy o udzielaniu pomocy wojskowej władzom cywilnym (Regulamin służby wewnętrznej cz. VIII).*
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 roku *w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania (DzU* 2002, nr 215, poz. 1818).
9. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 lipca 2002 roku *w sprawie kryteriów i warunków technicznych, którym muszą odpowiadać kasy rejestrujące, oraz warunków stosowania tych kas przez podatników* (DzU 2002, nr 108, poz.948).
10. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 12 czerwca 2002 roku *w sprawie ratownictwa górniczego* (DzU 2002, nr 94, poz. 838).
11. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 22 stycznia 2003 roku *w sprawie postępowania przy zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (DzU* 2003, nr 18, poz. 163).
12. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 września 2001 roku *Szczegółowe sposoby zwalczania i zapobiegania rozprzestrzenianiu się organizmów charakteryzujących się szczególną szkodliwością oraz szczegółowe zasady wyznaczania stref porażenia i stref bezpieczeństwa w związku z występowaniem tych organizmów (DzU* 2001, nr 118, poz. 1267).

13. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 października 2003 roku *w sprawie planów gotowości zwalczania chorób zakaźnych zwierząt* (DzU 2003, nr 188, poz. 1845).
14. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 kwietnia 1939 roku wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu *o zawiadywaniu sumami na koszty akcji przeciwpożarowej, sposobie ich pobierania oraz dysponowania nimi i kontroli ich zużycia (DzU* 1939, nr 37, poz. 243).
15. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 grudnia 1999 roku *w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (DzU* 1999, nr 111, poz. 1311).
16. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2001 roku *w sprawie szczegółowych zasad kierowania i współdziałania jednostek ochrony przeciwpożarowej biorących udział w działaniu ratowniczym* (DzU 2001, nr 82, poz. 895).
17. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 kwietnia 1939 roku *o obowiązkach ludności w wypadkach pożarów lub innych klęsk* (DzU 1939, nr 37, poz. 242).
18. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 grudnia 2002 roku *w sprawie poważnych awarii objętych obowiązkiem zgłoszenia do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (DzU* 2003, nr 5, poz. 58).
19. Rozporządzenie Rady Ministrów z 28 września 1993 roku *w sprawie obrony cywilnej (DzU* 1993, nr 93, poz. 429 tekst jednolity z późn. zm.).
20. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 kwietnia 1919 roku *o sposobie użycia wojska dla zabezpieczenia porządku publicznego* (Dz. P.P.P. Rok 1919 nr 35, poz. 276, z późn. zmianami).
21. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 roku *w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu* (DzU 2003, nr 41, poz. 347).
22. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 roku, *w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania (DzU* 2002, nr 215, poz. 1818 z późn. zm.).

23. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 lipca 1992 roku *w sprawie zakresu i trybu korzystania z praw przez kierującego działaniem ratowniczym (DzU* 1992, nr 54, poz. 259).
24. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, przyjęta przez Radę Ministrów i zatwierdzona przez Prezydenta RP we wrześniu 2003 roku.
25. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 roku *o Państwowej Straży Pożarnej* (DzU 2002, nr 147, poz. 1230 tekst jednolity z późn. zm.).
26. Ustawa nr 87-565 z 22 lipca 1987 roku *w sprawie organizacji bezpieczeństwa cywilnego, ochrony lasów przed pożarami przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom,* Journal officiel de la République française z 23 lipca 1987 roku, [w:] *Stany wyjątkowe,* [w:] *Przekłady aktów prawnych*, Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Kancelaria Sejmu Warszawa 2002.
27. Ustawa *o administracji rządowej w województwie* (DzU 2001, nr 80, poz. 872 z późn. zm.).
28. Ustawa z 14 marca 1985 roku, *o Państwowej Inspekcji Sanitarnej* (DzU 1998, nr 90, poz. 575 tekst jednolity z późn. zm.).
29. Ustawa z dnia 4 lutego 1994 roku *Prawo geologiczne i górnicze* (DzU 1994, nr 27, poz. 96 z późn. zm.).
30. Ustawa z dnia 11 maja 1995 roku *o Naczelnym Sądzie Administracyjnym* (DzU 1995, nr 74, poz. 368 z późn. zm.). Akt uchylony ustawą z dnia 30 sierpnia 2002 roku *przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (DzU 2002, nr 153, poz. 1271).
31. Ustawa z dnia 12 lipca 1995 roku *o ochronie roślin uprawnych (DzU* 2002, nr 171, poz. 1398 tekst jednolity z późn. zm.).
32. Ustawa z dnia 13 marca 1934 roku *o ochronie przed pożarami i innemi klęskami (DzU* 1934, nr 41, poz. 365).
33. Ustawa z dnia 14 lipca 1920 roku *o utworzeniu urzędu Naczelnego Nadzwyczajnego Komisarza do walki z epidemjami grożącemi Państwu klęską powszechną (DzU* 1920, nr 61, poz. 388).
34. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku *Kodeks postępowania administracyjnego* (DzU 2000, nr 98, poz. 1071 tekst jednolity z późn. zm.).
35. Ustawa z dnia 14 marca 1985 roku *o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (DzU* 1998, nr 90, poz. 575 z późn. zm.).
36. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej* (DzU 2002, nr 62, poz. 558).

37. Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 *o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta* (DzU 2002, nr 113, poz. 984 z późn. zm.).
38. Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 roku *o stanie wyjątkowym* (DzU 2002, nr 113, poz. 985).
39. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 roku *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (DzU 2002, nr 21, poz. 205).
40. Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 roku *o ochronie osób i mienia (DzU* 1997, nr 114, poz. 740 z późn. zm.).
41. Ustawa z dnia 24 kwietnia 1997 roku *o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej (DzU* 1999, nr 66, poz. 752 z późn. zm.).
42. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 roku *o ochronie przeciwpożarowej (DzU* 2002, nr 147, poz. 1229 tekst jednolity z późn. zm.).
43. Ustawa z dnia 25 lipca 2001 roku *o Państwowym Ratownictwie Medycznym (DzU* 2001, nr 113, poz. 1207 z późn. zm.), art. 18 i art. 44 b.
44. Ustawa z dnia 26 marca 1982 roku *o scalaniu i wymianie gruntów* (DzU 1989, nr 58, poz. 349).
45. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku *Prawo ochrony środowiska (DzU* 2001, nr 62, poz. 627).
46. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2004 roku *o powołaniu Federalnego Urzędu Ochrony Ludności i Pomocy Podczas Katastrof,* www.skudo.de.
47. Ustawa z dnia 29 listopada 1990 roku *o pomocy społecznej* (DzU 1998, nr 64, poz. 414 tekst jednolity z późn. zm.).
48. Ustawa z dnia 4 września 1997 roku *o działach administracji rządowej (DzU* 1999, nr 82, poz. 928 tekst jednolity z późn. zm.).
49. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku *o samorządzie województwa (DzU* 2001, nr 142, poz. 1590 tekst jednolity, z późn. zm.).
50. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku *o administracji rządowej w województwie* (DzU 2001, nr 80, poz. 872 tekst jednolity z późn. zm.).
51. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku *o samorządzie powiatowym (DzU* 2001, nr 142, poz. 1592 – tekst jednolity z późn. zm.).
52. Ustawa z dnia 6 września 2001 roku *o chorobach zakaźnych i zakażeniach (DzU* 2001, nr 126, poz. 1384 z późn. zm.).
53. Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku *o samorządzie gminnym* (DzU 2001, nr 142, poz. 1591 tekst jednolity z późn. zm.).

54. Ustawa z dnia 8 stycznia 1993 roku *o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym*, (DzU 1993, nr 11, poz. 50 z późn. zm.).
55. Zarządzenie nr 18 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 listopada 2000 roku *w sprawie metod i form wykonywania zadań Policji w przypadkach zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego*, (Dz. Urz. KGP z dnia 28 lutego 2001).
56. Zarządzenie nr 188/2003 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 14 kwietnia 2003 roku *w sprawie powołania Miejskiego Zespołu Reagowania Kryzysowego*.
57. Zarządzenie nr 24/98 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 listopada 1998 roku *w sprawie realizacji przez Policję zadań w warunkach katastrof naturalnych i awarii technicznych*, materiał niepublikowany.
58. Zarządzenie nr 63/03 Wojewody Podkarpackiego z dnia 9 maja 2003 roku *w sprawie powołania Podkarpackiego Wojewódzkiego Zespołu Reagowania Kryzysowego*.
59. Zarządzenie nr 9/2003 Starosty Łańcuckiego z dnia 20.03.2003 roku *w sprawie powołania i ustalenia składu osobowego oraz zakresu i zasad działania Powiatowego Zespołu Reagowania Kryzysowego*.

B. Wydawnictwa zwarte

1. Agopszowicz A., Gilewska Z., *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym – komentarz*, wydanie 2, wyd. C.H. Beck, Warszawa 1999.
2. Auf der Heide E., *Disaster Response Principles of Preparation and Coordination,* The C.V. Moshy Company St. Luis Baltimore, Toronto 1989.
3. Augustyn S., *Czteroetapowe podejście (zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowa) do klęsk żywiołowych i katastrof technicznych. Zasady planowania i kierowania działaniami w tym zakresie*, AON, Warszawa 1998.
4. Balcerowicz B. (kier. Wyd.III), Pawłowski J. (kier. Wyd. IV), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa2002.
5. Barnier M., *Atlas wielkich zagrożeń*, WNT, Warszawa 1995.
6. Berliński T., *Ochrona ludności i obrona cywilna w innych państwach i NATO,* [w:] W. Kitler (kier. nauk.) *Współczesny wymiar obrony cywilnej RP w świetle integracji ze strukturami zachodnioeuropejskimi, część I*, AON, Warszawa 2000.
7. Brown L.R., Flavin C., French H.F., *Raport o stanie świata. U progu nowego tysiąclecia.* Książka i Wiedza, Warszawa 2000.

8. Byjoch K., Sulimierski J., Tarno J.P., *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2000.
9. *Dealing with Disasters, Third edition*, Home Office 1997.
10. *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, PWE, Warszawa 1981.
11. *Introduction to Emergency Risk Management. Reference Pack,* Australian Emergency Management Institute, Emergency Management Australia 1999.
12. Izdebski H., M. Kulesza M., *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Wyd. Liber Warszawa 1999.
13. Izdebski H., *Samorząd terytorialny: Podstawy ustroju i działalności*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, wydanie 2, Warszawa 2003.
14. Jajuga T. i K., Wrzosek K. i S., *Elementy teorii systemów i analizy systemowej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1993.
15. Juszczyk M., *Wsparcie działań przez państwo gospodarza. Podstawowe problemy teorii*, AON, Warszawa 2003.
16. Kaczmarek W., *Prognoza możliwych zagrożeń o charakterze militarnym i niemilitarnym determinujących potrzeby w zakresie wojsk OT*, AON, Warszawa 2000.
17. Kitler W. kier. nauk., *Problemy zarządzania kryzysowego w państwie: studium,* AON, Warszawa 2000.
18. Kitler W., *Założenia metodologiczne,* [w:] *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa, część I, Pojęcie, istota i rozwiązania prawno-organizacyjne wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa w Polsce i innych krajach*, red. W. Kitler, AON, Warszawa 2003.
19. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – komentarz, tom I–III*, red. L. Garlicki, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2003.
20. Kotarbiński T., *Abecadło praktyczności*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1974.
21. Krzyżanowski L. J., *O podstawach kierowania organizacjami inaczej*, Wydawnictwo Naukowe PWN S. A., Warszawa 1999.
22. Kuciński J., *Podstawy wiedzy o państwie*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2003.
23. Kukiełka L., *Podstawy badań inżynierskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
24. Lenard S., *Transgraniczny system obrony przed skutkami wypadków i katastrof na granicy polsko-niemieckiej*, rozprawa doktorska, AON, Warszawa 2000.
25. Lercher R., *Karlińska batalia*, MON, Warszawa 1981.

26. Lisiecki M., *Klasyczne i nowe metody organizacji i zarządzania*, WSZiM, Warszawa 2001.
27. Lisiecki M., *Słowo wstępne*, [w:] materiały z konferencji naukowej pt. „Bezpieczeństwo obywateli w świetle reformy administracji rządowej i samorządowej – Co dalej?", SGSP Warszawa 2001.
28. Majewski T., *Miejsce celów, problemów i hipotez w procesie badań naukowych*, AON, Warszawa 2003.
29. Małaczyński M., *Nadzwyczajne zagrożenie środowiska, cz. I, Zagrożenie środowiska rozlewami olejowymi*, Szkoła Aspirantów PSP, Kraków 1994.
30. *Mały słownik języka polskiego*, red. W. Trębicka, PWN, Warszawa 1969.
31. Marczak J., *Podstawowe założenia połączonych działań OT i UP w sytuacjach kryzysowych,* [w:] J. Marczak (kier. nauk.), *Przygotowanie i koordynacja połączonych działań obrony terytorialnej i układu pozamilitarnego w sytuacjach kryzysowych „Koordynacja" – część II*, AON, Warszawa 2003.
32. Marczak J., *Rola sił zbrojnych w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego,* [w:] *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa, część I, Pojęcie, istota i rozwiązania prawno-organizacyjne wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa w Polsce i innych krajach*, AON, Warszawa 2003.
33. *Monitoring zagrożeń niemilitarnych RP*, red. J. Marczak, AON, Warszawa 2002.
34. *Obrona Cywilna niektórych państw europejskich*, Urząd SOCK, Warszawa 1995 r.
35. *Operacje reagowania kryzysowego – studium teoretyczne*, praca zbiorowa, AON, Warszawa 2002.
36. *Organizacja przeciwdziałania zagrożeniom w Stanach Zjednoczonych,* [w:] *APELL – świadomość zagrożeń i możliwości przygotowania się na wypadek wystąpienia awarii na szczeblu lokalnym. Procedura reagowania na awarie technologiczne*, Regionalny Ośrodek Koordynacyjny EKG ONZ ds. szkolenia i ćwiczeń w zakresie awarii przemysłowych, Warszawa 1999.
37. Płoskonka J., Prutis S., Stec M., *System zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych. Raport Programu Reformy Administracji Publicznej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999.
38. Płoskonka J., *Zarządzanie kryzysami a reforma administracji publicznej*, ISP, Warszawa 1998.
39. *Podręczny słownik języka polskiego*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1957,

40. Pokruszyński W., Straszewski K., Terlikowski T., *System bezpieczeństwa publicznego Polski*, AON, Warszawa 1996.
41. *Popularna encyklopedia powszechna*, t. 8, Kraków 1995.
42. Pszczołowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich –Wydawnictwo, Wrocław 1978.
43. Pytkowski W., *Organizacja badań i ocena prac naukowych*, PWN, Warszawa 1981.
44. Rabska T., *Przywracanie ciągłości pojęć prawnych,* [w:] *Państwo prawa, administracja, sądownictwo*, Warszawa 1999.
45. *Reforma administracji publicznej 1999 – dokonania i dylematy. Raport Programu Reformy Administracji Publicznej*. Red. M. Stec, ISP, Warszawa kwiecień 2001.
46. Roguski E.W., *Narodowe systemy zarządzania kryzysowego oraz planowania cywilnego w wybranych państwach Europy,* [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie lokalnym*, Szkoła Główna Służby Pożarniczej oraz Fundacja Edukacja I Technika Ratownictwa Częstochowa 2001.
47. Roguski E.W., *Planowanie zintegrowane jako element zarządzania kryzysowego,* [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem. Wybrane zagadnienia ochrony ludności*, red. J. Wolanin, SGSP, Warszawa 2003.
48. Sage A.P., *Systems Management - for information technology and software engineering*, John Wiley & Sons, New York 1995.
49. *Samorząd terytorialny a jakość administracji publicznej*, red. A. Piekara, UW CSSTiRL, Warszawa 2002.
50. *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne,* red. A. Piekara, Wydawnictwo Prawnicze Sp. z o.o., Warszawa 1998.
51. Schneider S.K., *Flirting with disaster. Public management in crisis situation*, M.E. Shape New York 1995.
52. Sienkiewicz P., *Analiza systemowa, metodologia modelowania systemowego*, AON, Warszawa 1994.
53. Sienkiewicz P., Urbanek M., Pomykała E., Świeboda H., *Podstawy analizy i inżynierii systemów,* AON, Warszawa 2002.
54. Stachowiak Z., *Metodyka i metodologia pisania prac kwalifikacyjnych*, AON, Warszawa 2001.
55. *Stany wyjątkowe,* [w:] *Przekłady aktów prawnych*, Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Kancelaria Sejmu Warszawa 2002 r.

56. Stec M., *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych – organy, kompetencje, finanse,* [w:] *Państwo – Rząd – Administracja*, Biuletyn Programu Reformy Administracji Publicznej ISP nr 12, wrzesień 1999.
57. Szafran H., *Prowadzenie działań połączonych OT i UP*, [w:] J. Marczak (kier. nauk.), *Przygotowanie i koordynacja połączonych działań Obrony Terytorialnej i układu pozamilitarnego w sytuacjach kryzysowych „Koordynacja", część II*, AON, Warszawa 2003.
58. Szafran H., *Wsparcie pobytu i działań wojsk sojuszniczych na terytorium Polski (Host Nation Support)*, AON, Warszawa 2000;
59. Szmyd A., *Rola administracji publicznej w ochronie ludności przed nadzwyczajnymi zagrożeniami,* Zeszyty Naukowe CSSTiRL, UW CSSTiRL, Warszawa 1999.
60. Ścibiorek Z., *Podejmowanie decyzji*, Agencja Wydawnicza Ulmak, Warszawa 2003.
61. Tucker W. R., *Disasters and Emergencies: Managing the response*, The Institution of Fire Engineers 1999.
62. *Ustrój administracji publicznej*, red. E. J. Nowacka, Wyd. Prawnicze PWN, Warszawa 2000.
63. Wiśniewski E., *Metodyka wojskowych badań naukowych, cz. I, z. 1*, ASG WP, Warszawa 1988.
64. Wolanin J., *Przegląd koncepcji i organizacji zarządzania ryzykiem w wybranych krajach*, rozdział 1.2, *O akceptowalności ryzyka*", [w:] *Efektywne metody zarządzania ryzykiem związanym z ochroną ludności*, pod red. J. Wolanin, SGSP, Warszawa 2001.
65. Wróblewski R., *Zarys teorii kryzysu. Zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, AON, Warszawa 1996.
66. *Współczesne bezpieczeństwo*, red. W. Fehler , wyd. Adam Marszałek, Toruń 2003.
67. *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych – organy, kompetencje, finanse*, [w:], *Państwo – Rząd – Administracja*, Biuletyn programu reformy administracji publicznej ISP, nr 12 wrzesień 1999.
68. Zieleniewski J., *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1969.
69. Zieleniewski J., *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa 1965.

C. Artykuły

1. Brandt A., *Rozważania wokół terminologii i systemów*, „Przegląd Pożarniczy" 2001, nr 4.
2. Bujarski J. J., *Po trzęsieniu ziemi*, „Tygodnik Powszechny" 2003, nr 27.

3. Cywiński P., Wojciechowski T., *Rak po Europejsku*, Tygodnik „Wprost", nr 1023, z dnia 7 lipca 2002 roku.
4. *Czarnobyl był bombą zegarową*, portal internetowy „Wprost online", 22 kwietnia 2003, http://www.wprost.pl/ar/?O=43488.
5. Dobrzański M., *Ryzyko techniczne i naturalne*, „Zeszyty Naukowe SGSP" 1988, nr 20.
6. Gniadek P., *Blackout*, Gazeta Południowego Koncernu Energetycznego SA "Koncern", październik 2003.
7. Grosset R., Gartowski T., *Metro pełne uwag.*, „Przegląd Pożarniczy" 1999, nr 5.
8. Jaszczyński W., Refleksje Głównego Inspektora Sanitarnego na tle Wielkiej Powodzi w 1997 r., „Przegląd OC" 1999, nr 1.
9. Kaliński M., *Cywilne planowanie kryzysowe istotnym elementem bezpieczeństwa państw NATO*, „Wiedza Obronna" 2000, nr 1.
10. Kitler W., *Europejskie standardy obrony cywilnej i ochrony ludności*, „Wiedza Obronna" 1999, nr 1.
11. *Klimat. Globalne ocieplenie. Przyczyny i skutki*, Serwis internetowy „Gazeta.pl", http://serwisy.gazeta.pl/ nauka/1,34144,359245.html.
12. Kochanowski J., *Trzy powody kryzysu prawa*, „Rzeczpospolita" 2003, nr 3, 4 -5 stycznia 2003.
13. Krekora – Pietrzak J., Wolanin J., *Chyba coś trzeba zmienić, rozważania wokół ćwiczeń w metrze*, „Przegląd Pożarniczy" 1999, nr 6 .
14. Kubiak J., *Wirusowe trzęsienie ziemi*, „Tygodnik Powszechny" 2003, nr 15.
15. Łukasiewicz D., *Hiszpanka z Ameryki*, Tygodnik „Wprost" nr 8 z dnia 22.02.2004.
16. Maciejewski M., *Zadania nauki i techniki w zakresie nadzwyczajnych zagrożeń,* [w:] *Współczesne problemy ekstremalnych zagrożeń środowiska*, materiały z III Ogólnopolskiej Szkoły Jachranka 5-7 listopada 2001.
17. Michalski, *Karlino 80*, „Przegląd Pożarniczy" 1981, nr 3.
18. Mierzejewski J., Franz D.R., Zajtchuck R., *Bioterroryzm (zarys zagrożeń i przeciwdziałań)*, Biuletyn Wojskowej Izby Lekarskiej „Skalpel" 2001, nr 4.
19. Moskal W., *Słynna śmiercionośna hiszpanka też była ptasią grypą*, Serwis internetowy „Gazeta.pl", http://serwisy.gazeta.pl/nauka /1,34138,1900483.html.
20. *Pryszczyca – zaraza pyska i racic*, Pierwszy Portal Rolny, http://www.ppr.pl /displaySection.do?_sectionPK=146.
21. Skomra W., *Komendant wojewódzki PSP w strukturach wojewódzkiej administracji zespolonej*, „Przegląd pożarniczy" 2003, nr 2.

22. Skomra W., *Podkarpackie sprostało próbie*, „Przegląd Pożarniczy" 2001, nr 12.
23. Skomra W., *Problemy organizacyjno-prawne współdziałania administracji, wojska i służb ratowniczych w czasie klęsk żywiołowych*, „Zeszyty Naukowe AON" 2004, nr 1.
24. Skomra W., *Rozważania wokół wojewódzkiego systemu ratowniczego*, „Przegląd Pożarniczy" 2003, nr 9.
25. Stradowski J., *Hodowla morderców*, Tygodnik „Wprost" 2003, nr 48.
26. Tor-Petter J., *Podatność na zagrożenia społeczeństwa opartego na współzależności,* NATO Review Lato 2002. http://www.nato.int
27. *Upał zabił tysiące*, Serwis internetowy „Gazeta.pl"' z dnia 4.01.2004, http://serwisy.gazeta.pl /swiat/0,34209.html.
28. Urbanowicz J., *Pryszczata Europa*, Tygodnik „Wprost", nr 957, z dnia 1 kwietnia 2001 roku.
29. Wimmer P., *Problem Y2K*, „PCkurier" 1998, nr 15.

D. Materiały

1. Biuletyn Programu Reformy Administracji Publicznej nr 15, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa styczeń 2001.
2. Dokumentacja z działań podczas gaszenia pożaru odwiertu szybu gazowego w Wierzchowicach, Wydział Planowania Operacyjnego KW PSP Wrocław wrzesień 2002.
3. Działania ratownicze podczas powodzi w lipcu i sierpniu 2001 r. na terenie województwa podkarpackiego, Wydział Planowania Operacyjnego KW PSP w Rzeszowie, Rzeszów wrzesień 2001.
4. *Informacja o wynikach kontroli doraźnej, dotyczącej przyczyn wystąpienia powodzi w Górowie Iławeckim w dniu 3 lutego 2000 r. oraz przebiegu akcji ratowniczej*, NIK Delegatura w Olsztynie, Olsztyn marzec 2000, nr ewid.: 22/2000/S/00002/LOLL.
5. *Informacja o wynikach kontroli doraźnej stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego oraz przebiegu działań ratowniczych w czasie powodzi w dorzeczu Wisły w kwietniu 1998 r.*, NIK Departament Ochrony Środowiska i Budownictwa, Warszawa wrzesień 1998 r., nr ewid., 179/D/98/509/DOB
6. *Informacja o wynikach kontroli przygotowania administracji zespolonej do działań w sytuacjach kryzysowych*, NIK Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Warszawa wrzesień 2003 r., nr kontroli P/02/074.

7. *Informacja o wynikach kontroli stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego kraju oraz przebiegu działań ratowniczych w czasie powodzi na terenach południowej i zachodniej Polski w lipcu 1997*, NIK Departament Ochrony Środowiska i Budownictwa i Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Państwa, Warszawa maj 1998 r., nr ewid. 23/98 P/97/210/P/97/211.
8. *Informacja o wynikach kontroli usuwania skutków powodzi z lipca 1997r. przez administrację publiczną,* NIK Departament Administracji i Integracji Europejskiej, Warszawa kwiecień 2000 r., nr ewid. 19/2000/P98001/DAE.
9. *Informacja o wynikach kontroli wykonywania kompetencji organów samorządu lokalnego wobec Policji, Państwowej Straży Pożarnej i Inspekcji Sanitarnej*, NIK Delegatura w Białymstoku, Białystok luty 2001 r., nr ewid. 186/2000/P 00 146/LBI.
10. Kołcz B., *Analiza zdarzeń mających znamiona klęski żywiołowej w dniach od 19-23 kwietnia 1999 r. na terenie powiatu leżajskiego, powstałych w wyniku gwałtownych opadów śniegu, katastrofy energetycznej, zagrożenia powodziowego.*
11. Materiały z konferencji polsko-kanadyjskiej nt. „Administracja wobec sytuacji kryzysowych", Krajowa Szkoła Administracji Publicznej Warszawa 6-8 maja 1998.
12. Materiały z podsumowania ćwiczeń pt. „EURO-98 Ochrona przed skutkami katastrof" prowadzonych w dniach 20-21 sierpnia 1998 roku na Nysie Łużyckiej w Gubinie.
13. Meldunki ze zdarzeń w okresie 19-30 kwietnia 1999 roku na terenie województwa podkarpackiego, Wydział Planowania Operacyjnego KW PSP w Rzeszowie.
14. *NATO w XXI w.*, NATO Office of Information and Press, http://www.nato.int/docu/21-cent/21st_pol.pdf.
15. Pismo podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Zbigniewa Sobotki z dnia 20 lutego 2003 r., znak: B- 257703/03/, materiał niepublikowany.
16. *Poradnik dla radnych*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnych, www.frdl.org.pl/downloads/r1.pdf.
17. Portal internetowy INFOPORT, www.infoport.pl/content/?dn=5&page=2.
18. Program decentralizacji funkcji państwa i rozwoju samorządu terytorialnego pt. "Państwo sprawne, przyjazne, bezpieczne", Kancelaria Rady Ministrów, www.kprm.gov.pl/ 1937_3340.htm.
19. Raport Biura Bezpieczeństwa Narodowego „Przeciwdziałanie skutkom użycia broni biologicznej na terytorium RP" po konferencji pt. "Przeciwdziałanie skutkom użycia broni

biologicznej na terytorium RP", z dnia 9 maja 2002 roku, http://www.bbn.gov.pl/pl/dokument/bronb.html

Wykaz schematów, tabel i załączników

A. Schematy

Schemat 1. Struktura organizacyjna sztabu HVB 34
Schemat 2. Rozwinięcie systemu dowodzenia w zależności od skali zdarzenia 35
Schemat 3. Wzajemna zależność poziomu zaangażowania systemu i poziomu zagrożenia .. 132
Schemat 4. Uproszczony model procesu zarządzania w sytuacji kryzysowej po uwzględnieniu wektorów stanu organizacji i otoczenia 133
Schemat 5. Organy administracji publicznej oraz ich obszary zadaniowe 151
Schemat 6. Relacje pomiędzy obszarem wsparcia i koordynacji a pozostałymi obszarami . 157
Schemat 7. Zależności pomiędzy organizacją ratownictwa a pozostałymi obszarami zadaniowymi 158
Schemat 8. Zależności pomiędzy zadaniami realizowanymi w ramach ochrony ludności a pozostałymi obszarami zadaniowymi 162
Schemat 9. Relacje pomiędzy prowadzeniem akcji ratowniczej a pozostałymi obszarami zadaniowymi 164
Schemat 10. Cykl działania w ramach zintegrowanego planowania operacyjnego 173
Schemat 11. Cykl działania wielopoziomowego w ramach zintegrowanego planowania operacyjnego 174
Schemat 12. Diagram tworzenia systemu ratowniczego 181
Schemat 13. Rozwinięcie systemu dowodzenia w przypadku prowadzenia koordynacji międzyobszarowej 188
Schemat 14. Rozwinięcie systemu dowodzenia akcją na pojedynczym obszarze działań 189
Schemat 15. Etapy rozwinięcia systemu ochrony socjalnej ludności 192
Schemat 16. Struktura dowódczo-sztabowa podczas erupcji gazu w Wierzchowicach 204
Schemat 17. Hipotetyczna struktura dowódczo-sztabowa podczas pożaru szybu gazowego w Wierzchowicach 209

B. Tabele

Tabela 1. Formuła podziału kosztów akcji pomiędzy rządem federalnym a prowincjonalnym, według zasad DFAA 42

Tabela 2. Przykładowe wysokości nakładów ponoszonych przez rząd federalny i prowincjonalny na prowadzenie działań i odbudowę 43

Tabela 3. Rodzaje i zakres kierowania podczas działań połączonych 149

Tabela 4. Przykładowa siatka bezpieczeństwa dla szczebla wojewódzkiego 178

C. Załączniki

Załącznik 1. Tworzenie modelu systemu.

Załącznik 2. Struktura organizacyjna działań na obszarze Wielkiej Brytanii, prowadzonych w oparciu o procedury poważnego zdarzenia (Major Incident).

Załącznik 3. Relacje pomiędzy Międzyregionalnym Ośrodkiem Operacyjnej Koordynacji Bezpieczeństwa Publicznego a innymi centrami i służbami.

Załącznik 4. Schemat obiegu informacji i koordynacji działań na obszarze Francji.

Załącznik 5. Struktura organizacyjna prowadzenia i wspomagania działań ratowniczych na terenie Francji.

Załącznik 6. Struktura organizacyjna prowadzenia i wspomagania działań ratowniczych na terenie Niemiec.

Załącznik 7. Struktura organizacyjna prowadzenia i wspomagania działań ratowniczych na terenie prowincji Manitoba.

Załącznik 8. Przykładowe rozwinięcie systemu dowodzenia podczas zdarzeń (ICS) dla jednego obszaru działań.

Załącznik 9. Schemat współdziałania służb przeciwdziałających zagrożeniom na szczeblu stanowym i lokalnym.

Załącznik 10. Katastrofy na świecie według rodzajów w latach 1999 - 2000.

Załącznik 11. Ilość katastrof w Europie w latach 1999 - 2000 oraz spowodowane nimi straty w ludziach.

Załącznik 12. Klasyfikacja sytuacji i związane z nimi zadania.

Załącznik 13. Zmiana odpowiedzialności władz w zależności od poziomu reagowania.

Załącznik 14. Schemat relacji pomiędzy wojewodą a innymi rodzajami administracji działającymi na terenie województwa.

Załącznik 15. Struktura organizacyjno-decyzyjna w czasie zwalczania awarii zagrażających środowisku.

Załącznik 16. Struktura organizacyjno-decyzyjna w czasie likwidacji chorób zakaźnych zwierząt.

Załącznik 17. Struktura organizacyjno-decyzyjna w czasie wystąpienia epidemii chorób zakaźnych ludzi.

Załącznik 18. Struktura organizacyjno-decyzyjna w przypadku wystąpienia szkodników roślin uprawnych.

Załącznik 19. Funkcje poszczególnych organów w zakresie wprowadzania ograniczeń i nakładania świadczeń w trybie dekretu o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych .

Załącznik 20. Funkcje poszczególnych organów w przypadku konieczności prowadzenia zorganizowanej akcji społecznej.

Załącznik 21. Funkcje poszczególnych organów w zakresie stanowienia prawa po wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej.

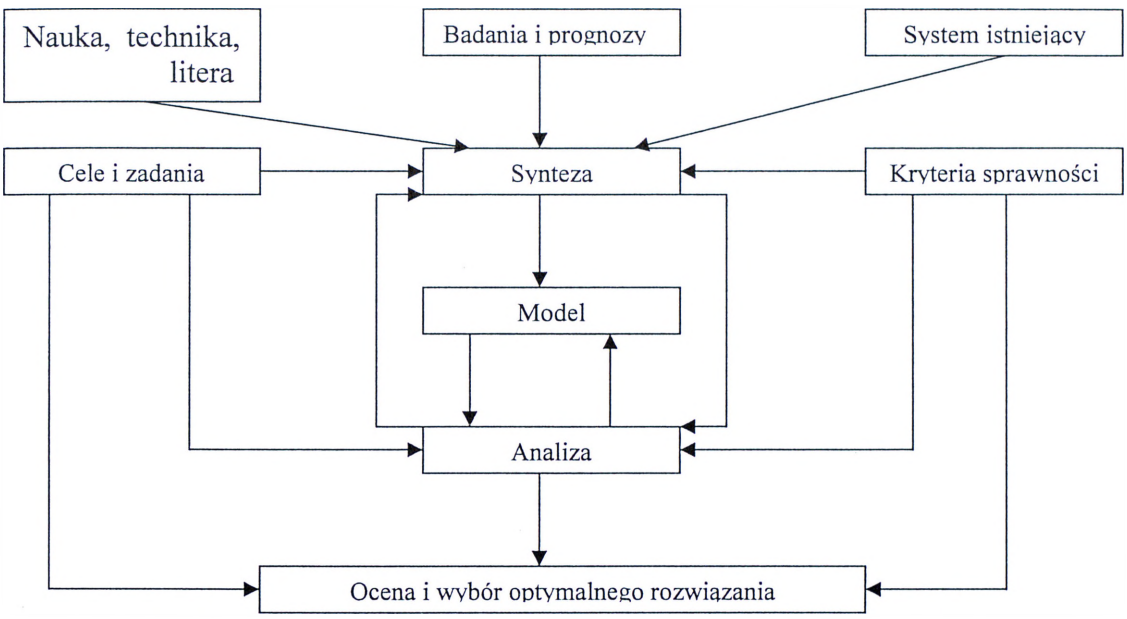
Załącznik 22. Funkcje poszczególnych organów związane z kierowaniem całością działań w czasie stanu klęski żywiołowej.

Załącznik 23. Poglądowy podział zadań pomiędzy Kierującym Akcją Ratowniczą a organami administracji ogólnej.

Załącznik 24. Struktura organizacyjno-decyzyjna w przypadku prowadzenia działań w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

Załącznik nr 1

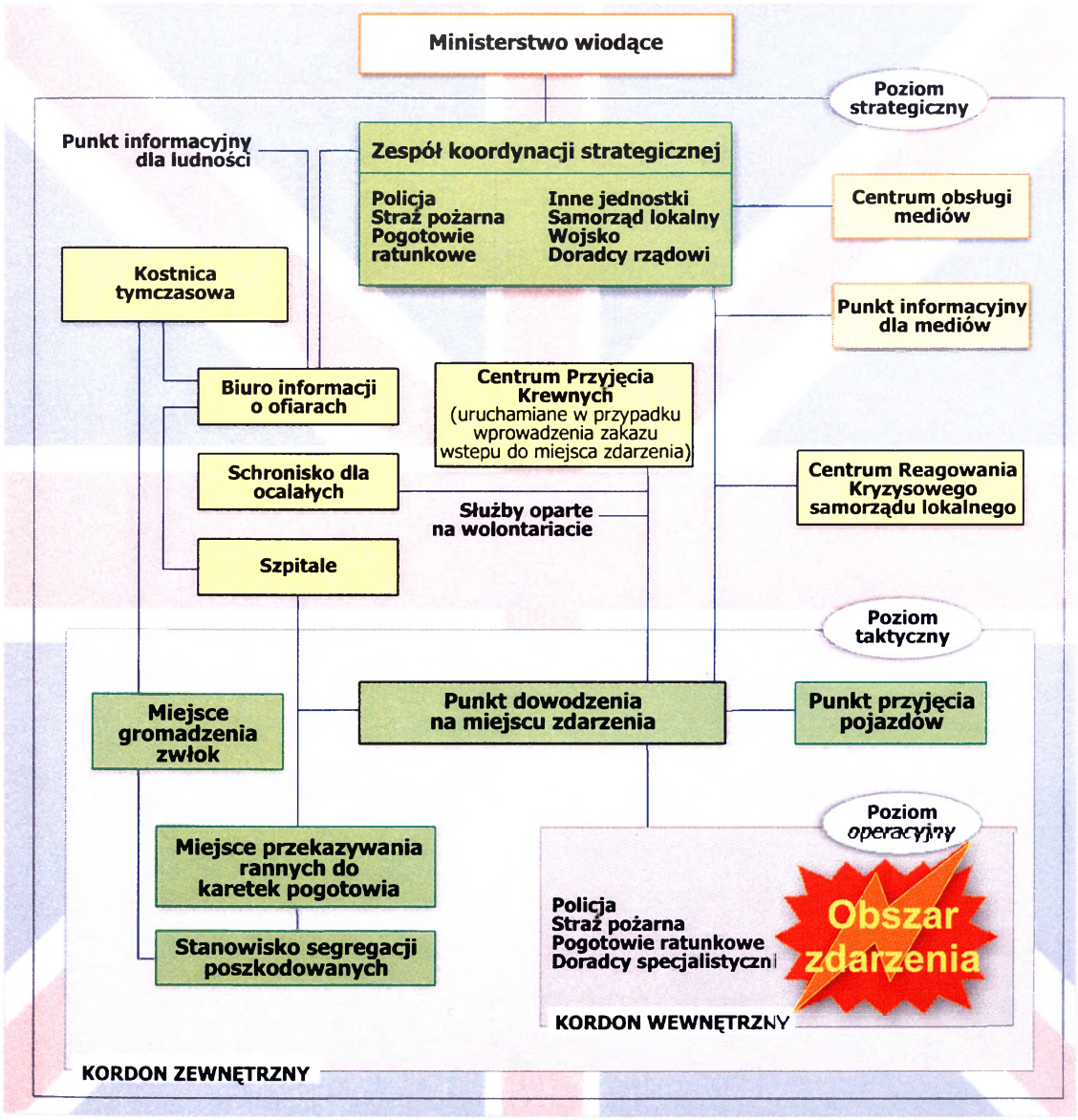
Tworzenie modelu systemu



Źródło: T. i K. Jajuga, K. i S. Wrzosek, *Elementy teorii systemów i analizy systemowej,* Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 1993, str.73.

Załącznik nr 2.

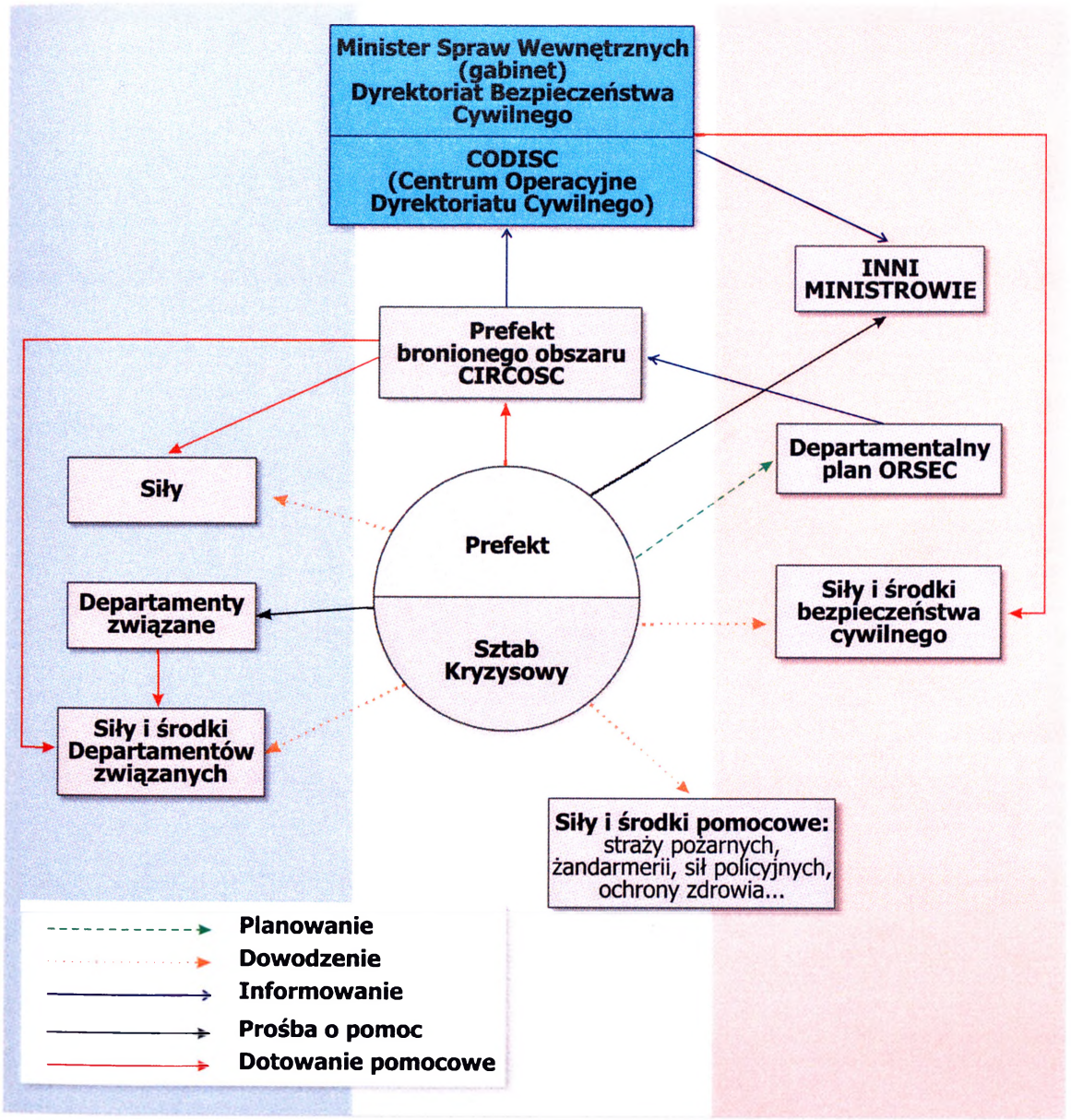
Struktura organizacyjna działań na obszarze Wielkiej Brytanii, prowadzonych w oparciu o procedury poważnego zdarzenia (Major Incident)



Źródło: *Dealing with disaster. Third edition,* Home Office1997, s. 10.

Załącznik nr 3.

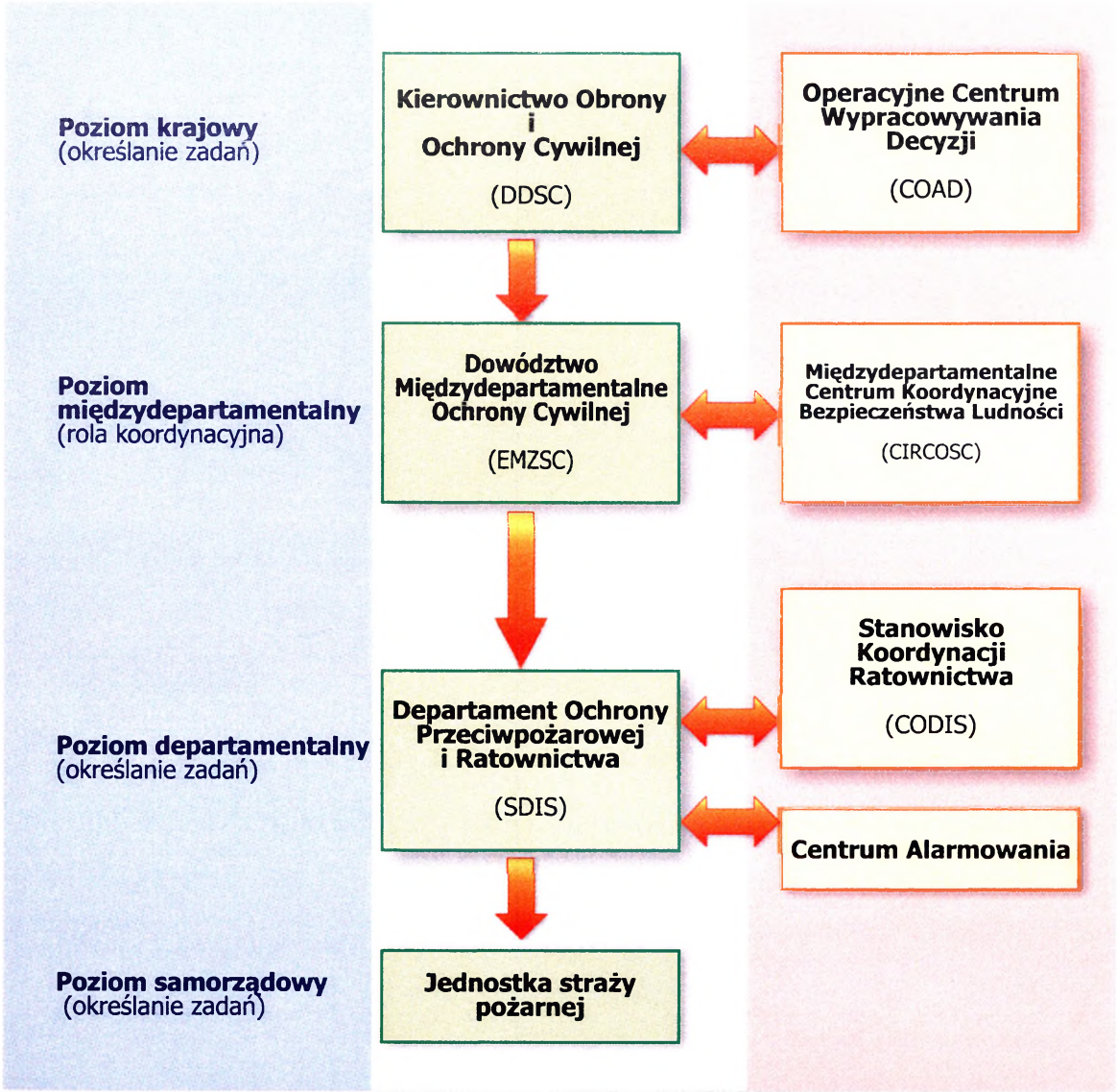
Relacje pomiędzy Międzyregionalnym Ośrodkiem Operacyjnej Koordynacji Bezpieczeństwa Publicznego a innymi centrami i służbami



Źródło: E.W. Roguski, *Narodowe systemy zarządzania kryzysowego oraz planowania cywilnego w wybranych państwach Europy* [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie lokalnym*, Szkoła Główna Służby Pożarniczej oraz Fundacja Edukacja i Technika Ratownictwa, Częstochowa 2001, s. 34.

Załącznik nr 4.

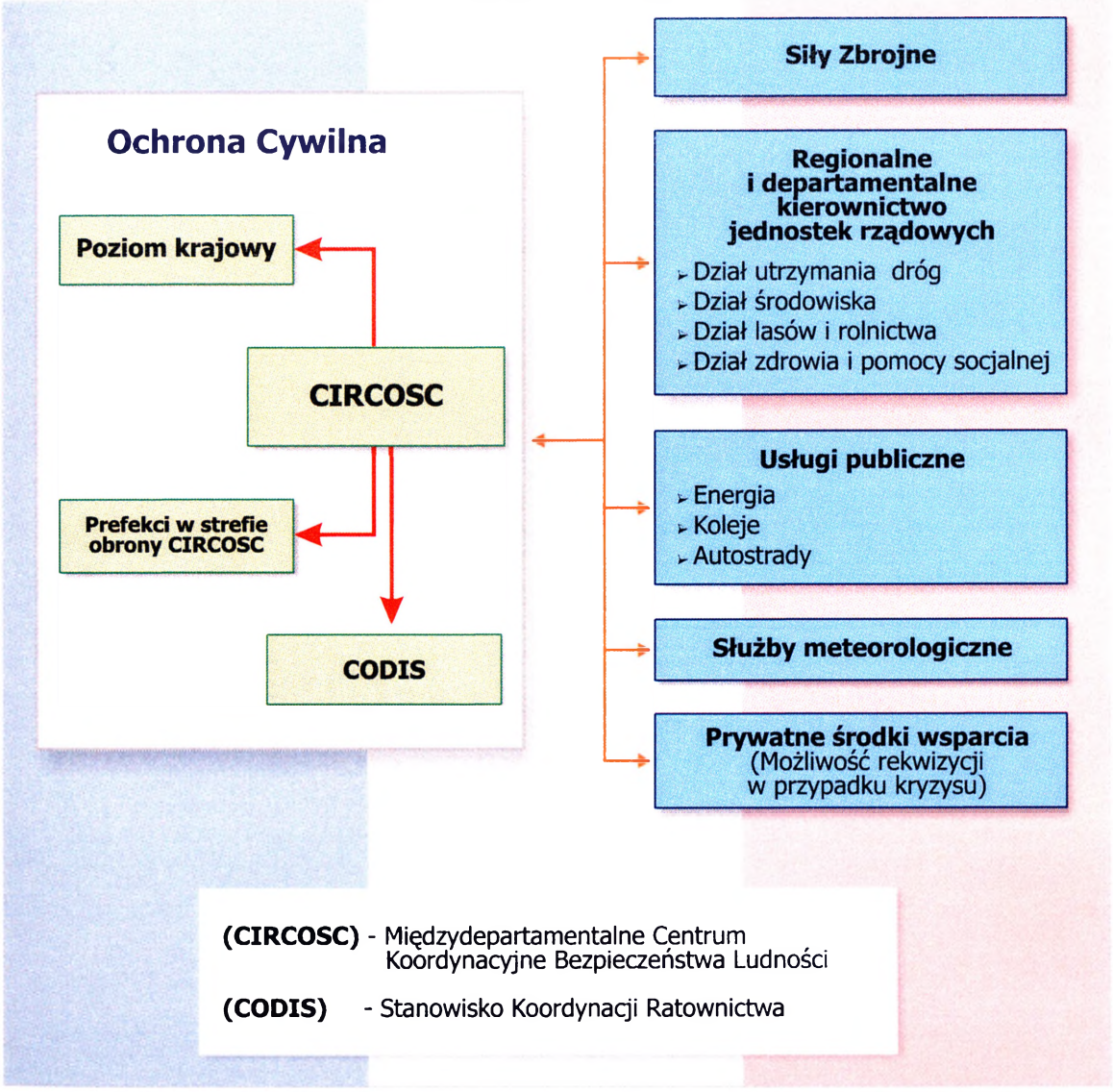
Schemat obiegu informacji i koordynacji działań na obszarze Francji



Źródło: Witryna internetowa Międzydepartamentalnego Centrum Koordynacyjnego Bezpieczeństwa Ludności Bordeaux, http://www.scot.fr/siren/circosc-tableau1.htm

Załącznik nr 5.

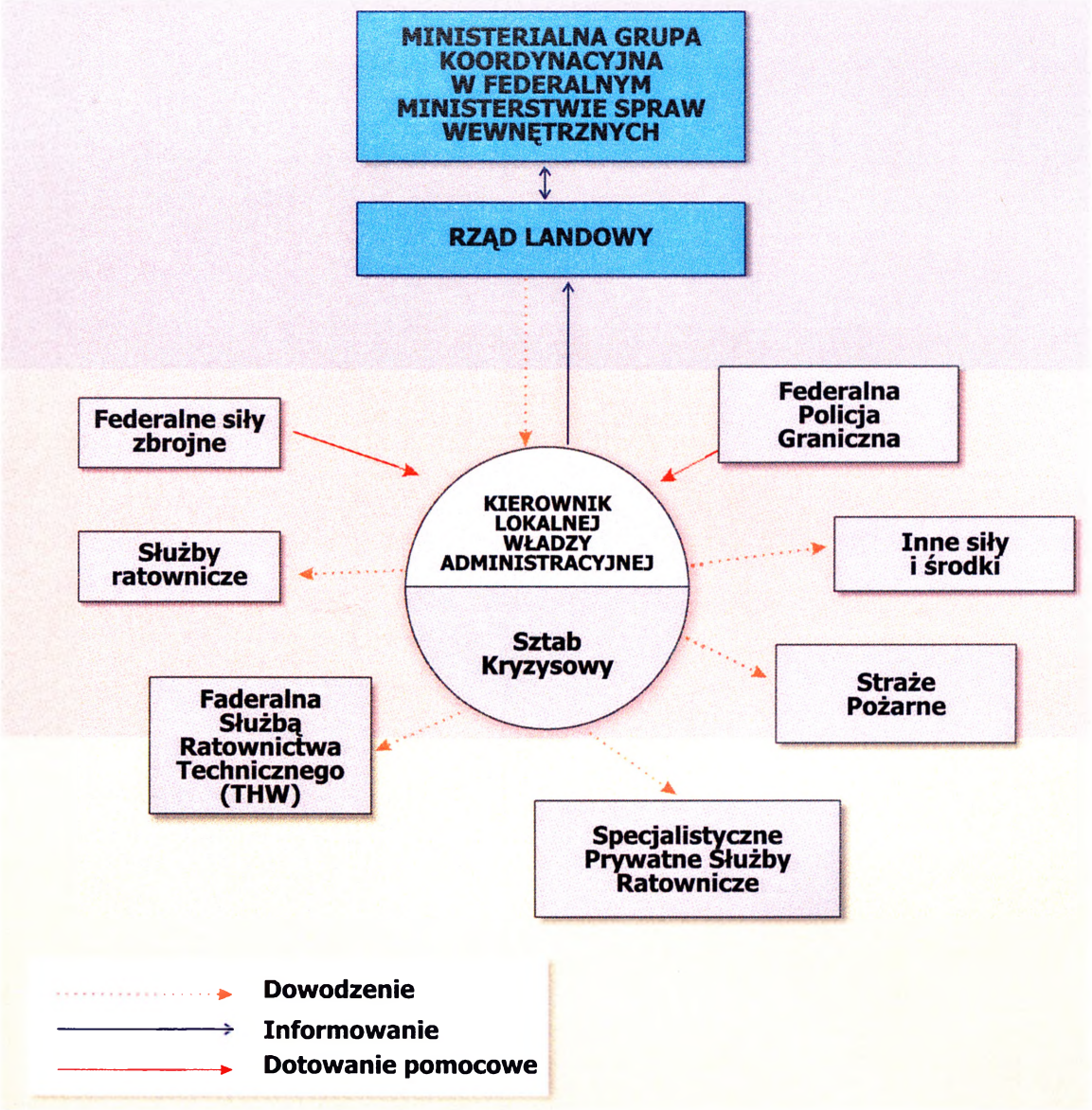
Struktura organizacyjna prowadzenia i wspomagania działań ratowniczych na terenie Francji



Źródło: Witryna internetowa Międzydepartamentalnego Centrum Koordynacyjnego Bezpieczeństwa Ludności Bordeaux, http://www.scot.fr/siren/circosc-tableau2.htm

Załącznik nr 6.

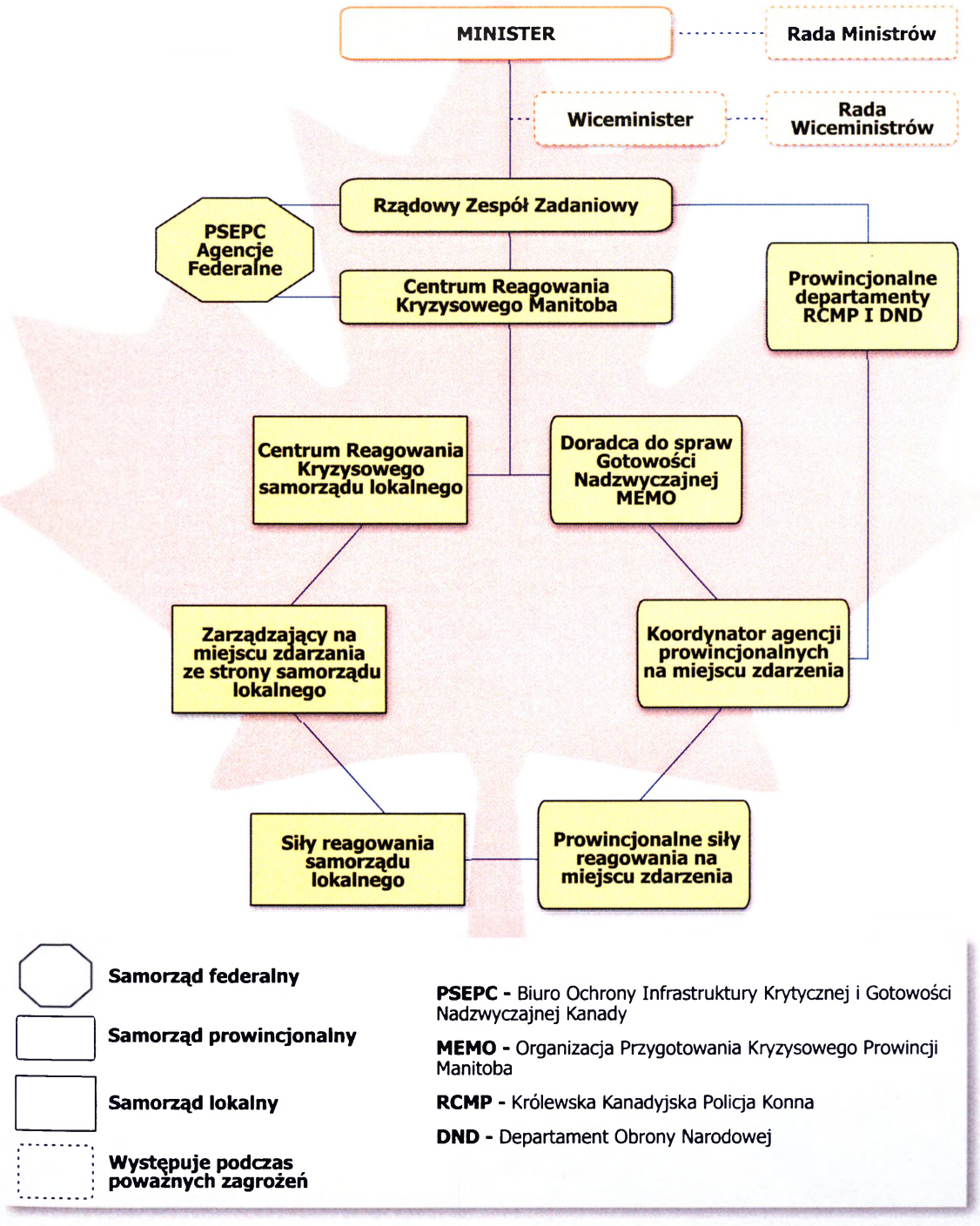
Struktura organizacyjna prowadzenia i wspomagania działań ratowniczych na terenie Niemiec



Źródło: E.W. Roguski, Narodowe systemy zarządzania kryzysowego oraz planowania cywilnego w wybranych państwach Europy [w:] Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie lokalnym, Szkoła Główna Służby Pożarniczej oraz Fundacja Edukacja i Technika Ratownictwa, Częstochowa 2001, s. 30.

Załącznik nr 7.

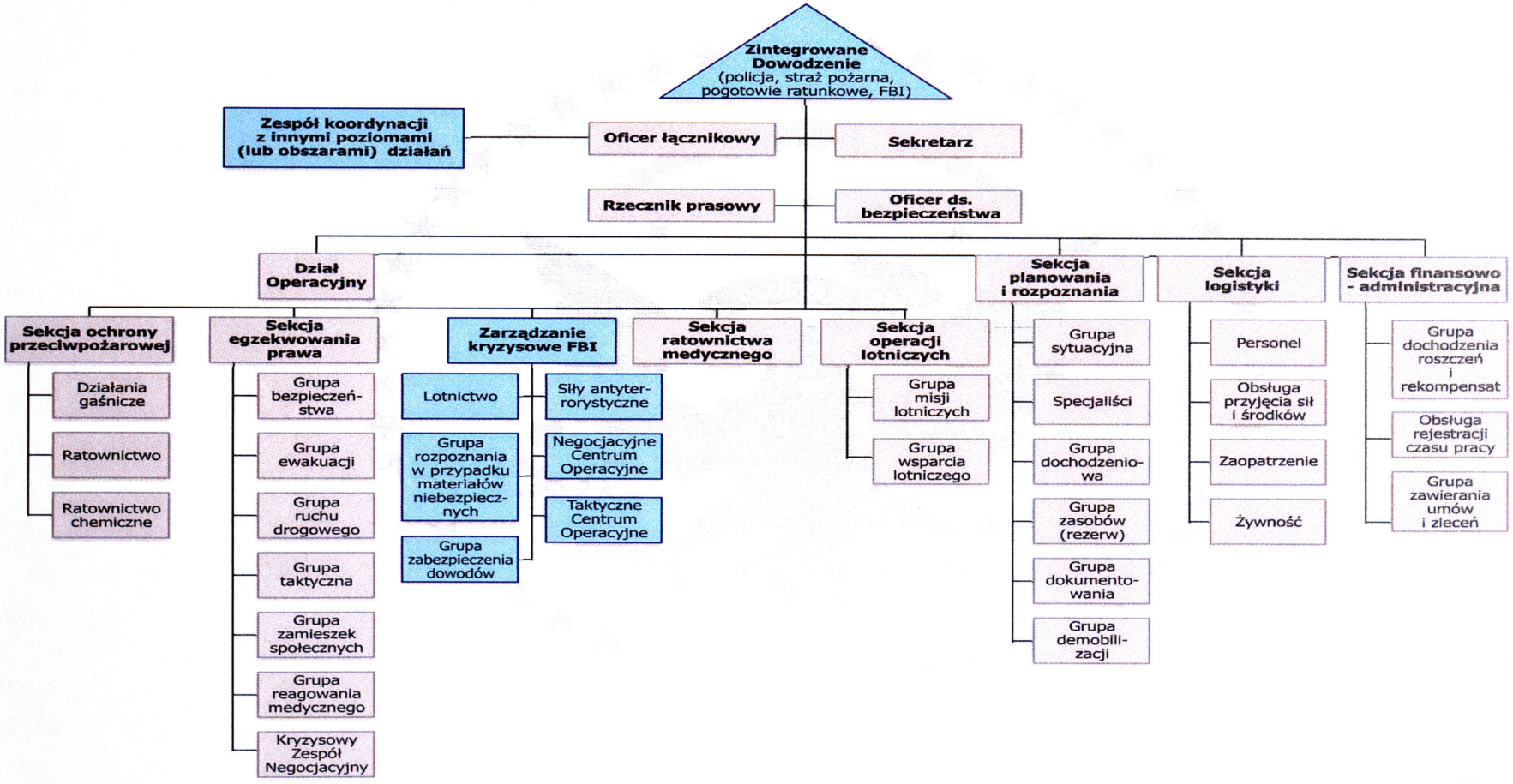
Struktura organizacyjna prowadzenia i wspomagania działań ratowniczych na terenie prowincji Manitoba



Źródło: *Plan ratowniczy prowincji Manitoba*, Organizacja Przygotowania Kryzysowego Prowincji Manitoba, marzec 1998 r., s. 4.

Załącznik nr 8.

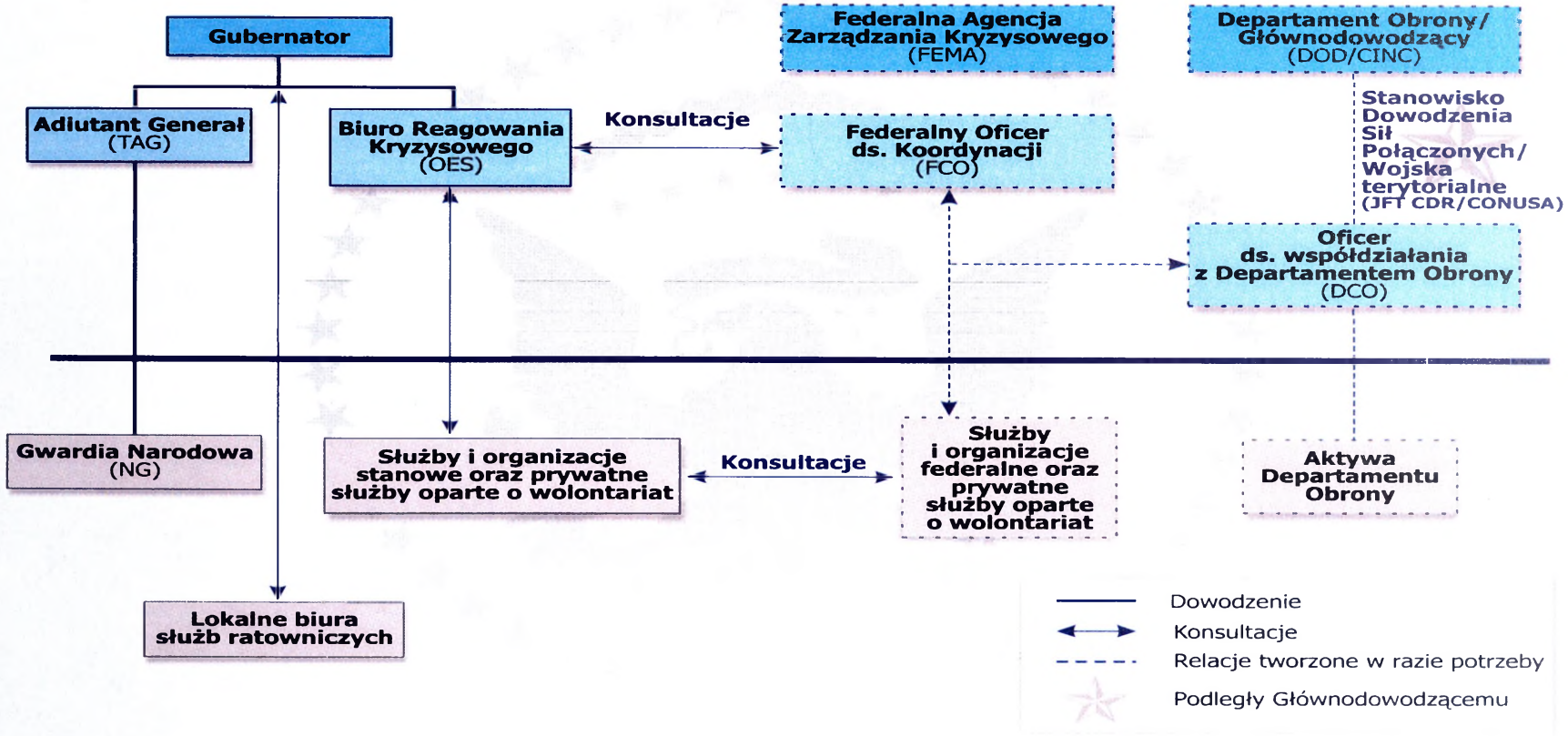
Przykładowe rozwinięcie systemu dowodzenia podczas zdarzeń (ICS) dla jednego obszaru działań



Źródło: Witryna internetowa Federalnej Agencji Zarządzania Kryzysowego, http://www.fema.gov/pdf/rrr/conplan/conplan.pdf

Załącznik nr 9.

Schemat współdziałania służb przeciwdziałających zagrożeniom na szczeblu stanowym i lokalnym



Źródło: Witryna internetowa Stowarzyszenia Naukowców Amerykańskich, http://www.fas.org/irp/doddir/army/fm100-19/10010008.gif

Załącznik nr 10.

Katastrofy na świecie według rodzajów w latach 1991 – 2000

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Razem
Lawiny/ osunięcia ziemi	11	14	22	8	15	24	13	22	15	29	173
Susze/ klęski głodu	19	30	13	9	15	9	18	34	30	46	223
Trzęsienia ziemi	26	24	14	22	25	11	14	16	33	26	211
Ekstremalne temperatury	8	7	4	10	13	5	13	13	8	31	112
Powodzie	82	57	82	80	86	**69**	**77**	**90**	**112**	**153**	888
Pożary lasów i zarośli	6	8	2	13	6	5	15	16	22	30	123
Erupcje wulkaniczne	10	5	6	6	4	5	4	4	5	5	54
Huraganowe wiatry/ sztormy	62	74	100	67	59	62	67	73	85	99	748
Inne zagrożenia naturalne*	2	1	4	1	4	2	3	2	2	4	25
Katastrofy przemysłowe	47	24	36	34	38	33	32	42	35	48	369
Katastrofy różne	31	13	25	29	26	36	30	25	50	47	312
Wypadki w transporcie	150	110	114	127	104	134	136	144	212	234	1465
Razem	454	367	422	406	395	**395**	**422**	**481**	**609**	**752**	4703

*masowy atak szkodników oraz katastrofalne fale morskie (Tsunami).

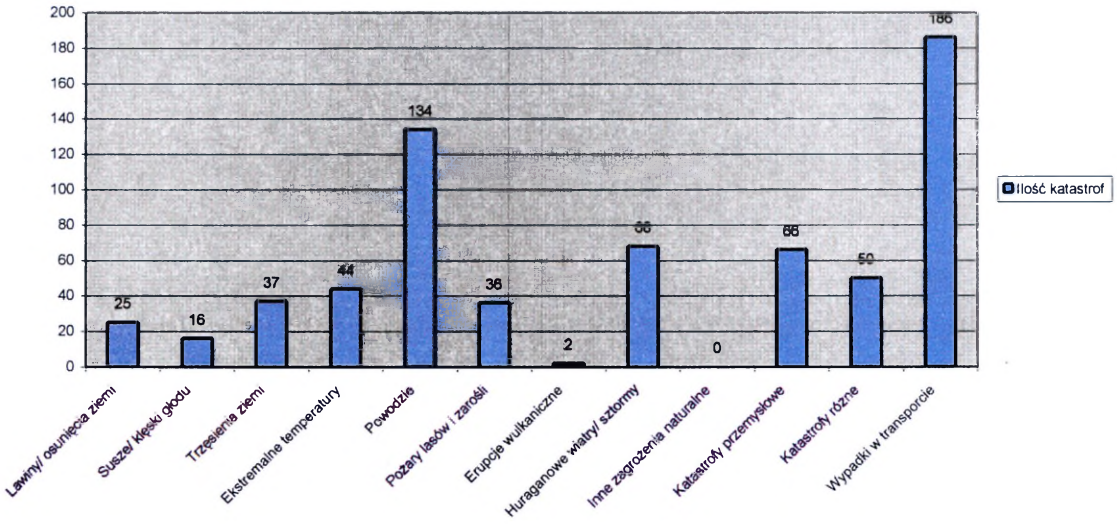
Dane nie obejmują epidemii.

Źródło: World Disasters Report (Focus on recovery), International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, SADAC Imprimerie, Bellegarde/ Valserine, France 2001, s. 178.

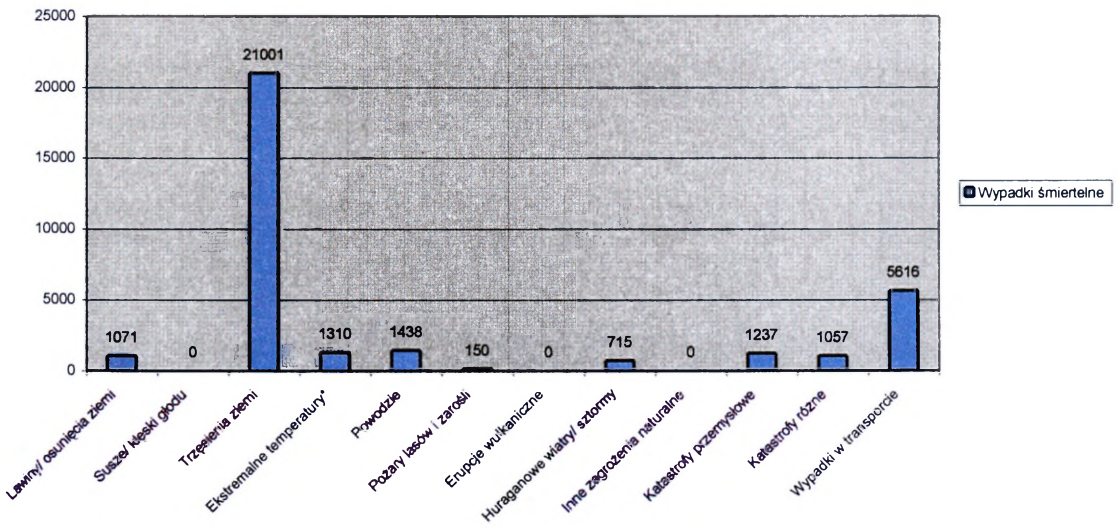
Załącznik nr 11.

Liczba katastrof w Europie w latach 1999 – 2000 oraz spowodowane nimi straty w ludziach

Ilość katastrof w Europie w latach 1991- 2000.



Zgony spowodowane katastrofami w Europie w latach 1999 - 2000.



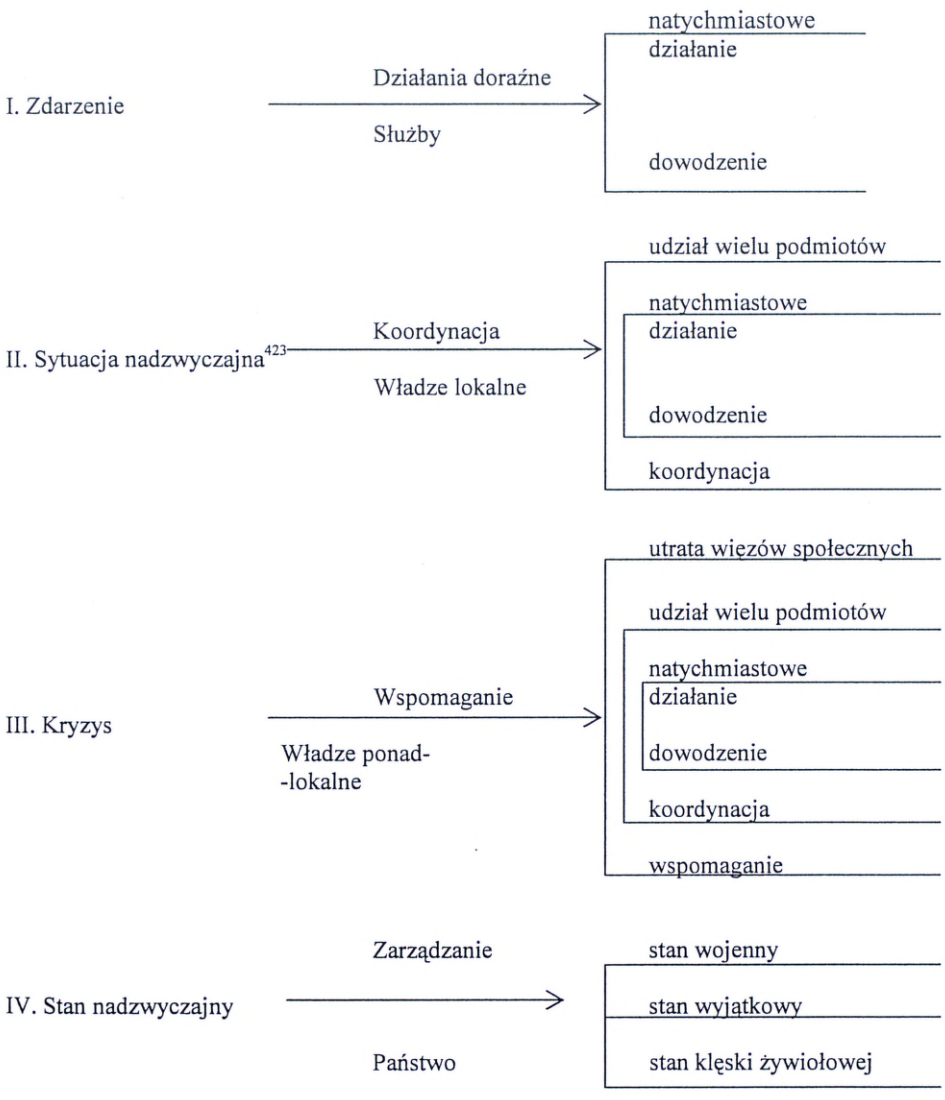
Dane nie obejmują epidemii.

Źródło: World Disasters Report (Focus on recovery), International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, SADAC Imprimerie, Bellegarde/ Valserine, France 2001, s. 178.

*Dla porównania, w roku 2003 z powodu upałów w Europie zmarło ok. 21 tys. osób. Dane z informacji reporterskich serwisów www.gazeta.pl oraz www.rzeczpospolita.pl

Załącznik nr 12.

Klasyfikacja sytuacji i związane z nimi zadania

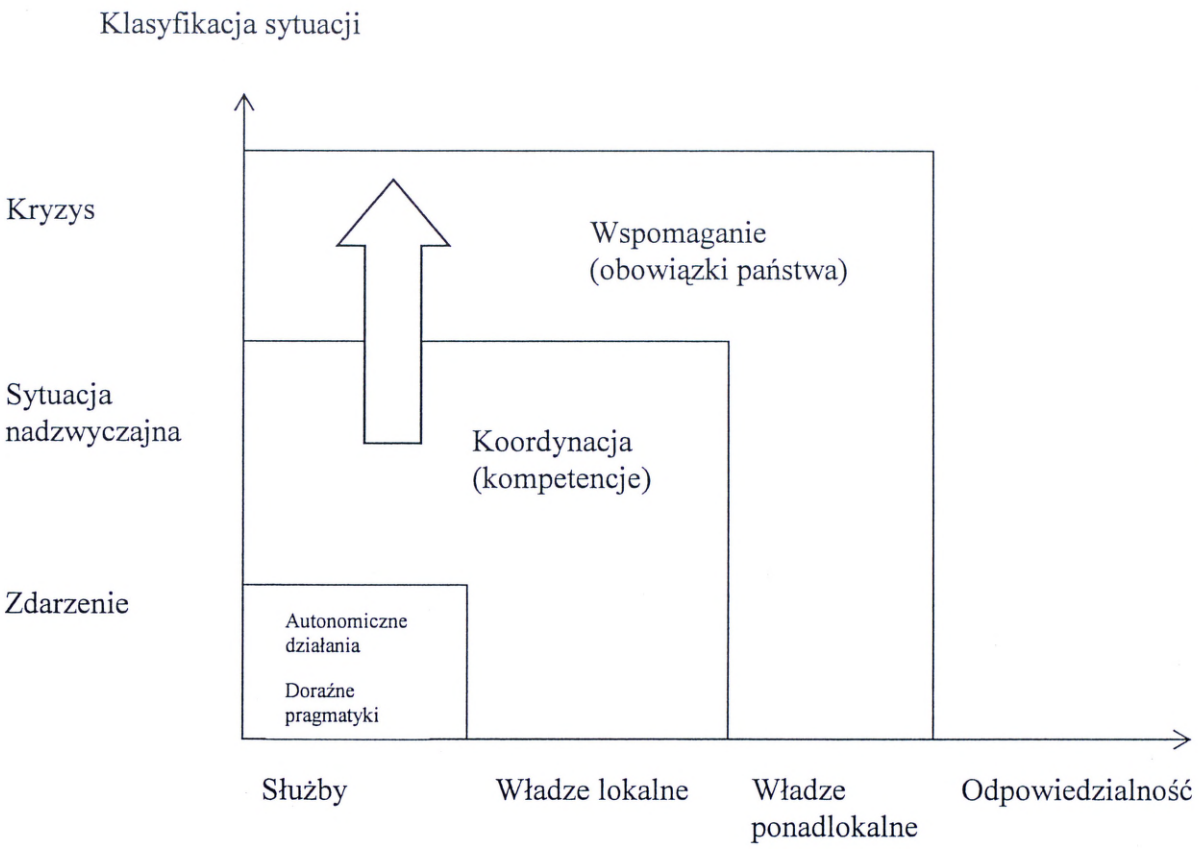


Źródło: J. Wolanin, Przegląd koncepcji i organizacji zarządzania ryzykiem w wybranych krajach [w:] Efektywne metody zarządzania ryzykiem związanym z ochroną ludności, praca zbiorowa, J. Wolanin – red., SGSP 2001, s. 12.

[423] W niniejszej dysertacji pojęcie „sytuacja nadzwyczajna" i „sytuacja kryzysowa" stosuje się zamiennie – przyp. autora.

Załącznik nr 13.

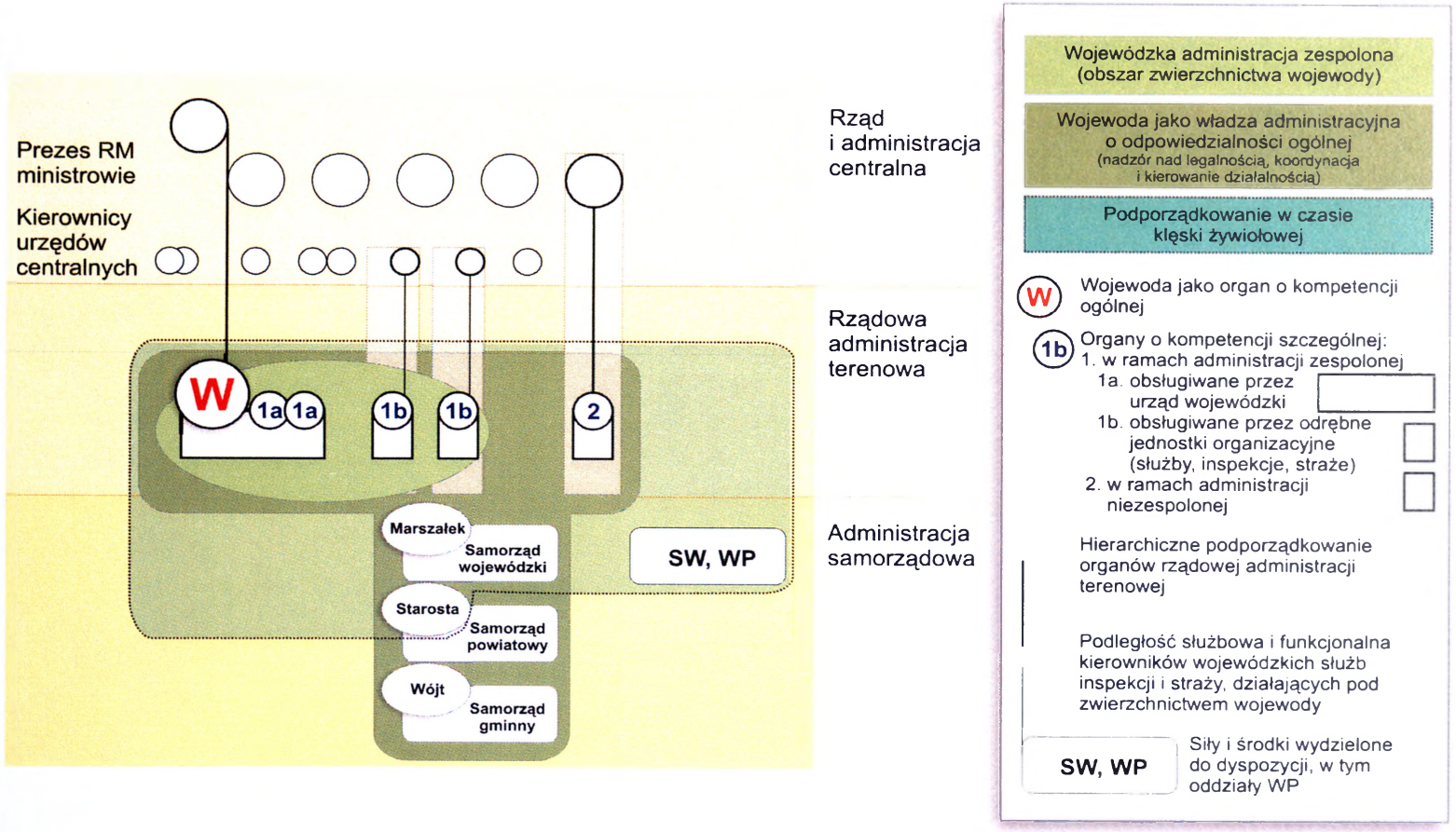
Zmiana odpowiedzialności władz w zależności od poziomu reagowania



Źródło: J. Wolanin, Przegląd koncepcji i organizacji zarządzania ryzykiem w wybranych krajach [w:] Efektywne metody zarządzania ryzykiem związanym z ochroną ludności, praca zbiorowa, J. Wolanin – red., SGSP 2001, s. 13.

Załącznik nr 14.

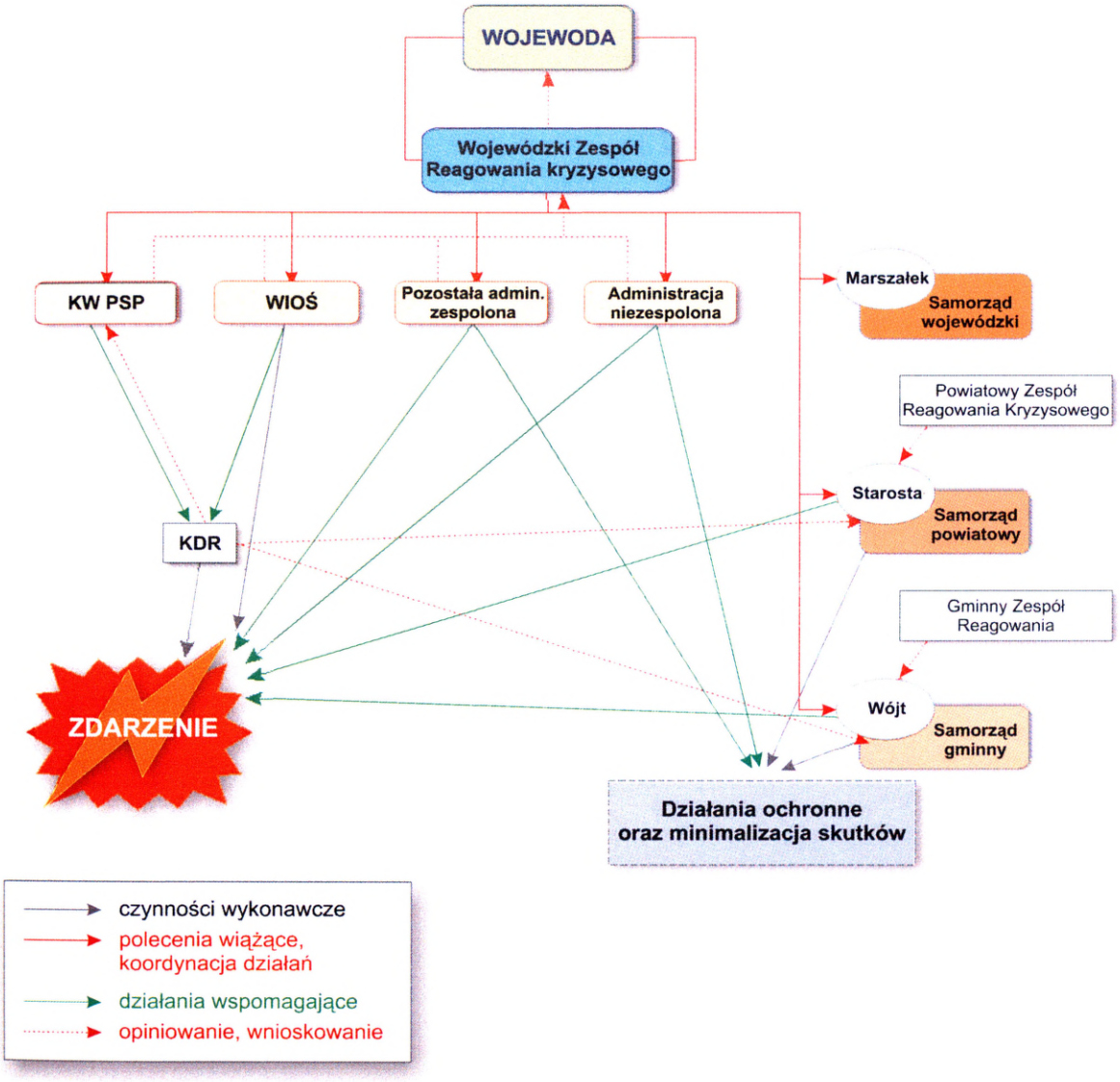
Schemat relacji pomiędzy wojewodą a innymi rodzajami administracji działającymi na terenie województwa



Źródło: Opracowanie własne w oparciu o: H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna: zagadnienia ogólne*, Wyd. Liber, Warszawa 1999, wyd. drugie, s. 105.

Załącznik nr 15.

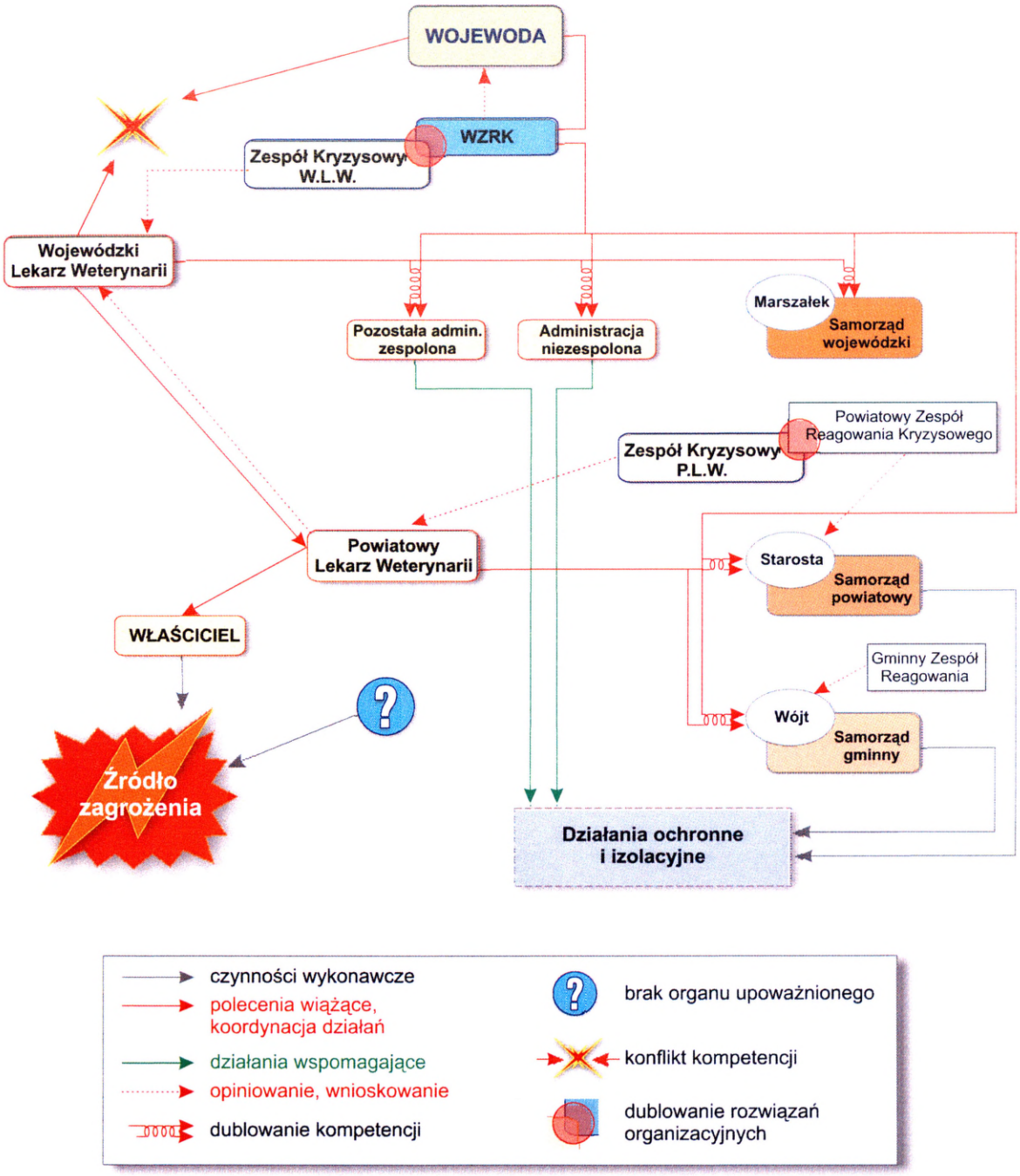
Struktura organizacyjno-decyzyjna w czasie zwalczania awarii zagrażających środowisku



Źródło: Opracowanie własne.

Załącznik nr 16.

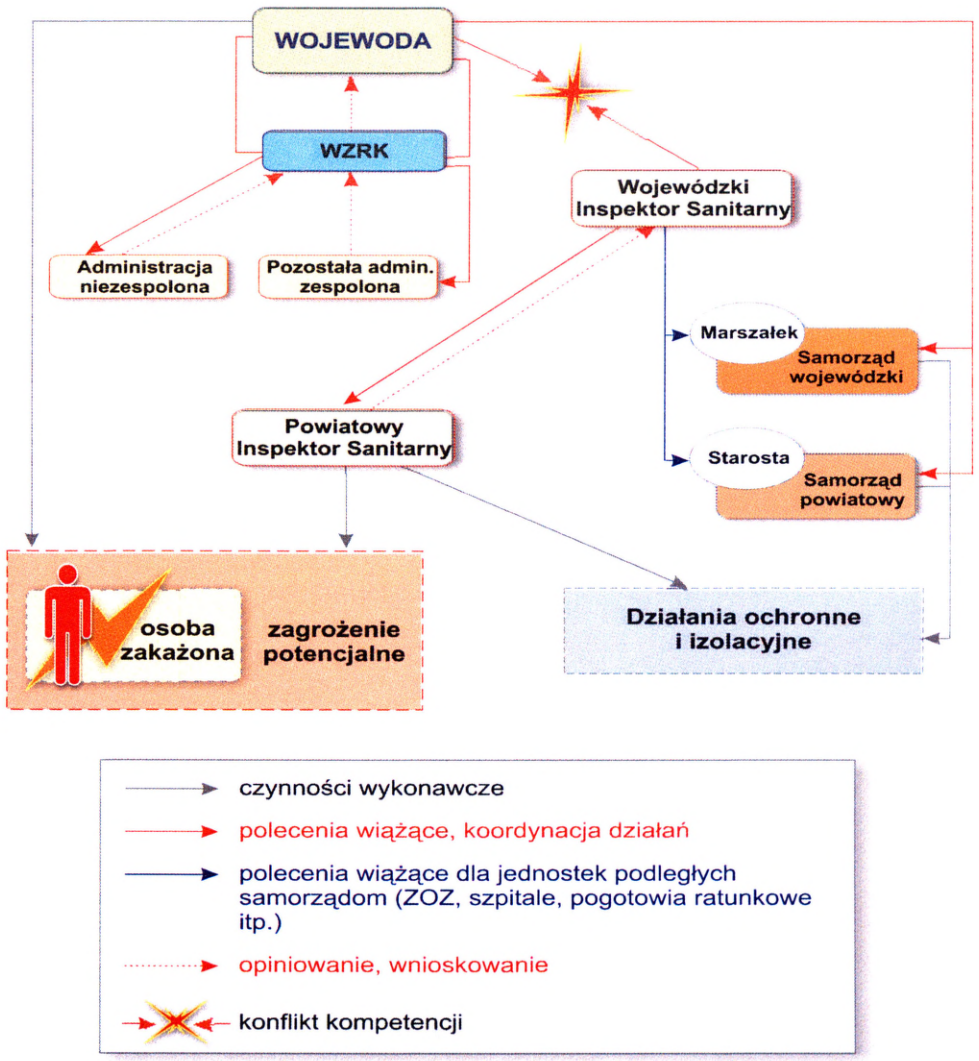
Struktura organizacyjno-decyzyjna w czasie likwidacji chorób zakaźnych zwierząt



Źródło: Opracowanie własne.

Załącznik nr 17.

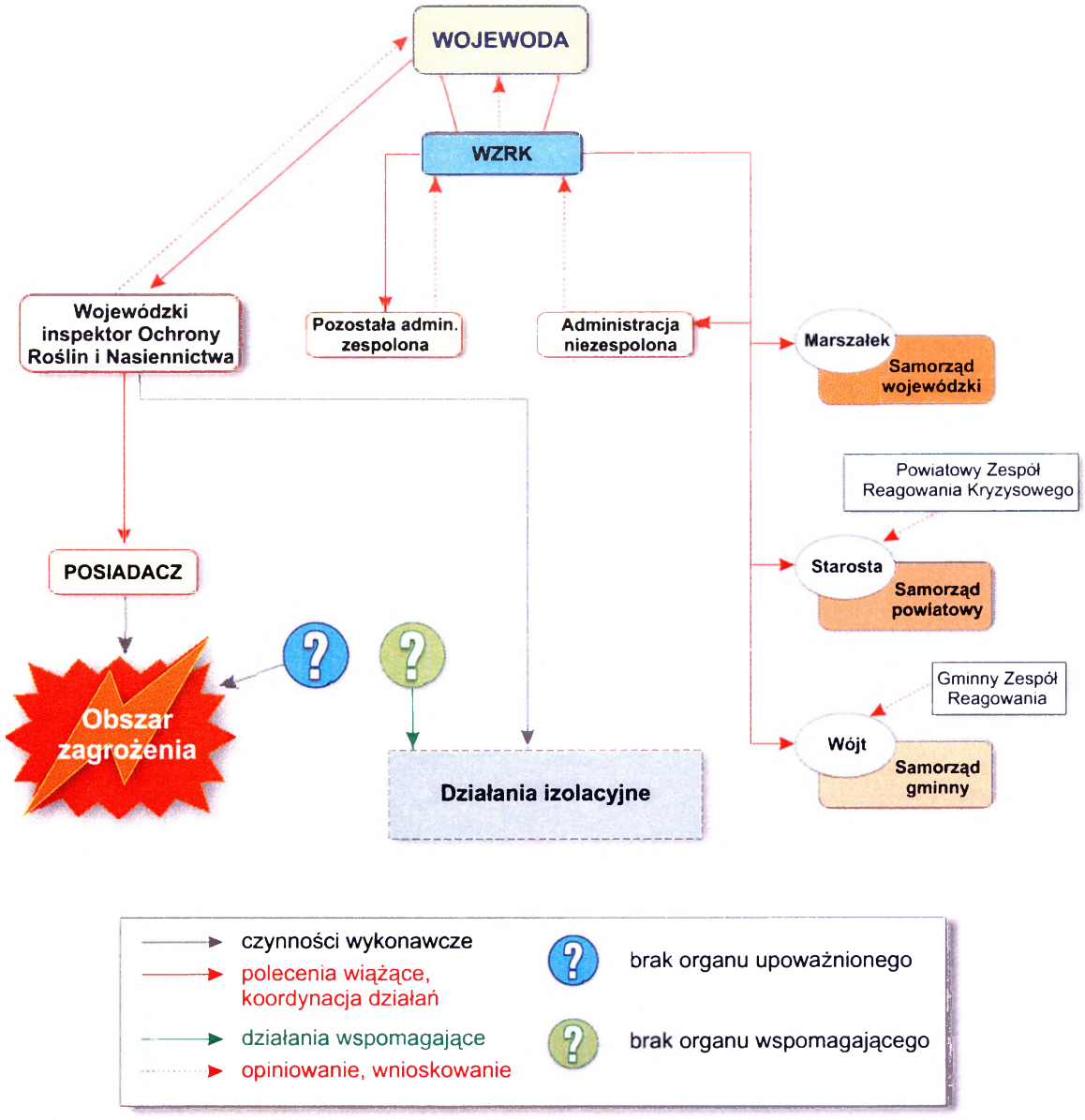
Struktura organizacyjno-decyzyjna w czasie wystąpienia epidemii chorób zakaźnych ludzi



Źródło: Opracowanie własne.

Załącznik nr 18.

Struktura organizacyjno-decyzyjna w przypadku wystąpienia szkodników roślin uprawnych



Źródło: Opracowanie własne.

Załącznik nr 19.

Funkcje poszczególnych organów w zakresie wprowadzania ograniczeń i nakładania świadczeń w trybie dekretu o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych

	Funkcje poszczególnych organów											
	ograniczenia wolności i praw politycznych			ograniczenia wolności i praw osobistych			świadczenia osobiste i rzeczowe o charakterze indywidualnym			świadczenia lub ograniczenia o charakterze powszechnym		
Obszar zagrożony lub dotknięty klęską żywiołową	Funkcje poszczególnych organów											
	Stanowiąca	Wykonawcza	Nadzorcza	Stanowiąca	Wykonawcza	Nadzorcza	Stanowiąca	Wykonawcza	Nadzorcza	Stanowiąca	Wykonawcza	Nadzorcza
Obszar gminy				rada gminy	wójt	wojewoda	rada gminy	wójt	wojewoda			
Obszar powiatu				rada powiatu	starosta	wojewoda	rada powiatu	starosta	wojewoda			
Obszar województwa				wojewoda	wojewoda	premier	wojewoda	wojewoda	premier			

Źródło: Opracowanie własne.

Załącznik nr 20.

Kompetencje poszczególnych organów w przypadku konieczności prowadzenia zorganizowanej akcji społecznej

Obszar prowadzenia zorganizowanej akcji społecznej	Kierowanie	Koordynacja	Nadzór
Obszar jednej gminy	wójt		wojewoda
Obszar kilku gmin w powiecie	wójtowie	starosta	wojewoda
Obszar powiatu	starosta		wojewoda
Obszar kilku powiatów na terenie województwa	starostowie	wojewoda	wojewoda
Obszar kilku powiatów w różnych województwach	starostowie	wojewoda wskazany przez Min. Spraw Wewnętrznych	premier
Obszar województwa	wojewoda		premier
Obszar kilku województw	wojewodowie	Minister Spraw Wewnętrznych	premier

Źródło : Opracowanie własne.

Załącznik nr 21.

Funkcje poszczególnych organów w zakresie stanowienia prawa po wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej

	Funkcje poszczególnych organów											
	ograniczenia wolności i praw politycznych			ograniczenia wolności i praw osobistych			świadczenia osobiste i rzeczowe o charakterze indywidualnym			świadczenia lub ograniczenia o charakterze powszechnym*		
Obszar zagrożony lub dotknięty klęską żywiołową	Funkcje poszczególnych organów											
	Stanowiąca	Wykonawcza	Nadzorcza	Stanowiąca	Wykonawcza	Nadzorcza	Stanowiąca	Wykonawcza	Nadzorcza	Stanowiąca	Wykonawcza	Nadzorcza
Obszar gminy	wójt	wójt	wojewoda	wójt	wójt	wojewoda	wójt	wójt	wojewoda	wójt	wójt	wojewoda
Obszar powiatu	starosta	starosta	wojewoda	starosta	starosta	wojewoda	starosta	starosta	wojewoda	starosta	starosta	wojewoda
Obszar województwa	wojewoda	wojewoda	Min.SWiA	wojewoda	wojewoda	premier	wojewoda	wojewoda	Min.SWiA	wojewoda	wojewoda	Min.SWiA

* nie dotyczy ograniczeń w zakresie transportu drogowego, kolejowego, lotniczego oraz ograniczeń w ruchu jednostek pływających na śródlądowych drogach wodnych, morskich wodach wewnętrznych i morzu terytorialnym, które to decyzje zastrzeżone są odpowiednio dla ministra właściwego do spraw transportu oraz ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej.

Źródło: Opracowanie własne.

Załącznik nr 22.

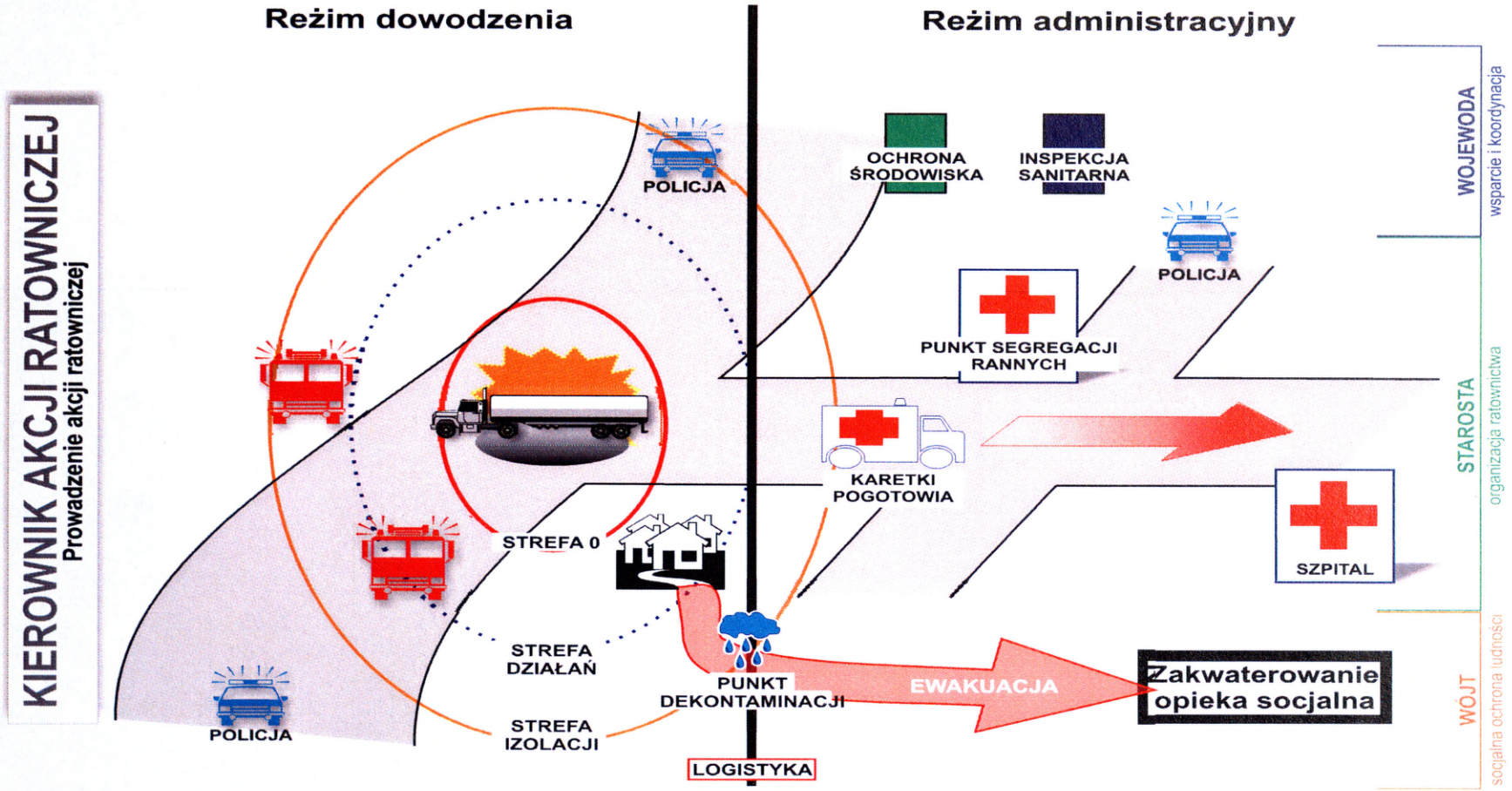
Kompetencje poszczególnych organów związane z kierowaniem całością działań po wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej

Obszar na którym wprowadzono stan klęski żywiołowej	Kierowanie	Koordynacja	Nadzór
Obszar jednej gminy	wójt		wojewoda
Obszar kilku gmin w powiecie	wójtowie	starosta	wojewoda
Obszar powiatu	starosta		wojewoda
Obszar kilku powiatów na terenie województwa	starostowie	wojewoda	wojewoda
Obszar kilku powiatów w różnych województwach	starostowie	brak wskazania organu	
Obszar województwa	wojewoda		premier
Obszar kilku województw	wojewodowie	Minister Spraw Wewnętrznych	premier

Źródło: Opracowanie własne.

Załącznik nr 23.

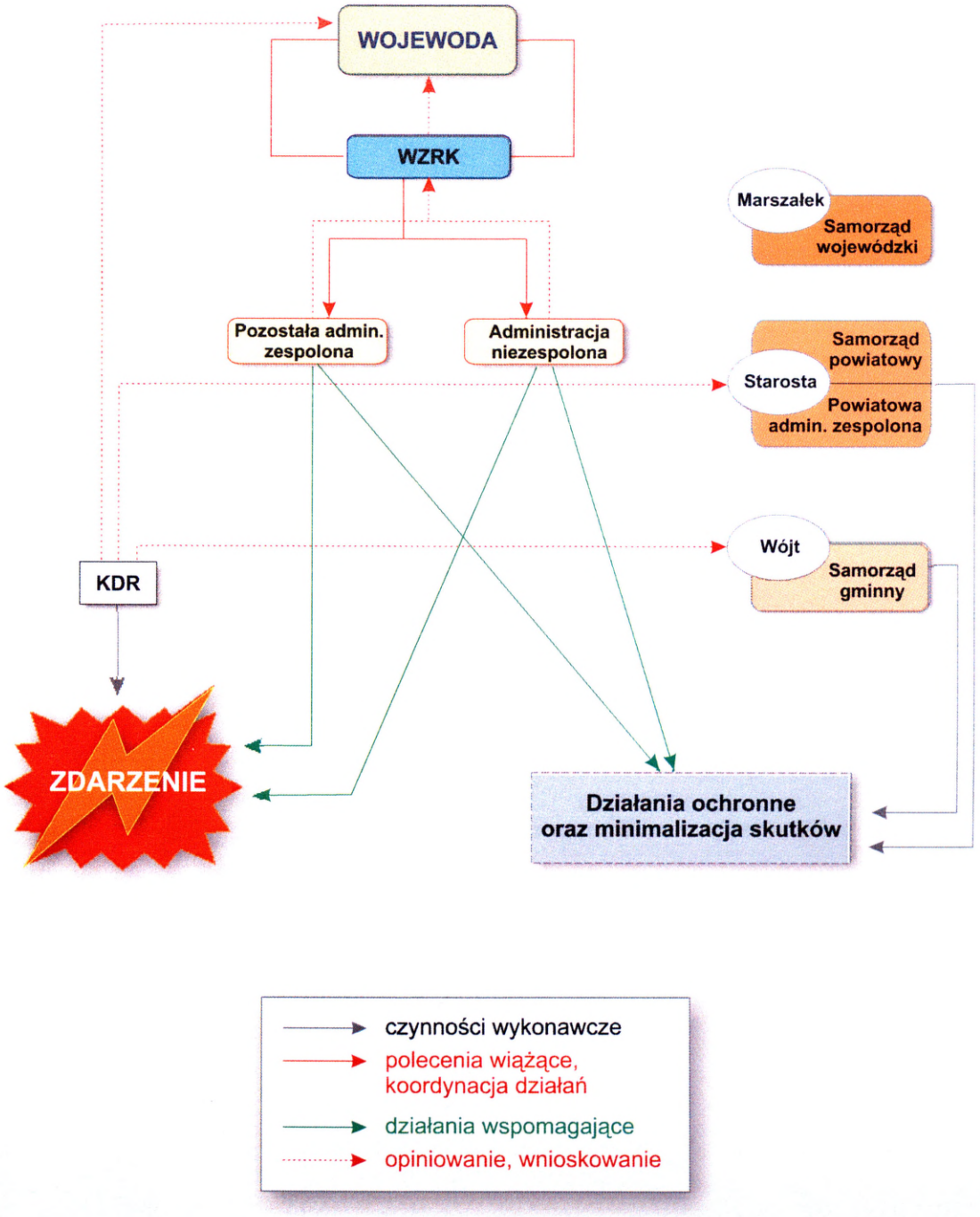
Poglądowy podział zadań pomiędzy Kierującym Akcją Ratowniczą a organami administracji ogólnej



Źródło: Opracowanie własne.

Załącznik nr 24.

Struktura organizacyjno-decyzyjna w przypadku prowadzenia działań w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego



Źródło: Opracowanie własne.

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Akademii Obrony Narodowej
Nr ewid. 58659
II