



AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

AON 5413/2002

Romuald KALINOWSKI

GOTOWOŚĆ CYWILNA

Biblioteka Główna
Akademii Sztuki Wojennej

54410



09-054410-000-0



54410

WARSZAWA

2002

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ STRATEGICZNO-OBRONNY

AON 5413/02

Romuald KALINOWSKI

GOTOWOŚĆ CYWILNA



WARSZAWA

2002



Druk i oprawa: Akademia Obrony Narodowej – Wydział Wydawniczy, zam. nr 646/2002

WSTĘP

W ostatnich latach ubiegłego tysiąclecia dość często pojawiał się w publikacjach i mass mediach termin: gotowość cywilna. Było to swojego rodzaju nowe określenie, przy funkcjonujących w państwie podstawowych pojęciach odnoszących się do gotowości obronnej państwa i gotowości bojowej sił zbrojnych. Gotowości wskazującej na określone stany, mieszczące w sobie szereg przedsięwzięć koniecznych do wykonania w określonym czasie. Takie założenie pozwalało na utrzymanie państwa i wszystkich podmiotów w nim występujących w gotowości do wykonania zadań obronnych w ramach obrony powszechnej.

Przyjęcie określonych wzorców zachodnich wygenerowało problem gotowości cywilnej. Problem nie zawsze znajdujący uzasadnienie w praktycznej realizacji, zagadnień obronności państwa w każdym ze stanów gotowości. Powyższy problem nie spotkał się też z powszechnym zainteresowaniem w społeczeństwie, a szczególnie wśród tych którym problematyka obrony cywilnej i gotowości obronnej państwa jest dobrze znana.

1. POJĘCIE GOTOWOŚCI CYWILNEJ

Gotowość cywilna, jak się uważa, jest szczególnym rodzajem gotowości. Jest określeniem natowskim używanym dla określenia stanu zdolności sektora cywilnego do wypełnienia warunków i realizacji zadań ciężących na tym sektorze w każdym ze stanów, czasu pokoju, kryzysu i okresu wojny.

1.1. Definicje gotowości cywilnej

Rozważania nad definicjami gotowości cywilnej zasadne wydaje się rozpocząć od ogólnie znanych i przyjętych terminów gotowości obronnej państwa, one to bowiem są tymi na bazie których wyprowadza się kolejne definicje.

Gotowość obronna państwa – to stan systemu obronnego określający zdolność tego systemu do planowanego i zorganizowanego działania na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa kraju i w czasie wojny¹. Podkreślić przy tym należy, że system to zbiór wzajemnie powiązanych elementów go tworzących działających na rzecz zachowania bezpieczeństwa państwa z występującymi (formalnymi i nieformalnymi) między nimi relacjami.

Z kolei B. Kuleszyński w swojej rozprawie habilitacyjnej pod terminem gotowość obronna państwa rozumie permanentną gotowość państwa do przeciwstawienia się agresji przeciwnika, zdolność do obrony narodu, jego mienia i suwerenności oraz panującego ustroju państwowego, jak również do zadania przeciwnikowi druzgocącego ciosu.

W definicji tej zauważa się wszechstronną odpowiedzialność elementów systemu w omawianej dziedzinie.

¹ Leksykon wiedzy wojskowej, AON Warszawa 1979 r.

Podobnie, gotowość obronna państwa to stan przygotowania wszystkich elementów systemu obronnego, który zapewni bezpieczeństwo i rozwój państwa w każdym okresie jego funkcjonowania².

Ostatnia z prezentowanych definicji wyraźnie wskazuje na występowanie w niej przedsięwzięć realizowanych z myślą o bezpieczeństwie ludności w każdym ze stanów gotowości obronnej, także w czasie pokoju. Podkreśla się czas pokoju jako, że gotowość cywilna sprowadza się przede wszystkim do tego stanu.

Wypracowane przez Instytut Spraw Publicznych definicje mówią, że gotowość cywilna to:

- 1) 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;
- 2) system organów, jednostek organizacyjnych (urzędów) i podejmowanych przez nie czynności, zapewniających wykonywanie zadań wynikających z przyjętych planów lub istniejących konkretnych zagrożeń przekształcających się w stany kryzysowe.

W części 2. definicji gotowości cywilnej wskazuje się na to, że system ten występować powinien w postaci dwóch podsystemów:

- a) permanentnego czuwania i doraźnego reagowania, polegającego na podejmowaniu codziennych, rutynowych działań nakierowanych na ratowanie osób, mienia i środowiska oraz likwidowanie bezpośrednich skutków zaistniałych zdarzeń o charakterze nagłym, a także na zapobieganiu i przeciwdziałaniu możliwym zagrożeniom;

² Opracowanie studyjne KAPPA, AON Warszawa 1997.

b) zarządzania kryzysowego, obejmującego reagowanie w sytuacji powstania zagrożenia prowadzącego bezpośrednio do stanu kryzysowego oraz w czasie trwającego kryzysu³.

W kontekście prezentowanych znaczeń terminu gotowość cywilna wskazuje się na stosowne zapisy dotyczące tego zagadnienia prezentowane w wielu dokumentach normatywnych. W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, zgodnie z którą to wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów odpowiada za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa w tym: wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa wynikające z odrębnych ustaw, a także zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniom 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 zwalczanie i usuwanie ich stanów na zasadach określonych w ustawach⁴.

Podobnie starosta podejmuje niezbędne czynności, należące do właściwości zarządu powiatu, w sprawach nie cierpiących zwłoki, związanych z zagrożeniem interesu publicznego, zapobiegających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne⁵.

Z kolei ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej wskazuje na zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia, zapewnienie sił i środków do zwalczania tych zjawisk, planowanie działań ratowniczych. Pragnie się przy tym podkreślić, że w ramach zapobiegania powstawaniu lub rozprzestrzenianiu się

³ Założenia ustawy o gotowości cywilnej, Warszawa 17 marca 1988 r., s. 7.

⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, DU nr 91 poz. 576 i 577.

⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, DU nr 91 poz. 578 art. 43.2.

zagrożenia rozumie się tworzenie warunków ograniczających i formalnoprawnych zapewniających ochronę ludzi i mienia a także przeciwdziałanie powstawaniu lub minimalizowanie skutków pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia. Wymienia się także inne podmioty odpowiedzialne za realizację nakazanych przedsięwzięć, odnosząc to nawet do osób fizycznych, prawnych, organizacji czy instytucji.

Podobny zapis odnajdujemy w ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 roku o Państwowej Straży Pożarnej.

Prezentuje się tak szeroko zagadnienia ustawowe i założenia jako, że w projekcie ustawy z roku 2001 o gotowości cywilnej i cywilnym zarządzaniu kryzysowym wskazuje się na system gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego jako ten, który odpowiada za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochronę życia i zdrowia ludności oraz ochronę mienia, środowiska i dziedzictwa kulturowego w sytuacji wystąpienia zagrożenia albo w czasie kryzysu. Odpowiedzialność ta dotyczy w szczególności:

- zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom;
- utrzymania sprawności zarządzania kryzysowego, w tym reagowania kryzysowego,
- zapewnienia co najmniej takich warunków życia ludzi w czasie trwania zagrożenia lub kryzysu, jakie są niezbędne dla ochrony ich życia lub zdrowia,
- zapewnienia co najmniej takich warunków funkcjonowania działalności gospodarczej, funkcjonowania administracji publicznej w czasie trwania zagrożenia lub kryzysu, jakie są niezbędne dla realizacji celów wyżej wymienionych⁶.

⁶ Tamże.

W założeniach ustawy system gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego miał także wspierać misje pokojowe poza granicami kraju, koordynowanie pomocy humanitarnej, technicznej i eksperckiej prowadzonej przez organizacje krajowe i międzynarodowe.

Treści ujęte w założeniach należy odnieść także do zapisu obrony cywilnej, ujętego w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej i ustawy z dnia 21.11.1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP, według których to obrona cywilna ma na celu ochronę ludności, zakładów pracy i urzędzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwanie ich skutków.

Artykuł 140. wymienionej wyżej ustawy wymienia obowiązki Rady Ministrów w tym zakresie, wskazując m.in. na określenie w drodze rozporządzenia:

- zadań obrony cywilnej oraz obowiązków i uprawnień organów administracji rządowej oraz innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorstw i innych jednostek organizacyjnych, a także organizacji społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem zasad planowania i organizacji działań ratunkowych, monitorowania zagrożeń, szkolenia i upowszechniania problematyki obrony cywilnej;
- zasad zwalczania klęsk żywiołowych, katastrof i zagrożeń środowiska oraz usuwania ich skutków przez obronę cywilną z uwzględnieniem w szczególności zasad współdziałania z innymi służbami i kompetencje w tej dziedzinie;
- ogólnych zasad tworzenia i przeznaczania formacji obrony cywilnej, ich modelowych struktur organizacyjnych, podporządkowania oraz wyposażania w niezbędny sprzęt i środki.

Gotowość cywilna zatem to nie dosłownie obrona cywilna, jak to jest niekiedy rozumiane.

W rozumieniu J. Gołębiewskiego⁷, gotowość cywilna oznacza stan zorganizowania społeczeństwa (państwa), jego determinację (wolę) i możliwości (środki i umiejętności), pozwalające na podjęcie w określonym czasie, miejscu i zakresie zorganizowanego, adekwatnego do sytuacji i efektywnego działania zgodnie z przygotowanymi planami lub improwizacji stosownie do zadań wynikających z rzeczywistego zagrożenia⁸.

Prezentowana definicja odnosi się więc do stanu zorganizowania społeczeństwa, przede wszystkim, oraz państwa i jego działania w przypadku zagrożenia. Jest zatem gotowość cywilna w potocznym rozumieniu szczególnym rodzajem ogólnej gotowości używanym dla określenia stanu zdolności sektora cywilnego sprostania warunkom zagrożeń czasu pokoju i okresu wojny⁹. Nie zdejmuje obowiązków z podmiotów występujących w państwie i realizujących określone prawem zadania w tym zakresie.

1.2. Struktura gotowości cywilnej

Struktura – to „...układ części składowych oraz zespół związków między nimi, właściwy dla danego systemu jako całości...” albo „...sam zespół tych związków lub sam układ elementów danej całości”¹⁰. Tym samym struktura gotowości cywilnej to układ elementów oraz związków występujących między tymi częściami, właściwy dla potrzeb realizacji przyjętych założeń w ramach systemu jako całości, jak i poszczególnych szczebli czy podmiotów.

⁷ J. Gołębiewski, *Administracja publiczna wobec zadań obronnych państwa*, TWO Zeszyt problemowy nr 1/2002, s. 83.

⁸ Tamże.

⁹ W języku „natowskim” to Civil Preparedness.

¹⁰ Encyklopedia Populama, PWN Warszawa 1982.

Wśród elementów strukturalnych wymienić należy przede wszystkim decydentów występujących na wszystkich poziomach administracji publicznej i ich elementy wykonawcze (siły, departamenty, biura) oraz społeczeństwo. Analiza podmiotów tworzących strukturę wskazuje na pełną ich autonomiczność.

Autonomiczności podmiotów występujących w tej strukturze nie przeczy składanie przez nie stosownych informacji czy sprawozdań do organu nadrzędnego o przedsięwzięciach obronnych realizowanych przez dany podmiot. Autonomiczność szczególnie mocno widoczna jest w elementach nie związanych bezpośrednio z organizacją obrony cywilnej, a tym samym z przedstawicielami administracji rządowej w terenie i samorządowej.

Podkreślenia wymaga to, iż niektóre z elementów występujących w tej strukturze powinny odgrywać rolę główną, inne zaś pomocniczą.

Założenia projektu ustawy o gotowości cywilnej i zarządzaniu kryzysowym wskazują, że strukturę gotowości cywilnej tworzą w szczególności organy administracji publicznej, osoby fizyczne, organizacje społeczne, przedsiębiorcy, środki społecznego przekazu, osoby prywatne i jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej. Wymienione podmioty tworzące strukturę są zobowiązane współpracować przy wykonywaniu swoich zadań z organami właściwymi w zakresie gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego.

Wyraźnie widać, że założenia powielają istniejącą już strukturę administracji i podmiotów występujących w systemie ratownictwa. Ingerują w istniejący i obowiązujący stan prawny, na mocy którego rozwiązywane są problemy ochrony i ratownictwa w czasie pokoju.

1.3. Cele i główne zadania

System gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochronę życia i zdrowia ludności oraz ochronę mienia, środowiska i dziedzictwa kulturowego w sytuacji wystąpienia zagrożenia albo w czasie kryzysu.

Przyjęty w projekcie Ustawy ... cel systemu zakłada się osiągnąć m.in. poprzez:

- zapobieganie i przeciwdziałanie zagrożeniom;
- utrzymanie sprawności zarządzania kryzysowego, w tym reagowania kryzysowego;
- zapewnienie co najmniej takich warunków życia ludzi w czasie trwania zagrożenia lub kryzysu, jakie są wystarczające dla ochrony jej życia lub zdrowia;
- zapewnienie co najmniej takich warunków kontynuowania działalności gospodarczej i funkcjonowania administracji publicznej w czasie trwania zagrożenia lub kryzysu jakie są niezbędne do realizacji wcześniej wymienionych przedsięwzięć¹¹.

Celem systemu gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego jest także wspieranie misji pokojowych poza granicami kraju i funkcjonowanie pomocy humanitarnej, technicznej i eksperckiej prowadzonej przez organizacje krajowe i międzynarodowe¹².

J. Gołębiowski wskazuje, że celem gotowości cywilnej jest zapewnienie zrównoważonego i spokojnego rozwoju społeczeństwa na akceptowanym poziomie bezpieczeństwa poprzez przygotowanie i utrzymanie wiarygodnych oraz adekwatnych do zagrożeń zdolności do reagowania w przypadku występowania

¹¹ Ustawa o gotowości ..., Projekt, s. 2/48.

¹² Tamże.

kłęski, katastrofy i każdego innego zdarzenia powodującego lub mogącego spowodować sytuację kryzysową¹³.

Jak nietrudno zauważyć zaprezentowane cele choć nieznacznie ale jednak różnią się. W obu jednak widać troskę o społeczeństwo. Tę troskę o społeczeństwo na administrowanym obszarze widać także w stosownych ustawach o administracji (wymienionych wcześniej). Dlatego można by się zastanawiać nad potrzebą uchwalenia wymienionego projektu ustawy, co zresztą ma miejsce.

Prezentując jednak jej założenia należy wskazać na to, że w zależności od potrzeb cele te mogą być osiągnięte zarówno w czasie pokoju, jak i w okresie wojny. Założenia z roku 1999 wskazują, że celami systemu gotowości cywilnej powinno być:

a) w czasie pokoju:

- reagowanie na zdarzenia codzienne o charakterze nagłym, stanowiące co najwyżej zagrożenia o charakterze lokalnym i usuwanie ich skutków;
- zapobieganie stanom kryzysowym i stworzenie modelu zarządzania nimi;
- zagwarantowanie możliwie najwyższego stopnia bezpieczeństwa ludności cywilnej w sytuacjach zagrożenia, a zwłaszcza w stanie kryzysowym;
- zapewnienie sprawnego funkcjonowania administracji publicznej w warunkach kryzysu;
- zapewnienie możliwego do zaakceptowania poziomu życia społecznego i gospodarczego w warunkach kryzysu;
- wspieranie międzynarodowych akcji pomocy humanitarnej;

b) w czasie wojny:

- zagwarantowanie możliwie najwyższego stopnia bezpieczeństwa ludności cywilnej;

¹³ J. Gołębiowski, *Administracja ...*, s. 83.

- stworzenie warunków do funkcjonowania administracji publicznej.

Osiągnięcie zakładanych celów gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego ma zapewnić realizacja określonych zadań. Do zadań w zakresie gotowości projekt ustawy zalicza planowanie cywilne, przygotowanie organizacyjne i rzeczowe do zwalczania zagrożeń, prowadzenie stałej obserwacji zjawisk mogących doprowadzić do wystąpienia zagrożeń, podejmowanie interwencji oraz działań ratunkowych, przeciwdziałanie występowaniu zagrożeń lub likwidacji skutków zdarzeń o charakterze nagłym i nie wywołujących kryzysu. Do zadań w zakresie zarządzania kryzysowego powyższy projekt zalicza reagowanie w sytuacji wystąpienia kryzysu oraz w czasie jego trwania, usuwanie skutków kryzysu, w szczególności odbudowę ze zniszczeń powstałych w czasie jego trwania.

Powyższe zadania projekt ustawy przypisuje do realizacji organom określonym w tej ustawie, ustawach właściwych dla poszczególnych służb lub systemów ratowniczych i innych ustawach. Nawiązuje więc do istniejącego i obowiązującego prawa. Sugeruje wyraźnie o przekształceniu obecnie istniejącego systemu obrony cywilnej i innych elementów funkcjonujących obecnie w nowy model rozwiązań w tym zakresie, niekoniecznie słuszny i właściwy przy obowiązujących założeniach prawa stanowionego.

Zgodnie z treściami zawartymi w opracowaniu J. Gołębiowskiego „Administracja ...”, gotowość cywilną w rozumieniu koncepcji bezpieczeństwa państw zachodnich sprowadza się do zabezpieczenia realizacji określonych zadań. W tym m.in.:

- powinności podmiotów administracyjnych wszystkich szczebli administracji;
- racjonalnego wykorzystania zasobów ludzkich, materialowych i finansowych;

- potrzeb misji pokojowych sił zbrojnych;
- pomocy ofiarom klęsk i katastrof;
- wsparcia wysiłków militarnych i obrony cywilnej podczas działań zbrojnych, przez sektor cywilny.

Zadania z zakresu gotowości cywilnej powinny być realizowane na wszystkich poziomach podziału terytorialnego, przy stosownym wsparciu przez poziom wyższy.

W projekcie Ustawy ..., zakłada się uczestnictwo Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w systemie gotowości cywilnej w ramach przeciwdziałania występowaniu zagrożeń i likwidacji skutków zdarzeń o charakterze nagłym i gdy użycie sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające. Zakłada się przy tym, że użycie pododdziałów zarządza Prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych, określając ich wielkość. Wykorzystywane pododdziały wykonywać mogą zadania określone przez wojewodę wskazanego przez premiera.

W tym miejscu celowe wydaje się odniesienie do zapisu ujętego w „Instrukcji o gotowości bojowej wojsk”, mówiącego o tym, że w celu realizacji zadań wynikających z zagrożeń niemilitarnych oraz wykonywania zadań strategicznego rozwinięcia, w stałej gotowości bojowej dla jednostek wojskowych funkcjonujących w czasie „P” mogą być wprowadzone trzy stopnie gotowości alarmowej – gotowość alarmowa: trzeciego stopnia, drugiego stopnia i pierwszego stopnia. Przyjęcie określonego stopnia gotowości alarmowej wymaga utrzymania określonego stanu osobowego, określonego sprzętu, wyposażenia w gotowości do działania po określonym czasie.

Podkreślenia wymaga także to, że zgodnie z wyżej wymienioną Instrukcją dowódcy RSZ wydzielają z określonych jednostek wojskowych grupy naziemnego poszukiwania (GNP) jako element uzupełniający w systemie poszukiwania

i ratownictwa lotniczego. Gotowość grup do podjęcia działań SAR wynosi 90 minut latem i 110 minut zimą.

1.4. Podstawowe zasady gotowości cywilnej

Jak stwierdza J. Gołębiowski gotowość cywilna powinna opierać się na określonych zasadach postępowania, zasadach umożliwiających skuteczność realizacji przyjętych zadań w każdych warunkach i w każdej sytuacji. Podobnego zdania są autorzy „Założeń ustawy ...” z 1999 roku z tą tylko różnicą, że wymieniają oni sześć zasad, a nie trzynaście, jak to czyni J. Gołębiowski.

Autorzy Założeń ustawy o gotowości cywilnej wymieniają zasadę prymatu układu terytorialnego, zasadę jednoosobowego kierownictwa i odpowiedzialności, zasadę kierowania i ponoszenia odpowiedzialności przez jednoosobowe organy sprawujące władzę administracji ogólnej, zasadę adekwatności, zasadę powszechności i zasadę oddzielenia.

Zasada prymatu terytorialnego mówi o fundamencie całego modelu opartym na bazie zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego kraju – gmina, powiat, województwo. Występujący na terytorium układ branżowy ma jedynie pełnić funkcję pomocniczą, niekiedy bardzo istotną dla systemu, ale jednak pomocniczą. Zasada ta oznacza położenie ciężaru podejmowania decyzji i ponoszonej odpowiedzialności na organach funkcjonujących na poszczególnych stopniach podziału terytorialnego, co przecież jest czynione już teraz, bez konieczności wprowadzania tej ustawy.

Zasada jednoosobowego kierownictwa i odpowiedzialności ponoszonej przez ustawowo wskazany organ nie dopuszcza do klasycznego „rozmycia” procesu decyzyjnego. Oznacza całkowitą rezygnację z ustawowo zakotwiczonych kolegialnych organów na których spoczywa podejmowanie decyzji w trakcie

stanu kryzysowego. Nie przesądza jednak o zbędności funkcjonowania ciał kolegialnych o charakterze doradczym proponujących możliwe rozstrzygnięcia.

Zasada kierowania i ponoszenia odpowiedzialności przez jednoosobowe organy sprawujące władzę administracyjną, będącą konsekwencją poprzedniej zasady polega na ponoszeniu przez podmiot ją sprawujący odpowiedzialności za rezultat działań, sprawowanie nadzoru nad stosownymi służbami i administracją przez uwzględnianie w swoim działaniu interesów i wartości o znaczeniu fundamentalnym dla państwa jako całości.

Zasada powszechności oznacza objęcie zakresem zadań wszystkich obywateli z równoczesnym nałożeniem na nich określonych powinności i świadczeń uzależnionych od ich cech osobistych oraz prawa.

Zasada oddzielenia sprowadza się do oddzielenia systemu gotowości cywilnej i jej administracji od gotowości militarnej i administracji wojskowej oraz poddaje jej wyłącznie cywilnemu kierownictwu.

W opracowaniu „Administracja publiczna wobec zadań obronnych państwa” autor¹⁴ jako zasady funkcjonowania gotowości cywilnej wymienia: elastyczność, funkcjonalność, efektywność, adekwatność, powszechność, profesjonalizm personelu, wiarygodność, akceptację społeczną, gotowość, zdolność do improwizacji, przejrzystość, odpowiedzialność funkcyjną i odpowiedzialność terytorialną.

Elastyczność dotyczy gotowości sprostania każdemu zagrożeniu w każdym warunkach. Funkcjonalność oznacza możliwość wykorzystania każdego z zasobów w dowolnej sytuacji, zarówno na odcinku cywilnym, jak i militarnym. Efektywność ma zapewnić realizację przedsięwzięć na poziomie racjonalnych kosztów. Adekwatność – to angażowanie się stosownie do potrzeb i możliwości. Powszechność oznacza objęcie ochroną wszystkich obywateli.

¹⁴ J. Gołębiewski, *Administracja*

Profesjonalizm postrzegany jest przez poziom wiedzy specjalistycznej, doświadczeń, zdolności gwarantującej wywiązywanie się z obowiązków. Wiarygodność jest wyznacznikiem skuteczności działania. Stąd autorytet, akceptacja (lub nie) społeczeństwa prowadzenia określonych działań mieszczących się w pojęciu gotowości cywilnej. Akceptacja społeczna oznacza uznanie i środki finansowe na realizację określonych zadań. Gotowość to stan pozwalający na podjęcie działań w każdej sytuacji. Zdolność do improwizacji to możliwość realizacji przedsięwzięć nawet wtedy, gdy sytuacja nie znajduje odzwierciedlenia w planach. Przejrzystość oznacza zapewnienie poprawności działania struktur, zapewnia eliminację zakłóceń. Odpowiedzialność funkcyjna oznacza odpowiedzialność organów i podmiotów właściwą dla nich na każdym poziomie organizacyjnym. Odpowiedzialność terytorialna w zakresie gotowości cywilnej odnosi się do obszarów terytorialnych jednostek administracji (gmina, powiat, województwo, kraj), bez przejmowania prymatu jednego szczebla nad drugim.

Wydaje się, że wymienionych i krótko scharakteryzowanych zasad jest zbyt dużo. Niektóre z nich są bowiem wyznacznikiem walorów praktycznego działania, o których to pisze prof. T. Kotarbiński¹⁵.

Przedstawione zasady są w niektórych przypadkach odwzorowaniem zasad funkcjonowania obrony cywilnej wystarczy wskazać na zasadę: powszechności – polegającej na zapewnieniu całemu społeczeństwu ochrony adekwatnej do przewidywanego zagrożenia, obowiązkowości – wynikającej z umocowań prawnych, szerokiego udziału wszystkich obywateli oraz odpowiedzialności, adekwatności przygotowań do stopnia zagrożenia i możliwości ekonomicznych, gotowości – zapewniającej natychmiastowe podjęcie działań w nagłych wypadkach, kompleksowości – traktującej o korelacji przedsięwzięć obrony cywilnej z przedsięwzięciami sił zbrojnych i gospodarki narodowej, wsparcia i między-

¹⁵ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum Warszawa – Wrocław, 1958.

terytorialnej solidarności uwidocznionej w planach autonomicznych jednostek administracyjnych i państwa¹⁶.

Porównanie zasad proponowanych przez projekt ustawy z już obowiązującymi i realizowanymi wskazuje ich powielenie bez wprowadzenia elementów nowych.

2. ORGANY WŁADZY W SFERZE GOTOWOŚCI CYWILNEJ

System gotowości cywilnej stanowić miał część systemu bezpieczeństwa narodowego państwa. Obejmować miał też inne systemy, których cele były podobne. Poza systemem pozostawać miała gotowość militarna rozumiana jako system obrony przed możliwym atakiem z zewnątrz. Proponowana ustawa miała mieć charakter aktu prawnego obejmującego całą sferę administracji publicznej. Uchwalenie tej ustawy oznaczać musiało uchYLENIE wielu aktualnie obowiązujących ustaw, rozporządzeń i dekretów.

2.1. Szczeble władzy w zakresie gotowości cywilnej i ich podstawowe zadania

Założenia projektu ustawy wskazują, że w systemie gotowości cywilnej uczestniczą organy administracji publicznej, osoby fizyczne i osoby prawne oraz inne podmioty nie posiadające osobowości prawnej, w szczególności organizacje społeczne, przedsiębiorcy i środki przekazu.

¹⁶ Zasady funkcjonowania obrony cywilnej: powszechność, obowiązkowość, niezmienność struktur (tożsamość struktur), adekwatność, kompleksowość, gotowość, decentralizacja, planowanie, wsparcie, międzyterytorialna solidarność (R. K.)

Wcześniej: powszechności – polegającej a zapewnieniu całemu społeczeństwu ochrony adekwatnej do przewidywanego zagrożenia, obowiązkowości – wynikającej z umocowań prawnych i szerokiego udziału wszystkich obywateli oraz odpowiedzialności w szeroko rozumianym zakresie, niezmienności (tożsamości) struktur organizacyjnych w czasie pokoju i okresie wojny, adekwatności – całości przygotowań do stopnia zagrożenia i możliwości ekonomicznych, kompleksowości, polegającej na ciągłej i ścisłej korelacji wysiłku oraz przedsięwzięć OC z przedsięwzięciami sił zbrojnych, gospodarki narodowej, decentralizacji zarządzania przygotowaniem OC, szczególnie w układzie terytorialnym z utrzymaniem decydujących postanowień w gestii np. RBN, czy też odpowiedniego ministra.

Organami administracji w zakresie gotowości cywilnej i cywilnego zarządzania kryzysowego są organy sprawujące władzę administracyjną. Zaliczono do nich Prezesa Rady Ministrów, w imieniu którego działać miał minister właściwy do spraw wewnętrznych, wojewoda, starosta, wójt. Organy te miały zapewnić wymagany stan gotowości cywilnej odpowiednio na obszarze kraju, województwa, powiatu i gminy.

Na szczeblu centralnym wskazuje się Prezesa Rady Ministrów, który może przekazać wykonywanie obowiązków i uprawnień wynikających ze sprawowania tej władzy ministrowi właściwemu ds. wewnętrznych i administracji lub innemu ministrowi, jeżeli pierwszy nie może ich wykonywać. Inny minister powinien być jednak merytorycznie przygotowany do działania mając na uwadze charakter zagrożenia. Niedopuszczalne miało być subdelegowanie obowiązków i uprawnień na inne osoby, w tym wiceministrów, kierowników urzędów centralnych lub jakichkolwiek agencji działających w tej sferze. Założono przy tym, że mają oni powoływać, jako ciała wspomagająco-doradcze, właściwe sztaby kryzysowe lub inne tego typu zespoły.

Wśród zadań właściwego ministra w zakresie gotowości cywilnej wymienia się:

- opracowywanie założeń polityki rządu w zakresie gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego oraz projektów aktów prawnych w tym zakresie;
- opiniowanie projektu budżetu państwa w zakresie gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego;
- zatwierdzanie ogólnokrajowego programu w zakresie planowania cywilnego;
- zatwierdzanie ogólnokrajowego planu reagowania kryzysowego;
- sprawowanie nadzoru nad funkcjonowaniem systemu gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego na obszarze kraju;

- organizowanie i koordynowanie pomocy zagranicznej, w tym we współpracy z organizacjami międzynarodowymi;
- organizowanie centralnego lub międzywojewódzkiego wsparcia logistycznego, materiałowo-technicznego i kadrowego w sytuacji wystąpienia zagrożenia lub kryzysu obejmującego co najmniej obszar jednego województwa albo kryzysu obejmującego obszar jednego województwa, dla zwalczania którego nie wystarczają środki pozostające w dyspozycji wojewody;
- informowanie ludności o możliwym lub występującym zagrożeniu¹⁷.

Prezentując zadania w zakresie gotowości cywilnej celowo odnosi się je do zakresu zadań tego ministra ujętych w Ustawie o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, do którego to należy w szczególności¹⁸:

- koordynacja działań porządkowo-ochronnych oraz czynności ratunkowych w czasie klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu;
- organizacja i planowanie cywilnej ochrony ludności, mienia i środowiska w okresie pokoju i wojny;
- nadzór nad działalnością terenowych organów administracji rządowej;
- inicjowanie polityki rządu w zakresie bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego;
- nadzór nad działalnością Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej i Obrony Cywilnej – w zakresie ustalonym odrębnymi ustawami;
- wykonywanie innych zadań określonych w odrębnych przepisach.

¹⁷ Ustawa o gotowości ...

¹⁸ Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, DU nr 106 poz. 491.

Na szczeblu województwa występuje wojewoda, jako przedstawiciel administracji rządowej. Projekt „Ustawy ...” wskazuje, że do jego zadań należy w szczególności:

- zatwierdzanie wojewódzkiego programu w zakresie planowania cywilnego;
- zatwierdzanie wojewódzkiego planu reagowania kryzysowego;
- sprawowanie nadzoru nad funkcjonowaniem systemu gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego na obszarze województwa;
- przygotowanie i przekazywanie informacji oraz innych danych niezbędnych do opracowania planu ogólnokrajowego;
- uzgadnianie projektów powiatowych programów w zakresie planowania cywilnego i planów reagowania kryzysowego;
- uzgadnianie wojewódzkich programów i projektów, w tym inwestycyjnych, przygotowanych przez sejmik województwa, pod względem ich zgodności z programami i planami, o których mowa w pierwszych dwóch akapitach;
- koordynowanie systemów kierowania, alarmowania oraz obserwacji zagrożeń na obszarze województwa;
- prowadzenie działalności inwestycyjnej w zakresie gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego o charakterze wojewódzkim, w tym w szczególności budowy, rozbudowy i unowocześniania systemów kierowania, obserwacji i ostrzegania, a także uzgadniania takiej działalności z innymi wojewodami;
- udzielanie pomocy staroście w wykonywaniu przez niego zadań w czasie trwania zagrożenia lub kryzysu obejmującego powiat, w zakresie wsparcia logistycznego, materiałowo-sprzętowego i kadrowego, w tym przy użyciu pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;

- organizowanie współpracy międzypowiatowej i międzywojewódzkiej w czasie trwania zagrożenia lub kryzysu obejmującego powiat lub kilka powiatów;
- uzgadnianie powiatowych projektów i programów, w tym inwestycyjnych oraz obejmujących odbudowę określonych obszarów, pod względem ich zgodności z programami i planami, o których mowa w pierwszych dwóch akapitach;
- uzgadnianie planów zagospodarowania przestrzennego województwa, pod względem ich zgodności z programami i planami, o których mowa wyżej;
- wspomaganie lokalnych organów gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego w pozyskiwaniu środków finansowych, niezbędnych do prowadzenia odbudowy;
- prowadzenie szkoleń treningów i ćwiczeń sprawdzających stan gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego oraz innych form edukacji w zakresie gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego;
- przygotowanie i zapewnienie funkcjonowania budowli ochronnych oraz obiektów i urządzeń specjalnych na potrzeby ochrony ludności oraz działania w sytuacji stanu nadzwyczajnego¹⁹.

W razie niemożności wykonywania przez wojewodę obowiązków, zadania te wykonywać miał z mocy prawa pierwszy wicewojewoda.

Wyszczególnione obowiązki wojewody odnosi się, podobnie jak w przypadku ministra, do zadań wojewody ujętych w Ustawie o administracji rządowej w województwie²⁰.

¹⁹ Ustawa o gotowości ...

²⁰ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji ..., poz. 577.

Zgodnie z zapisem art. 15 wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów odpowiada za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa, a w szczególności:

- 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;
- wydaje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, wynikające z odrębnych ustaw;
- stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze województwa lub jego części.

Na szczeblu powiatu za gotowość cywilną miałby odpowiadać starosta. Do jego zadań z tego zakresu należałoby m.in.:

- 1) zatwierdzanie powiatowego programu w zakresie planowania cywilnego,
- 2) zatwierdzanie powiatowego planu reagowania kryzysowego,
- 3) sprawowanie nadzoru nad funkcjonowaniem systemu gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu,
- 4) przygotowanie i przekazywanie informacji i danych niezbędnych do opracowania wojewódzkiego programu i planu,
- 5) uzgadnianie projektów gminnych programów w zakresie planowania cywilnego i planów reagowania kryzysowego,
- 6) uzgadnianie lokalnych programów i projektów, w tym inwestycyjnych oraz obejmujących odbudowę określonych obszarów, przygotowywanych

- w szczególności przez pod względem ich zgodności z programami i planami, o których mowa w pkt. 1 i 2,
- 7) uzgadnianie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gminy z programami i planami, o których mowa w pkt. 1 i 2,
 - 8) uzgadnianie systemów kierowania, alarmowania oraz obserwacji zagrożeń na obszarze powiatu,
 - 9) prowadzenie działalności inwestycyjnej w zakresie gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego o charakterze powiatowym, w tym w szczególności rozbudowy i unowocześniania systemów kierowania, obserwacji i ostrzegania, a także uzgadnianie takiej działalności z innymi starostami,
 - 10) udzielanie pomocy wójtowi w wykonywaniu przez niego zadań w czasie trwania zagrożenia lub kryzysu obejmującego gminę, w zakresie wsparcia logistycznego, materiałowo-sprzętowego i kadrowego,
 - 11) zapewnianie poszkodowanym, przy współpracy z gminą, warunków niezbędnych dla ochrony ich życia lub zdrowia i przywracanie funkcjonowania najważniejszych instytucji oraz urządzeń użyteczności publicznej a także wykonywania wszystkich podstawowych funkcji przez administrację publiczną,
 - 12) organizowanie współpracy międzygminnej i międzypowiatowej w czasie trwania zagrożenia lub kryzysu obejmującego gminę lub kilka gmin,
 - 13) prowadzenie lokalnych szkoleń, treningów i ćwiczeń, sprawdzających stan gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego oraz innych form edukacji w zakresie gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego,
 - 14) wykonywanie poleceń ministra właściwego do spraw wewnętrznych i wojewody,

15) wykonywanie innych zadań określonych w odrębnych ustawach lub wynikających z planów lub programów w zakresie planowania cywilnego przyjętych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych i wojewodę.

W czasie niemożności wykonywania przez starostę obowiązków, zadania z zakresu gotowości cywilnej wykonywać mógłby z mocy prawa wicestarosta. Założono przy tym, że Rada Powiatu może określić zasady wyznaczania innego członka zarządu do wykonywania tych zadań w przypadku niemożności ich realizacji przez starostę lub wicestarostę.

Na szczeblu gminy za gotowość cywilną miałby opowiadać wójt (burmistrz). Do jego zadań należałoby w szczególności:

- 1) zatwierdzanie gminnego programu w zakresie planowania cywilnego,
- 2) zatwierdzanie gminnego planu reagowania kryzysowego,
- 3) sprawowanie nadzoru nad funkcjonowaniem systemu gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego na obszarze gminy,
- 4) przygotowanie i przekazywanie informacji i danych niezbędnych do opracowania powiatowego programu i planu,
- 5) koordynowanie systemów kierowania, alarmowania oraz obserwacji zagrożeń na obszarze gminy,
- 6) zapewnianie poszkodowanym warunków niezbędnych dla ochrony ich życia lub zdrowia i przywracanie funkcjonowania najważniejszych instytucji i urzędów użyteczności publicznej oraz wykonywanie wszystkich podstawowych funkcji przez administrację publiczną,
- 7) prowadzenie działalności inwestycyjnej w zakresie gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego o charakterze gminnym, w tym w szczególności rozbudowy i unowocześniania systemów kierowania, obserwacji i ostrzegania,

- 8) prowadzenie gminnych szkoleń, treningów i ćwiczeń sprawdzających stan gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego oraz innych form edukacji w zakresie gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego,
- 9) wykonywanie poleceń ministra właściwego do spraw wewnętrznych i wojewody i starosty,
- 10) wykonywanie innych zadań określonych w odrębnych ustawach lub wynikających z planów lub programów w zakresie planowania cywilnego przyjętych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, wojewodę i starostę²¹.

I w tym przypadku w razie niemożności wykonywania obowiązków przez wójta, zadania z zakresu zarządzania kryzysowego wykonywać z mocy prawa miał jego zastępca. Ponadto Rada gminy może określić zasady wyznaczania innego członka zarządu do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w przypadku niemożności wykonywania tych zadań przez wójta lub jego zastępcę.

Funkcjonowanie organów właściwych w zakresie gotowości cywilnej oparte miało być ponadto na zakresie subdelegacji, czyli zakazie dalszego umocowywania innych osób, poza osobami wymienionymi wcześniej oraz konieczności podjęcia działań szczególnie na szczeblu podstawowym, powiatowym i gminnym.

Działaniami organów administracji publicznej oraz innych podmiotów, dla których przewidziano zadania w planach reagowania kryzysowego, w czasie trwania zagrożenia lub kryzysu kierować mieli, odpowiednio na obszarze kraju, województwa, powiatu, gminy lub ich części, minister właściwy do spraw wewnętrznych, wojewoda, starosta lub wójt.

²¹ Ustawa o gotowości ...

Ministrowie i kierownicy urzędów centralnych mieli być, zgodnie z projektem, zobowiązani do uwzględniania w swoich działaniach zadań z zakresu gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego. Oni też zobowiązani byli do podjęcia natychmiastowych działań, mieszczących się w zakresie ich kompetencji.

Organy gotowości cywilnej miały powoływać stosowne zespoły reagowania kryzysowego. Zadaniem tych zespołów było:

a) w zakresie gotowości cywilnej:

- analiza i ocena możliwości wstąpienia zagrożeń,
- wypracowanie wniosków i propozycji w powyższym zakresie,
- opiniowanie projektów aktów prawnych, planów i prognoz,

b) w zakresie zarządzania kryzysowego:

- analiza lub ocena zagrożenia lub kryzysu,
- przedstawienie szczegółowych sposobów i środków reagowania na zagrożenie lub kryzys i ograniczanie jego skutków.

W komentarzu do całości podrozdziału wskazuje się na fakt funkcjonowania organów i podmiotów, inaczej nazywanych, ale obarczonych takimi samymi lub podobnymi, a nawet większymi zadaniami.

Wydaje się, że bardziej właściwym byłoby aby zadania realizowane przez już istniejące podmioty ukierunkować na zwiększenie ich kompetencji zarówno w podsystemie permanentnego czuwania i doraźnego reagowania oraz w podsystemie zarządzania kryzysowego.

W podsystemie permanentnego czuwania, polegającego na rutynowych, codziennych działaniach, sprowadzałoby się to do sprawowania ogólnego zwierzchnictwa poprzez:

- zapewnienie warunków funkcjonowania podmiotów i ogniw, pozwalających na ich właściwe i skuteczne pod każdym względem działanie;
- stworzenie systemu koordynacji działania tych służb w trakcie codziennych zdarzeń;
- przygotowanie konkretnych planów działania i załączników funkcjonujących na wypadek zaistnienia różnego typu zdarzeń;
- przygotowanie i prowadzenie szkoleń i ćwiczeń koordynujących działanie poszczególnych podmiotów;
- ponoszenie odpowiedzialności za rezultaty działań stosownych podmiotów (sił);
- właściwe zarządzanie środkami rzeczowymi i finansowymi oraz innymi formami pomocy po zakończeniu działań.

W podsystemie zarządzania kryzysowego, będącego wynikiem sytuacji zagrożenia sprowadzać się to powinno do bezpośredniego, jednoosobowego kierowania, koordynacji i współpracy struktur administracyjnych na poszczególnych szczeblach podziału terytorialnego oraz sprawowania nadzoru nad organami niższego szczebla, a także pozostawania w dyspozycji w stosunku do organu wyższego szczebla.

2.2. Aparat pomocniczy

Na każdym ze szczebli kierowania zamierzano utworzyć stosowny aparat pomocniczy który stanowić miały: Krajowy Urząd Ratownictwa i Zarządzania Kryzysowego, Wojewódzki Urząd Ratownictwa i zarządzania Kryzysowego, Powiatowy Inspektorat Gotowości Cywilnej, Gminny Inspektorat Gotowości Cywilnej. Wcześniejsze projekty w zakresie gotowości cywilnej wymieniały w tym zakresie Agencję Gotowości Cywilnej na szczeblu centralnym, woje-

wódzkie inspektoraty gotowości cywilnej, powiatowe inspektoraty lub wydziały gotowości cywilnej oraz inspektoraty gotowości cywilnej na poziomie gminy.

Na dzień dzisiejszy pozostajemy jednak przy wcześniej przyjętych określeniach, takich jak Urząd Ochrony Ludności i Ratownictwa, Wydział Zarządzania Kryzysowego, Ochrony Ludności i Spraw Obronnych, będący jednym z wydziałów urzędu wojewódzkiego lub powiatowego.

W projekcie ustawy o gotowości cywilnej obowiązki szefa Krajowego Urzędu Ratownictwa i Zarządzania Kryzysowego planowano powierzyć Komendantowi Głównemu Państwowej Straży Pożarnej. Do jego obowiązków w tym zakresie należałoby:

- zapewnianie właściwego wykonywania zadań i kompetencji przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych w zakresie zarządzania kryzysowego;
- opracowywanie ogólnokrajowych programów w zakresie planowania cywilnego i planów reagowania kryzysowego oraz koordynowanie programów i planów wojewódzkich;
- opracowywanie projektów zasad i procedur zarządzania kryzysowego;
- uzgadnianie projektów planów reagowania kryzysowego zatwierdzonych przez ministrów i kierowników urzędów centralnych oraz wojewodów;
- koordynowanie systemów kierowania i systemów obserwacji zagrożeń o charakterze ogólnokrajowym oraz gromadzenie i opracowywanie informacji uzyskiwanych z tych systemów;
- prowadzenie działalności inwestycyjnej w zakresie gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego o charakterze ogólnokrajowym, w tym w szczególności rozbudowy i unowocześniania systemów kierowania, obserwacji i ostrzegania;
- utrzymywanie stałych kontaktów i współpraca z podmiotami uczestniczącymi w systemie gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego;

- współpraca w zakresie gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego z właściwymi organami innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi;
- analizowanie strat powstałych w czasie zagrożenia lub kryzysu.

Wszelkimi działaniami w czasie trwania zagrożenia lub kryzysu kierować miał minister właściwy do spraw wewnętrznych przy pomocy krajowego Centrum Reagowania Kryzysowego działającego w strukturze Krajowego Urzędu.

Wojewoda miał wykonywać zadania z zakresu gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego przy pomocy komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej. Aparatem pomocniczym wyżej wymienionego miał być wojewódzki Urząd Ratownictwa i Zarządzania Kryzysowego.

Do zadań komendanta wojewódzkiego PSP jako kierownika wojewódzkiego Urzędu Ratownictwa i Zarządzania Kryzysowego należałoby m.in.

- przygotowanie projektów wojewódzkiego programu w zakresie planowania cywilnego i planu reagowania kryzysowego;
- gromadzenie i opracowywanie informacji uzyskiwanych z systemów obserwacji;
- przygotowanie wojewódzkich szkoleń, treningów, ćwiczeń i innych form edukacji w zakresie gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego dla osób działających w strukturach administracji publicznej na obszarze województwa;
- utrzymywanie stałych kontaktów i współpraca z podmiotami uczestniczącymi w systemie gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego;
- analizowanie i ocena strat powstałych w czasie zagrożenia lub kryzysu na obszarze województwa w oparciu o informacje przekazane przez powiatowych inspektorów gotowości cywilnej;

- wykonywanie innych zadań określonych przez wojewodę.

Na szczeblu powiatu za gotowość cywilną i zarządzanie kryzysowe miał odpowiadać starosta. Wszystkie zadania miał wykonywać przy pomocy powiatowego inspektora gotowości cywilnej, kierującego komórką organizacyjną starostwa powiatowego.

Do zadań powiatowego inspektora gotowości cywilnej należałoby m.in.:

- przygotowanie projektów powiatowego programu w zakresie planowania cywilnego i planu reagowania kryzysowego,
- gromadzenie i opracowywanie informacji uzyskiwanych z systemów obserwacji,
- przygotowywanie lokalnych szkoleń, treningów, ćwiczeń i innych form edukacji w zakresie gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego,
- utrzymywanie stałych kontaktów i współpraca z podmiotami uczestniczącymi w systemie gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego,
- analizowanie i ocena strat powstałych w czasie zagrożenia lub kryzysu na obszarze powiatu w oparciu o informacje przekazane przez gminnych inspektorów gotowości cywilnej,
- wykonywanie innych zadań określonych przez starostę.

W strukturach administracji powiatowej działać miało powiatowe centrum ratownictwa i reagowania kryzysowego. Centrum to miało wykonywać zadania z zakresu gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego. Zadania z zakresu gotowości cywilnej dotyczyłyby:

- prowadzenia stałej obserwacji zjawisk mogących prowadzić do wystąpienia zagrożenia,
- współudziału i pomocy w wykonywaniu zadań podejmowanych przez powiatowego inspektora gotowości cywilnej, w tym w szczególności

w ćwiczeniach, treningach i szkoleniach, prowadzeniu obserwacji, zbieraniu i przetwarzaniu informacji.

Zadania z zakresu zarządzania kryzysowego to m.in.:

- zapewnienie staroście warunków umożliwiających sprawne kierowanie działaniami w czasie trwania zagrożenia lub kryzysu na obszarze powiatu lub istotnej jego części, w tym w szczególności ostrzeganie i alarmowanie ludności,
- organizowanie wsparcia międzygminnego (ewentualnie międzypowiatowego) w czasie trwania zagrożenia lub kryzysu obejmującego część powiatu,
- logistyczne, materiałowo-sprzętowe oraz kadrowe wspieranie wójta w kierowaniu przez niego działaniami w czasie trwania zagrożenia lub kryzysu na obszarze gminy,
- informowanie ludności o możliwym lub występującym zagrożeniu.

Wójt, zadania z zakresu gotowości cywilnej miał wykonywać przy pomocy gminnego inspektora gotowości cywilnej, powoływanego i odwoływanego przez niego. Organem wykonawczym miał być gminny inspektorat gotowości cywilnej, będący komórką organizacyjną urzędu gminy.

Gminnemu inspektorowi gotowości cywilnej przypisano m.in.:

- przygotowanie projektów gminnego programu w zakresie planowania cywilnego i planu reagowania kryzysowego,
- współpracę z komórkami organizacyjnymi urzędu gminy właściwymi w sprawach ewidencji ludności i pojazdów oraz w prowadzeniu odpowiedniej ewidencji wymaganej dla potrzeb systemu gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego,
- przygotowanie lokalnych szkoleń, treningów,

- prowadzenie ćwiczeń i innych form edukacji z zakresu gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego,
- utrzymywanie stałych kontaktów i współpraca z podmiotami uczestniczącymi w systemie gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego, a działającymi na obszarze gminy,
- analizowanie i ocenę strat powstałych w czasie zagrożenia lub kryzysu na obszarze gminy i przekazywanie informacji na ten temat powiatowemu inspektorowi gotowości cywilnej,
- wykonywanie innych zadań określonych przez wójta.

W strukturze administracyjnej gminy mogłoby działać centrum ratownictwa i reagowania kryzysowego.

W myśl projektu Ustawy ... wymienione organy mogłyby ingerować w wolności obywatelskie oraz nakładać obowiązek świadczeń osobistych i rzeczowych. Ograniczenia w korzystaniu z wolności polegać mogłyby na nakazaniu: określonego sposobu poruszania się, przebywania w określonych miejscach, opróżnienia pomieszczeń lub ich zabezpieczenia, ewakuacji, kwarantanny, reglamentacji zaopatrzenia. Obowiązek świadczeń rzeczowych i osobistych dotyczyłby m.in.: oddaniu do użytkowania uszkodzonych nieruchomości, udostępnianiu pomieszczeń osobom ewakuowanym, pełnieniu wart, wykonywaniu określonych prac.

W rozwinięciu tej myśli celowe wydaje się przypomnienie zapisu ujętego w dekreście z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych²².

Zgodnie z zapisem art. 70 ust. 3, koordynacje zorganizowanej akcji społecznej odbywającej się na obszarze:

a) gmin znajdujących się w jednym powiecie sprawuje starosta,

²² Modyfikacja w DU nr 106 z dnia 17.08.1981 r. poz. 668.

- b) powiatów znajdujących się w jednym województwie sprawuje właściwy miejscowo wojewoda,
- c) powiatów znajdujących się w kilku województwach sprawuje wskazany przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, wojewoda tego województwa, którego teren w największym stopniu został objęty klęską,
- d) kilku województw – sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Artykuł ten wskazuje także na to, że *„jeżeli środki którymi dysponuje właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego albo wojewoda, są niewystarczające, organy te mogą wprowadzić obowiązek świadczeń osobistych i rzeczowych na cele zorganizowanej akcji społecznej. O nałożeniu obowiązków, o których mowa wyżej, właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego zawiadamia bezzwłocznie starostę i wojewodę”*.

Projekt Ustawy o gotowości cywilnej spotkał się z dość powszechną krytyką. Projekt, uchwalony 26 lipca 2001 r. przez Sejm spotkał się z odmową Prezydenta RP i skierowany został do ponownego rozpatrzenia. Stosownym wydaje się stwierdzenie ujęte w uzasadnieniu, że ustawa nie tworzy systemowych ram do określenia zasad działania organów władzy publicznej w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych. Nie tworzy także systemu kierowania i reagowania w okresie kryzysu. Buduje system gotowości na bazie działań Państwowej Straży Pożarnej, nakładając na nią nowe zadania, nie zawsze realne do wykonania. Prezydent RP stwierdza, że Ustawa ta *„... zamiast nowoczesnego systemu bezpieczeństwa cywilnego wprowadza rozwiązania ulomne i niewykonalne, mogące jednocześnie osłabić istniejący, w miarę sprawny, układ reagowania na zagrożenia zbudowany z wykorzystaniem funkcjonującego systemu ratowniczo-gaśniczego”*²³. W uzasadnieniu weta, stwierdza się ponadto, że zamysł podważenia potrzeby istnienia obrony cywilnej jest sprzeczny z obo-

²³ Rzeczpospolita, 201/5974 z 29 sierpnia 2001 r.

wiążącym prawem międzynarodowym i godzi w podstawy istnienia naszego państwa poprzez ograniczenie jego zdolności obronnych.

ZAKOŃCZENIE

Administracja w myśl obowiązującego obecnie prawa, ma wiele instrumentów dla zapewnienia powinności obronnych. Podział zadań i kompetencji między poszczególne szczeble administracji został dokonany. To samo dotyczy szeroko rozumianej ochrony ludności i jej ratownictwa. Obowiązujące stany gotowości obronnej, przy nałożonych na poszczególne podmioty zadaniach obronnych, wskazują na zakres działań stanowiących o gotowości obronnej państwa. Wskazuje także na odpowiedzialność personalną, funkcjonalną i terytorialną. Wskazują wreszcie na obowiązki i świadczenia przypisane obywatelom i wszystkim podmiotom występującym w państwie²⁴.

Jak stwierdza S. Koziej „*system obronności RP jest przygotowany do pewnych zadań reagowania kryzysowego*”. Wskazuje w tym zakresie na Narodowy System Pogotowia Obronnego, kompatybilny z Systemem Pogotowia NATO. Wymienia przy tym trzy grupy środków i przedsięwzięć w ramach uruchomienia przedsięwzięć pogotowia obronnego. Są to:

- podwyższanie gotowości obronnej państwa, w tym jego struktur cywilnych i sił zbrojnych,
- podejmowanie działań pozwalających uniknąć zaskoczenia,
- rozwinięcie strategiczne (mobilizacyjne i operacyjne) określonych komponentów sił zbrojnych.

Wieloaspektowość i wielofunkcyjność charakteru obronności państwa powoduje to, że przedsięwzięcia obronne realizowane są przez organy administracji rządowej, samorządowej, jednostki organizacyjne, podmioty gospodarcze a także przez obywateli w ramach systemu obronności państwa. Sprawność układu w jakim te podmioty funkcjonują zdeterminowana jest ustaleniami

²⁴ Ustawa z dnia 21 listopada 1961 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

prawa krajowego i lokalnego. Zaznaczyć przy tym należy, że prawo lokalne nie może być sprzeczne z prawem krajowym. Podobnie prawo nowo stanowione nie może być w sprzeczności z prawem obowiązującym, w oparciu o które toczy się życie i rozwija obronność państwa.

LITERATURA:

Gołębiewski J., Administracja publiczna wobec zadań obronnych państwa, TWO 1(27)2002.

Kabala E., Kompetencje i zadania organów władzy ustawodawczej i wykonawczej w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa.

Koziej St., Podstawowe problemy strategii i systemu obronności na przełomie XX i XXI wieku, AON Warszawa 2001.

Majewska R., Na wypadek burz i innych kataklizmów (w) Rzeczpospolita 174(5974) z 27 lipca 2001 r.

Molek W., Kompetencje i zadania naczelných organów państwa w zakresie obronności, AON Warszawa 1996.

Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 1996 r. w sprawie ramowego statutu urzędu wojewódzkiego.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 czerwca 1997 r. w sprawie składu oraz szczegółowych zasad określania i trybu powoływania wojewódzkiego zespołu do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa, DU RP nr 75 z 1997 r.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej.

Smaga M., Mity i fakty (w) Rzeczpospolita 35(6112) z 11 lutego 2002 r.

Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, 4 styczeń 2000 r.

Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej, 23 maj 2001 r.

Ustawa o gotowości cywilnej i zarządzaniu kryzysowym, Rzeczpospolita 201(5974) z 29 sierpnia 2001 r.

Ustawa z dnia ... 2001 r. o gotowości cywilnej i zarządzaniu kryzysowym, Projekt.

Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (z późniejszymi zmianami).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, DU RP nr 81 z 1991 r.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, DU RP nr 88 z 1991 r.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, DU RP nr 91 z 1998 r.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, DU RP nr 91 z 1998 r.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, DU RP nr 91 z 1998 r.

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, DU RP nr 106 z 1996 r.

Wojnarowski J., Gotowość obronna państwa w systemie bezpieczeństwa narodowego, AON Warszawa 2000.

Wojnarowski J., Utrzymanie i podnoszenie gotowości obronnej państwa w sytuacjach kryzysowych, AON Warszawa 2001.

SPIS TREŚCI

WSTĘP	3
1. POJĘCIE GOTOWOŚCI CYWILNEJ	4
1.1. Definicje gotowości cywilnej	4
1.2. Struktura gotowości cywilnej	9
1.3. Cele i główne zadania	11
1.4. Podstawowe zasady gotowości cywilnej.....	15
2. ORGANY WŁADZY W SFERZE GOTOWOŚCI CYWILNEJ	18
2.1. Szczegółowe władzy w zakresie gotowości cywilnej i ich podstawowe zadania	18
2.2. Aparat pomocniczy	28
ZAKOŃCZENIE	36
LITERATURA	38

SPIS TREŚCI

WSTĘP 1

1. POROZUMIENIE O WYWIADACH 2

1.1. Definicje podstawowe 3

1.2. Struktura dowodów 4

1.3. Cele i główne zadania 5

1.4. Podstawowe zasady dowodzenia 6

2. ORGANY WŁADZY W SPRAWIE DOWODZENIA CYWILNEGO 7

2.1. Sędziowie w sądach powiatowych i okręgowych 8

2.2. Agent powołany 9

ZAKOŃCZENIE 10

LITERATURA 11

