

Zarządzanie

Sprawność terytorialnego systemu zarządzania kryzysowego

Dariusz Paweł Mikołajczyk



Sprawność terytorialnego systemu zarządzania kryzysowego



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Zarządzanie

Sprawność terytorialnego systemu zarządzania kryzysowego

Dariusz Paweł Mikołajczyk

Dariusz Paweł Mikołajczyk – Uniwersytet Łódzki, Wydział Zarządzania
Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, 90-237 Łódź, ul. Matejki 22/26

RECENZENT

Marek Leszczyński

REDAKTOR INICJUJĄCY

Monika Borowczyk

OPRACOWANIE REDAKCYJNE

Aneta Tkaczyk

SKŁAD I ŁAMANIE

Munda – Maciej Torz

KOREKTA TECHNICZNA

Leonora Gralka

PROJEKT OKŁADKI

Katarzyna Turkowska

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Depositphotos.com/janefromyork

© Copyright by Dariusz Paweł Mikołajczyk, Łódź 2019
© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2019

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
Wydanie I. W.08747.18.0.M

Ark. wyd. 17,0; ark. druk. 17,25

ISBN 978-83-8088-913-2
e-ISBN 978-83-8142-310-6

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
90-131 Łódź, ul. Lindleya 8
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 665 58 63

Spis treści

Wprowadzenie	7
1. Bezpieczeństwo i jego zagrożenia	11
1.1. Kategorie bezpieczeństwa	11
1.2. Bezpieczeństwo publiczne	24
1.3. Zagrożenia bezpieczeństwa publicznego (rodzaje, przyczyny, skutki)	28
1.4. Katastrofy naturalne (rodzaje, przyczyny, skutki)	36
2. System organizacyjno-prawny w zakresie bezpieczeństwa publicznego	47
2.1. Administracja publiczna a bezpieczeństwo publiczne	47
2.1.1. Organy o charakterze ogólnym	48
2.1.2. Wspecjalizowane instytucje administracji	55
2.2. Organizacje pozarządowe	68
2.3. Przedsiębiorstwa prywatne	70
3. Zarządzanie kryzysowe	73
3.1. System zarządzania kryzysowego	73
3.1.1. Zarządzanie kryzysowe – podstawowe pojęcia	73
3.1.2. Zasady i funkcje zarządzania kryzysowego	84
3.1.3. Koncepcja współczesnego systemu zarządzania kryzysowego	88
3.2. System zarządzania kryzysowego w Polsce	94
3.2.1. Administracja publiczna w systemie zarządzania kryzysowego w Polsce	95
3.2.2. Zakres działań jednostek systemu zarządzania kryzysowego w Polsce	109
3.3. Systemy zarządzania kryzysowego w wybranych państwach	119

4. Praktyka zarządzania kryzysowego w wybranych województwach Polski	127
4.1. Terytorium Polski jako obszar narażony na wystąpienie katastrof naturalnych	127
4.2. Województwo łódzkie jako miejsce potencjalnego wystąpienia katastrof naturalnych	130
4.2.1. Organizacja zarządzania kryzysowego na poziomie wojewódzkim w województwie łódzkim	132
4.2.2. Zarządzanie kryzysowe w województwie łódzkim	137
4.2.3. Kluczowe elementy warunkujące wzrost sprawności zarządzania kryzysowego w województwie łódzkim	152
4.3. Województwo lubelskie jako miejsce potencjalnego wystąpienia katastrof naturalnych	154
4.3.1. Organizacja zarządzania kryzysowego na poziomie wojewódzkim w województwie lubelskim	156
4.3.2. Zarządzanie kryzysowe w województwie lubelskim	162
4.3.3. Kluczowe elementy warunkujące wzrost sprawności zarządzania kryzysowego w województwie lubelskim	174
4.4. Województwo dolnośląskie jako miejsce potencjalnego wystąpienia katastrof naturalnych	177
4.4.1. Organizacja zarządzania kryzysowego na poziomie wojewódzkim w województwie dolnośląskim	179
4.4.2. Zarządzanie kryzysowe w województwie dolnośląskim	183
4.4.3. Kluczowe elementy warunkujące wzrost sprawności zarządzania kryzysowego w województwie dolnośląskim	195
Zakończenie	199
Bibliografia	203
Aneks	227
Spis rysunków, tabel i załączników	271
Streszczenie w języku angielskim (Abstract)	273

Wprowadzenie

Coraz częściej tereny uważane za bezpieczne, niezagrożone wystąpieniem katastrof naturalnych, doświadczają niszczycielskiej siły natury. Głównym tego powodem jest zmieniający się klimat. Jednakże społeczeństwo jako całość, a w szczególności organy administracji publicznej, mogą nie tylko neutralizować skutki zjawisk, które już wystąpiły, i podejmować aktywność zmierzającą do przywrócenia stanu sprzed zaistnienia takiego zdarzenia kryzysowego (często nie jest to do końca możliwe), ale też prowadzić działania prewencyjne. Do tego zaś niezbędny jest odpowiedni system zarządzania kryzysowego, uwzględniający lokalne uwarunkowania, zapisy prawa miejscowego i krajowego, a także istniejący stan infrastruktury, oraz postulujący rozwój owej infrastruktury i współpracę z innymi organami odpowiedzialnymi za zapewnienie bezpieczeństwa publicznego. Istnieje potrzeba intensyfikacji działań w zakresie ograniczania niebezpieczeństwa wystąpienia katastrof naturalnych, podwyższenia sprawności funkcjonowania zespołów zarządzania kryzysowego w trakcie katastrof, jak również minimalizacji ich skutków oraz przywracania stanu sprzed ich wystąpienia, co oznacza konieczność budowy sprawnych systemów zarządzania kryzysowego.

Badania, które stały się podstawą niniejszej monografii, prowadzono kilkuetapowo. Pierwszy etap polegał na analizie oraz krytyce poświęconego omawianemu zagadnieniu piśmiennictwa (zarówno literatury przedmiotu, jak i aktów prawnych). Pozwoliło to na wskazanie braków, nieścisłości, a nawet zaprzeczeń w dostępnych aktach prawnych. W celu kompleksowego przeanalizowania problemu zarządzania kryzysowego posłużono się badaniami *post factum* w ramach *case studies* (metoda indywidualnych przypadków).

Mając na uwadze zróżnicowaną specyfikę województw w Polsce, wykorzystano nieprobabilistyczną technikę doboru (dobór celowy) i wyłoniono trzy województwa, na których obszarze wystąpiły podobne zjawiska noszące znamiona katastrofy naturalnej – łódzkie, lubelskie oraz dolnośląskie. Województwa te różnią się pod względem geograficzno-przyrodniczym oraz poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego, jednak dzięki temu można uzyskać odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu czynniki te wpływają na sprawność systemu zarządzania kryzysowego funkcjonującego na ich terenie.

We właściwych miejscowo Wydziałach Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego poszczególnych urzędów wojewódzkich przeprowadzono badanie organizacji zarządzania kryzysowego oraz stosownej dokumentacji. Z danych pozyskanych techniką doboru celowego wytypowane zostały łącznie 73 gminy (28 gmin w województwie łódzkim, 27 gmin w województwie lubelskim i 18 gmin z województwa dolnośląskiego), na których terenie w latach 2010–2014 wystąpiły zjawiska noszące znamiona katastrofy naturalnej. Badania dotyczyły jednak działań podejmowanych w 78 wypadkach (29 w województwie łódzkim, 29 w województwie lubelskim oraz 20 w województwie dolnośląskim), ponieważ na obszarze niektórych gmin w analizowanym okresie obserwowano różne zjawiska o charakterze katastrof naturalnych.

Uwzględniony w pracy zakres czasowy wynika z tego, że w 2010 roku na obszarze wszystkich wytypowanych województw doszło do powodzi. Przyjęte ramy czasowe pomagają w rozpoznaniu specyfiki każdego z województw oraz wskazują na zjawiska pogodowe najczęściej występujące na jego terenie. Jako że badania do niniejszej monografii prowadzone były w roku 2015, a datą graniczną analizowanych zjawisk jest rok 2014, pozwala to na analizę wydatków budżetów jednostek przeznaczonych na realizację zadań w ramach zarządzania kryzysowego. Unaocznia także, że odbudowa zniszczeń po wystąpieniu danego zjawiska może trwać kilka lat.

Na podstawie danych pochodzących z urzędów wojewódzkich wytypowano gminy do prowadzenia badań, przy czym w wypadku województwa dolnośląskiego badaniu podlegały tylko gminy, które najbardziej ucierpiały w wyniku działania żywiołu (jak zostało to określone w udostępnionych materiałach). W badaniach posłużono się techniką wywiadu swobodnego (wolnego) oraz techniką badania istniejących dokumentów związanych z zarządzaniem kryzysowym w danej jednostce, a część informacji – zwłaszcza danych finansowych – przekazana została korespondencyjnie.

Rozmowy przeprowadzono z osobami odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe w wytypowanych urzędach gmin oraz urzędach wojewódzkich. Wybór takiej techniki badań wynikał z tego, że w rozmowie bezpośredniej pojawić się mogą dodatkowe informacje, odniesienia do bieżącej sytuacji czy specyfiki analizowanej jednostki administracji publicznej, pozwalające zrozumieć m.in. występujące na danym terenie ograniczenia czy charakter działań podejmowanych w ramach zarządzania kryzysowego.

Niniejsza monografia składa się z wprowadzenia, czterech rozdziałów (trzech teoretycznych i jednego empirycznego) oraz zakończenia. Powyżej przedstawiono zatem w ramach wprowadzenia uzasadnienie podjęcia tematu terytorialnego systemu zarządzania kryzysowego, określono znaczenie tego problemu, wyodrębniono obszar i przedmiot badań, a także scharakteryzowano zasięg chronologiczny i przestrzenny monografii.

W pierwszym rozdziale omówiona została problematyka bezpieczeństwa rozpatrywana na gruncie filozofii, psychologii, socjologii, prawa, ekonomii oraz zarządzania. Następnie analizie poddano kwestię bezpieczeństwa publicznego oraz jego zagrożeń, biorąc pod uwagę ich rodzaje, przyczyny i skutki. Opracowano także autorski podział zagrożeń bezpieczeństwa publicznego ze względu na źródło pochodzenia, wskazujący na takie grupy zbiorcze, jak zagrożenia techniczne, społeczno-ekonomiczne, militarne oraz naturalne. W grupie zagrożeń technicznych wyróżniono awarie, katastrofy oraz pożary, skażenia i zagrożenia ekologiczne; wśród zagrożeń społeczno-ekonomicznych natomiast wyszczególniono te, które mają swe źródło w przestępczości, patologiach społecznych, poglądach i przekonaniach, skutkach sytuacji ekonomicznej oraz zakłóceniach porządku publicznego. Zagrożenia militarne podzielono na związane z wojną lub terroryzmem, w grupie zagrożeń naturalnych zaś pojawiły się zagrożenia o charakterze klimatycznym, biologicznym, tektonicznym oraz kosmicznym. Szczególną uwagę poświęcono zagrożeniom naturalnym, skupiając się na funkcjonującym w prawodawstwie pojęciu katastrofy naturalnej – z uwzględnieniem jej rodzaju, przyczyn oraz skutków.

Drugi rozdział charakteryzuje system organizacyjno-prawny w zakresie bezpieczeństwa publicznego. Przedstawiono w nim miejsce administracji publicznej różnych szczebli w systemie bezpieczeństwa publicznego. Wyszczególniono trzy grupy instytucji: organy administracji publicznej (zarówno o charakterze ogólnym, jak i wyspecjalizowane), organizacje pozarządowe oraz przedsiębiorstwa prywatne. W rozdziale tym omówiono zadania organów o charakterze ogólnym na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym. Analogicznie scharakteryzowano uprawnienia wyspecjalizowanych instytucji administracji. W związku z dużą liczbą instytucji wyspecjalizowanych w zapewnianiu bezpieczeństwa publicznego, a działających na skalę krajową, podzielono je na dwie grupy: instytucje z szerokim wachlarzem uprawnień w razie fizycznego zaistnienia zdarzenia kryzysowego oraz organizacje z wąskim zakresem takich uprawnień. Wśród organizacji pozarządowych zajmujących się zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego omówiono działalność stowarzyszeń, fundacji, związków zawodowych, samorządów zawodowych, organizacji pracodawców, izb rolniczych, Kościołów i związków wyznaniowych. Przybliżono także zasady funkcjonowania przedsiębiorstw prywatnych działających na tym polu – firm ochrony osób i mienia oraz zakładów ubezpieczeniowych.

Trzeci rozdział monografii zawiera szczegółową analizę systemu zarządzania kryzysowego funkcjonującego w Polsce oraz analogicznych systemów we Włoszech i w Niemczech. Przedstawiono w nim główne pojęcia związane z tematyką zarządzania kryzysowego (kryzys, sytuacja kryzysowa, zarządzanie w sytuacji kryzysowej, zarządzanie kryzysowe, system zarządzania kryzysowego). Omówiono także podstawowe postaci sprawności (efektywności) funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego: skuteczność, korzystność i ekonomiczność.

W rozdziale tym przywołano zasady oraz funkcje zarządzania kryzysowego, jak również koncepcję współczesnego systemu zarządzania kryzysowego, z uwzględnieniem działań podejmowanych w ramach czterech faz zarządzania kryzysowego: zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy. Szczególną uwagę poświęcono miejscu administracji publicznej w systemie zarządzania kryzysowego w Polsce, przeanalizowano zarządzanie kryzysowe na poziomie centralnym, wojewódzkim oraz lokalnym (w podziale na zarządzanie kryzysowe w powiecie i w gminie). Wskazano także na zakres działań jednostek tworzących system zarządzania kryzysowego w Polsce – z podziałem na kolejne fazy (zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy).

Ostatni, czwarty rozdział zawiera wyniki badań przeprowadzonych w wytypowanych gminach województw: łódzkiego, lubelskiego i dolnośląskiego, na których obszarze w latach 2010–2014 wystąpiły zdarzenia noszące znamiona katastrof naturalnych. Dla każdego z analizowanych województw wyniki badań przedstawione zostały oddzielnie. Wskazano także na newralgiczne kwestie z zakresu zarządzania kryzysowego w każdym województwie, pamiętając o dzielących te regiony kraju różnicach dotyczących obecnego stopnia rozwoju, zagospodarowania czy środowiska naturalnego.

W zakończeniu podjęto próbę oceny uzyskanych rezultatów badań przez wskazanie na silne i słabe strony systemów zarządzania kryzysowego w każdym z analizowanych województw. Opracowanie zamyka zaś Aneks, w którym znalazło się dziesięć podsumowujących zgromadzony materiał załączników.

W monografii zamieszczono także wykaz literatury, ujęte chronologicznie akty prawne w podziale na ustawy, rozporządzenia, zarządzenia i inne przepisy prawne, a także spis wykorzystanych stron internetowych (*Bibliografia*). W niniejszym opracowaniu wykorzystano zarówno dane wtórne, uzyskane z Wydziałów Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego właściwych miejscowo urzędów wojewódzkich, jak i dane pierwotne – z urzędów gmin objętych badaniem.

1. Bezpieczeństwo i jego zagrożenia

1.1. Kategorie bezpieczeństwa

Nie istnieje jednolite pojęcie bezpieczeństwa, jest ono definiowane na różne sposoby. Termin ten pochodzi od łacińskiego określenia *sine cura (securitat)* oznaczającego stan bez troski, opieki, zmartwienia, niepokoju czy zmian¹. Najogólniejsza definicja, podawana przez *Słownik języka polskiego*, określa bezpieczeństwo jako „stan niezagrożenia, spokoju, pewności”². Etymologia pojęcia „uwydatnia pierwotność poczucia zagrożenia w stosunku do poczucia pewności swego zabezpieczenia («bez pieczy», czyli bez wystarczającej ochrony)”³. Odzwierciedlenie tak mgliście sformułowanej definicji odnaleźć można w aktach prawnych, co przyczynia się do selektywnego postrzegania, a także interpretacji zagadnienia bezpieczeństwa.

Pojęcie bezpieczeństwa można scharakteryzować na gruncie różnych nauk⁴, z których każda akcentuje inne jego elementy. Terminem tym posługują się zarówno filozofowie, socjologowie, psychologowie, prawnicy, jak i ekonomiści. Bardzo młodą dziedziną filozofii zajmującą się omawianym zagadnieniem jest filozofia bezpieczeństwa – jej narodziny datowane są na początek lat dziewięćdziesiątych XX wieku⁵. Jej koncepcje mają jednak bogatą tradycję – zawarte są w dziejach myśli filozoficznej oraz poglądach sławnych filozofów. Systematyzacja

1 Webster's Third New International Dictionary. On the English language unabridged, red. P.B. Gove, Könnemann, Köln 1993, s. 2053–2054.

2 *Słownik języka polskiego*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1978, s. 147.

3 J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1996, s. 15.

4 P. Daco, *Les triomphes de l'psychanalyse*, Marabour Service, Paris 1965, s. 91, 129.

5 Zob. np. *Filozofia bezpieczeństwa personalnego i strukturalnego*, red. R. Rosa, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1993; R. Rosa, *Filozofia bezpieczeństwa. Tradycja i współczesność*, cz. 1, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1994; *idem*, *Filozofia bezpieczeństwa*, Bellona, Warszawa 1995; J. Świniarski, *O naturze bezpieczeństwa. Prolegomena do zagadnień ogólnych*, Agencja Wydawnicza ULMAK, Warszawa–Pruszków 1997.

wiedzy stworzona przez Arystotelesa⁶ stosowana jest do klasyfikacji wiedzy o bezpieczeństwie, gdyż jest ona kształtowana przez:

- naukę o bezpieczeństwie, ogólną jego teorię, która nazywana bywa sekurologią lub sekuritologią, a która poszukuje tego, co ogólne i konieczne w swym przedmiocie określonym w nazwie tej nauki;
- filozofię bezpieczeństwa, teoretyczną refleksję o bezpieczeństwie, jego usytuowaniu wśród pierwszych przyczyn i zasad;
- filozofię bezpieczeństwa personalnego i strukturalnego, szeroko pojętą prakseologię bezpieczeństwa dotyczącą jego sprawiania w życiu społecznym;
- intuicję bezpieczeństwa, która wpływa na praktykę jego sprawiania⁷.

Poniżej zamieszczono tabelaryczne ujęcie rodzajów wiedzy o bezpieczeństwie (tab. 1.1).

Tabela 1.1. Rodzaje wiedzy o bezpieczeństwie i ich przedmiot

	Rodzaje wiedzy o bezpieczeństwie			
	Naukowa	Teoretycznie filozoficzna	Praktycznie filozoficzna	Intuicyjna
Przedmiot	To, co ogólne i konieczne w stanach rzeczy, ich formach istnienia (bytach) – bezpieczeństwie	To, co pierwsze, podstawowe i uniwersalne, zarówno w strukturze, jak i funkcjonowaniu form istnienia – bezpieczeństwie	To, co może się mieć inaczej, jeżeli idzie o bezpieczeństwo, co daje się utwierdzać i doskonalić w formach istnienia – bezpieczeństwie	„Najwyższe zasady” bezpieczeństwa; funkcjonalne elementy stanów rzeczy, form istnienia – bezpieczeństwa

Źródło: J. Świniarski, *Filozofia bezpieczeństwa a bezpieczeństwo jako przedmiot nauk szczegółowych*, [w:] *Bezpieczeństwo w perspektywie socjologicznej*, red. A. Kołodziejczyk, Materiały, 1 sesja 37 grupy roboczej „Socjologiczne problemy bezpieczeństwa narodowego i obronności”, XI Ogólnopolski Zjazd Socjologiczny Rzeszów–Tycyn, 20–23 września 2000, Wojskowe Biuro Badań Socjologicznych, Warszawa 2001, s. 44.

Matematyczno-techniczną wiedzę o bezpieczeństwie można odnieść do cybernetyczno-technicznej teorii bezpieczeństwa⁸. Z kolei humanistyczną wiedzę

⁶ Arystoteles, *Dzieła wszystkie*, t. 5, przekł., wstępy i koment. D. Gromska, L. Regner, W. Wróblewski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996, s. 199.

⁷ J. Świniarski, *Filozofia bezpieczeństwa a bezpieczeństwo jako przedmiot nauk szczegółowych*, [w:] *Bezpieczeństwo w perspektywie socjologicznej*, red. A. Kołodziejczyk, Materiały, 1 sesja 37 grupy roboczej „Socjologiczne problemy bezpieczeństwa narodowego i obronności”, XI Ogólnopolski Zjazd Socjologiczny Rzeszów–Tycyn, 20–23 września 2000, Wojskowe Biuro Badań Socjologicznych, Warszawa 2001, s. 43.

⁸ Zob. np. J. Jaźwiński, K. Ważyńska-Fiok, *Bezpieczeństwo systemów*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993.

o bezpieczeństwie odnaleźć można w psychologii, pedagogice⁹ czy socjologii¹⁰, a także politologii i teorii stosunków międzynarodowych¹¹. Ponadto istnieje filozofia bezpieczeństwa¹² – zarówno teoretyczna, jak i praktyczna¹³.

Warunkiem koniecznym bezpieczeństwa jest istnienie, bycie oraz życie. Występuje przy tym ambiwalentne założenie, że oprócz form bezpiecznych są także inne – świadczące o braku bezpieczeństwa, a więc o niebezpieczeństwie. Dlatego niebezpieczeństwo jest określane jako forma istnienia podlegająca procesowi degradacji, rozpadu, zaniku (umierania albo metanoi). Zatem jako forma istnienia nie zapewnia trwania, dalej – przetrwania czy rozwoju, a także doskonalenia¹⁴.

O bezpieczeństwie można mówić zarówno w kontekście dobra, jak i zła, o ile dotyczy ono rozwoju, przetrwania czy doskonalenia. Z kolei jeśli dana forma istnienia podlega procesowi degradacji, należy odnosić taką sytuację do braku bezpieczeństwa, a więc do niebezpieczeństwa.

W perspektywie filozofii praktycznej, odnoszącej się do rzeczy, które mogą mieć się inaczej, związanej z postulatami działania, aktywnością człowieka oraz jego pragnieniami, a przenikniętej refleksją aksjologiczną, szczególnie zaś polityczną, etyczną, estetyczną oraz ekonomiczną, bezpieczeństwo związane z rozwojem oznacza dążenie do doskonałości, dobra, piękna oraz sprawiedliwości. W kontekście stabilizacji bezpieczeństwo oznacza osiągnięcie wymienionych wartości kardynalnych, określonego poziomu samowystarczalności, realizacji pragnień oraz zamiarów, naśladowania bądź doskonalenia natury oraz sprawiedliwości¹⁵.

Z kolei filozofia bezpieczeństwa personalnego i strukturalnego, ufundowana na gruncie filozofii praktycznej, ma charakter subiektywistyczny. Jako że oparta jest na linii afirmacji człowieka, nazywana bywa antropocentryzmem filozoficznym. Zgodnie z jej założeniami miarą wszechrzeczy jest człowiek, a miarą bezpieczeństwa w obszarze rzeczy zależnych od aktywności ludzkiej jest także człowiek. Ten obszar rozważań znaczony jest również myślą Sokratesa, Platona oraz Arystotelesa, którzy eksponowali potrzebę sprawiania rzeczy: dobrych, doskonałych, pięknych, sprawiedliwych¹⁶. W czasach nowożytnych na gruncie filozofii wyodrębniły się takie nauki, jak psychologia czy socjologia – zapoczątkowana przez

9 Zob. np.: *Edukacja dla bezpieczeństwa. Materiały z konferencji naukowej 23–24 maja 1994 r.*, red. R. Stępień, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1994; J. Świniarski, *Filozoficzne podstawy edukacji dla bezpieczeństwa*, Departament Społeczno-Wychowawczy Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1999.

10 Zob. np. J. Świniarski, *O naturze bezpieczeństwa...*

11 *Ibidem* oraz *Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie*, red. J. Kułka, Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1994.

12 Zob. np. R. Rosa, *Filozofia bezpieczeństwa. Tradycja...*

13 Nazywana filozofią bezpieczeństwa personalnego i strukturalnego; zob. np. *Filozofia bezpieczeństwa personalnego...*

14 J. Świniarski, *Filozofia bezpieczeństwa...*

15 *Ibidem*, s. 47.

16 *Ibidem*.

A. Comte'a i H. Spencera. Nauki te szybko zacierają ślady swego filozoficznego pochodzenia¹⁷. W tak wyodrębnionych naukach szczegółowych konieczne jest precyzyjne dookreślenie bezpieczeństwa pojmowanego jako przedmiot zarówno filozofii, jak i nauki, co przedstawiono w tabeli 1.2.

Z naturą nauki, rozumianej jako zbiór wszystkich nauk szczegółowych, wiąże się permanentne odkrywanie oraz wyjaśnianie faktów czy prawidłowości, które występują w świecie. Jej zadaniem jest ponadto systematyzowanie i porządkowanie, przekazywanie i prognozowanie, a także weryfikowanie i korygowanie wiedzy o faktach¹⁸, rzeczach, zjawiskach itp. Zatem zbiór ten obejmuje zarówno nauki przyrodnicze, jak i techniczne oraz społeczne.

Tabela 1.2. Bezpieczeństwo jako przedmiot filozofii i nauki

FILOZOFIA	NAUKA
Filozofia bezpieczeństwa	Nauka o bezpieczeństwie (sekurologia – ogólna teoria bezpieczeństwa)
Przedmiot: forma (wzór, kształt, idea) bytu, która rozwija się lub jest stabilna – trwa i istnieje	Przedmiot: ogólne i konieczne stany rzeczy (fakty), które związane są z rozwojem lub stabilizacją – trwaniem i istnieniem
Filozofia bezpieczeństwa personalnego i strukturalnego	Nauki szczegółowe zajmujące się bezpieczeństwem
Przedmiot: formy rzeczy i zjawisk, które są cenne (wartościowe i pożądane) dla człowieka	Przedmiot: grupy rzeczy, zjawisk i faktów, które związane są z trwaniem, przetrwaniem i rozwojem oraz doskonaleniem

Źródło: J. Świniarski, *Filozofia bezpieczeństwa a bezpieczeństwo jako przedmiot nauk szczegółowych*, [w:] *Bezpieczeństwo w perspektywie socjologicznej*, red. A. Kołodziejczyk, Materiały, 1 sesja 37 grupy roboczej „Socjologiczne problemy bezpieczeństwa narodowego i obronności”, XI Ogólnopolski Zjazd Socjologiczny Rzeszów–Tyczyn, 20–23 września 2000, Wojskowe Biuro Badań Socjologicznych, Warszawa 2001, s. 48.

Kwestie trwania, a także przetrwania czy szansy na rozwój oraz doskonalenie życia społecznego wpisane są w paradygmat socjologii od momentu tworzenia się jej podwalin. Odnaleźć można je już w dialogach Platona, dziełach Arystotelesa związanych z filozofią praktyczną czy N. Machiavellego dotyczących sposobów sprawowania władzy, a ponadto w twórczości A. Comte'a – w tym w wyznaczonym przez niego celu uprawiania socjologii, jak również w ideach głoszonych przez wielu wybitnych współczesnych socjologów.

17 W. Tatarkiewicz, *Historia filozofii. Filozofia nowożytna*, t. 2, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1978, s. 239.

18 M. Hempoliński, *Filozofia współczesna. Wprowadzenie do zagadnień i kierunków*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1989, s. 22–23.

A. Comte bezpieczeństwo identyfikował z trwaniem oraz rozwojem. W fazie pozytywnej oraz „racjonalnego przeorganizowania społeczeństwa”¹⁹ rozpatrywane jest ono jako stanowiące przez²⁰:

- 1) preferencję pokojowej wytwórczości, a także uaktywniania altruizmu ludzkiego w miejsce dawnych cech: agresywności, wojowniczości, egoizmu czy burzycielstwa;
- 2) dostatek dóbr oraz dobra publicznego w miejsce dotychczasowego ich niedoboru;
- 3) powszechne szczęście ludzi.

Można zatem stwierdzić, że warunkami bezpieczeństwa są pokój, a także dobrobyt i szczęście, które są efektem pracy uspołecznionej oraz efektywnej – dzięki procesowi industrializacji. Tak więc poziom bezpieczeństwa zależy od stabilności społeczeństwa, rozumianej jako obfitość w dobra oraz jego dojrzałość²¹.

G. Simmel natomiast przyjmuje, że warunkami bezpieczeństwa pojmowanego jako przetrwanie i rozwój w społeczeństwie są²²:

- 1) odrębność, a także zróżnicowanie form współżycia społecznego czy poszczególnych jednostek, a nie ich unifikacja;
- 2) wymiana pomiędzy tymi formami oraz poszczególnymi jednostkami.

Wynika z tego, że wraz ze wzrostem zróżnicowania i coraz większym bogactwem form życia społecznego rośnie szansa na przetrwanie oraz rozwój i doskonalenie danego społeczeństwa, czyli bezpieczeństwo. Szansa ta jest zdecydowanie większa niż w wypadku unifikacji form życia społecznego.

F. Znaniecki zaś jako warunki bezpieczeństwa wskazuje takie wartości, jak: harmonia, integracja oraz logika. Według niego bezpieczeństwo, utożsamiane ze stabilizacją, osiągnięte jest w następstwie dynamicznej równowagi procesów integracji oraz dezintegracji²³, zatem niszczenia starych oraz tworzenia nowych schematów zachowań, które są dostosowane do wartości i potrzeb preferowanych przez współczesnych ludzi oraz ich możliwości. To właśnie jest istotą postępu, dzięki któremu uzyskuje się dynamiczną stabilizację – bezpieczeństwo, jako efekt permanentnej reorganizacji, dezorganizacji oraz rekonstrukcji.

19 Takie podejście odnaleźć można choćby w: A. Comte, *Rozprawa o duchu filozofii pozytywnej. Rozprawa o całokształcie pozytywizmu*, przeł. B. Skarga, W. Wojciechowska, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1973; B. Skarga, *Comte, Wiedza Powszechna*, Warszawa 1966; L. Kołakowski, *Filozofia pozytywistyczna (Od Hume'a do Kota Wiedeńskiego)*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1966.

20 J. Świniarski, *Filozofia bezpieczeństwa...*, s. 49.

21 Zob. M. Leszczyński, *Bezpieczeństwo społeczne a bezpieczeństwo państwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego Jana Kochanowskiego w Kielcach, Kielce 2009, s. 21.

22 Więcej w: G. Simmel, *Socjologia. Badania form uspołecznienia*, przeł. M. Łukasiewicz, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1975.

23 W.I. Thomas, F. Znaniecki, *Chłop polski w Europie i Ameryce*, t. 4, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1976, s. 13.

Z kolei A. Giddens stwierdza, że bezpieczeństwo oznacza „poczucie trwania i porządku zdarzeń, w tym zdarzeń wykraczających poza obszar bezpośredniego doświadczenia jednostki”²⁴. Człowiek jako istota kierująca się pragmatyzmem ogranicza swoje reakcje i działania, porządkując tym samym rzeczywistość, w której funkcjonuje. Brak lub zaburzenie takiej stabilności, nazywanej spokojem egzystencjalnym, prowadzi do poczucia lęku. Jak wskazuje B. Russell, bezpieczeństwem można zatem nazwać cel o negatywnym charakterze, inspirowany strachem. Co więcej, nie można zadowolnić się samym bezpieczeństwem ani oczekiwać, że przyniesie ono złoty wiek²⁵.

Socjologiczne ujęcie bezpieczeństwa sytuuje się wokół takich pojęć, jak pokój, dobrobyt, szczęście, pluralizm, wymiana, harmonia, a także integracja oraz dezintegracja czy racjonalna stabilność a dynamiczna równowaga życia społecznego. Jest to jednak tylko ułamek ogromnego bogactwa tego rodzaju konstatacji socjologicznych.

Jak wskazuje R. Rosicki, w aspekcie biologicznym ludzki byt wyznaczony jest przez podstawowe potrzeby człowieka, których spełnienie skutkuje zmniejszeniem stanu napięcia. Egzystencja każdego podmiotu wynika z chęci zaspokojenia jego potrzeb uniwersalnych na poziomie jednostkowym, jak też na poziomie stosunków międzynarodowych. Chodzi o takie potrzeby, jak: przetrwanie, zapewnienie sobie odpowiedniej pozycji, a także niezależność czy posiadanie dóbr i korzyści²⁶. Wśród motywów działania natomiast R. Zięba wymienia: chęć zachowania niezależności, tożsamości i spokoju, a ponadto potrzebę pewności, przetrwania oraz rozwoju i posiadania²⁷.

W ujęciu psychologicznym bezpieczeństwo jest więc tożsame z możliwością zaspokojenia potrzeb egzystencjalnych, jak też z zagwarantowaniem sobie istnienia, przetrwania oraz rozwoju. Jest to także stan pewności co do wymienionych możliwości. Tego rodzaju podejście wpisuje się w koncepcję piramidy ludzkich potrzeb A. Masłowa, zgodnie z którą bezpieczeństwo zaliczane jest do potrzeb podstawowych i rozumiane jako ochrona, porządek, wolność od strachu, sprawiedliwość, stabilizacja czy wyeliminowanie zagrożeń²⁸.

W ujęciu socjologicznym traktowanie bezpieczeństwa jako podstawowej potrzeby wskazuje na konieczność jego zagwarantowania przez państwo. Wynika to z tego, że „każda jednostka stara się strzec, na ile może, swych własnych dóbr i ochraniać je przed wszelką szkodą. Ale zdana na własne siły nie byłaby w stanie trzymać nad nimi straży bez przerwy [...]. Człowiek chroni swe dobra przed nie-

24 A. Giddens, *Nowoczesność i tożsamość*, przeł. A. Szulżycka, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 314.

25 B. Russel, *Władza i jednostka*, przeł. H. Jankowska, Książka i Wiedza, Warszawa 1997, s. 96.

26 R. Rosicki, *O pojęciu i istocie bezpieczeństwa*, „Przegląd Politologiczny” 2010, nr 3, s. 24.

27 R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Scholar, Warszawa 1999, s. 27.

28 A. Szymonik, *Organizacja i funkcjonowanie systemów bezpieczeństwa. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Difin, Warszawa 2011, s. 14–15.

bezpieczeństwem, gdy stwarza swym działaniem taki stan rzeczy, że albo zgoła nie może zniszczyć tego dobra żadne działanie szkodliwe czy wręcz rozmyślnie nieprzyjemne; albo że jest to poważnie utrudnione²⁹.

Pojęcie bezpieczeństwa funkcjonuje także w terminologii prawniczej. W tym wypadku występuje ono z dookreśleniem wskazującym na jego zakres tematyczny – jak np. bezpieczeństwo osobiste, publiczne czy bezpieczeństwo i higiena pracy. W Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka zapisano, że: „Każdy człowiek ma prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa swojej osoby”³⁰. Bezpieczeństwo ukazywane jest tutaj w kontekście gwarancji procesowych, które są przyznawane obligatoryjnie każdemu człowiekowi pozbawionemu zgodnie z prawem wolności. Co więcej, bezpieczeństwo jednostki ujmowane w taki sposób należy odnieść do wolności fizycznej człowieka, co oznacza ochronę przed arbitralną ingerencją w wolność³¹. Zatem zarówno pojęcie „bezpieczeństwo osobiste”, jak i „wolność” winny być odczytywane łącznie, jako że odnoszą się do fizycznej wolności oraz bezpieczeństwa³². W analogiczny sposób zagadnienie to uwzględniają akty prawa międzynarodowego³³.

Omawianym terminem posługują się także ekonomiści. Pamiętając o tym, że „ekonomia zrodziła się z pism wielu filozofów, teologów, autorów ulotek, prawników i reformatorów, [...] zawsze zajmowała się zagadnieniami polityki i dobrobytu”³⁴, prekursorzy idei społecznych oraz filozoficznych pojęcie bezpieczeństwa w znaczeniu ekonomicznym utożsamiali z takimi kategoriami, jak: bogactwo, szczęście, wymiana handlowa czy dobrobyt. Podstawowe prawa i wolności każdej jednostki, a także pojęcie dobrobytu tworzą triadę bezpieczeństwa

29 Cz. Znamierowski, *Szkoła prawa. Rozważania o państwie*, Instytut Wydawniczy PAX, Warszawa 1988, s. 80, 83.

30 Art. 3 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (przyjętej i proklamowanej rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) w dniu 10 grudnia 1948 r.).

31 B. Gronowska, *Prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego*, [w:] B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona. Podręcznik dla studentów prawa, administracji i europeistyki*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2010, s. 314.

32 J. Hołda, Z. Hołda, D. Ostrowska, J.A. Rybczyńska, *Prawa człowieka. Zarys wykładu*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008, s. 98.

33 Art. 9 pkt 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) wskazuje, że „Każdy ma prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego. Nikt nie może być samowolnie aresztowany lub zatrzymany. Nikt nie może być pozbawiony wolności inaczej, jak tylko na zasadach i w trybie ustalonym przez ustawę”. Zapisy art. 6 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. UE z 14 grudnia 2007 r., 2007/C 303/01), a także art. 5 pkt 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (pełna nazwa: Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – publikacja w Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284) są niemal dosłownym tego powtórzeniem.

34 P. Samuelson, *Zasady analizy ekonomicznej*, przeł. A. Vielrose, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1959, s. 197.

człowieka³⁵. W historii myśli ekonomicznej³⁶ dobrobyt utożsamiano z optymalną alokacją zasobów. Wywodząca się z tego założenia ekonomia dobrobytu odwołuje się do związków między wolnym rynkiem a efektywnością ekonomiczną – czyli do tzw. optimum Pareta³⁷. Zasadniczymi elementami pozwalającymi na kwantyfikację bezpieczeństwa rozpatrywanego w sensie ekonomicznym w danym państwie jest stopień oraz jakość pojmowania rozwoju oraz postępu cywilizacyjnego³⁸. Jak zauważa S. Piocha, poziom bezpieczeństwa jest w tym wypadku stopniowalny. Wprawdzie nie sposób ustalić, czy gospodarka danego kraju rozwija się w pełni bezpiecznie, można jednak określić kierunek, w jakim ona zmierza, zarówno w aspekcie bezpieczeństwa, jak i skali zagrożenia, która wyznacza jego poziom³⁹. Bezpieczeństwo na gruncie teorii ekonomii można rozpatrywać jako triadę trzech komponentów: żywnościowego, surowcowego oraz finansowego⁴⁰, bądź też odnosząc je bezpośrednio do systemu gospodarczego ujmowanego w sposób holistyczny i definiując bezpieczeństwo jako „zdolność systemu gospodarczego państwa do niezagrażonego rozwoju – oznacza ono brak zewnętrznych i wewnętrznych zagrożeń gospodarczych”⁴¹.

Przy definiowaniu pojęcia bezpieczeństwa ujawnia się pewien dualizm, uwzględnia się bowiem tutaj i płaszczyznę społeczno-gospodarczą (tzw. ogólnoeconomiczną), i ekonomiczno-obronną (tzw. ekonomiczne bezpieczeństwo obronne). Tyle że podejścia te w wielu wymiarach się na siebie nakładają, a stopień ich integracji zależy od ujęcia problemu badawczego oraz subiektywnej oceny badacza⁴². Ekonomiczne pojmowanie bezpieczeństwa nawiązuje bezpośrednio do filozoficznego utożsamiania go nie tylko z trwaniem, ale głównie z rozwojem. Przez to, że decyduje o poziomie rozwoju cywilizacyjnego danego społeczeństwa, a także jego percepcji ekonomicznej czy możliwościach przeciwdziałania zakłóceniom zarówno natury zewnętrznej, jak i wewnętrznej, oraz jest narzędziem wywierania wpływu w stosunkach zewnętrznych, stanowi wartość samą w sobie.

35 K. Raczkowski, *Percepcja bezpieczeństwa ekonomicznego i wyzwania dla zarządzania nim w XXI wieku*, [w:] *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Wyzwania dla zarządzania państwem*, red. K. Raczkowski, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 76.

36 Na przykład W. Stankiewicz, *Historia myśli ekonomicznej*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.

37 J. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, przeł. R. Rapacki et al., Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 73.

38 A. Chmielak, *W poszukiwaniu kryterium polityki państwa*, [w:] *Wpływ idei zrównoważonego rozwoju na politykę państwa i regionów*, t. 1: *Problemy ogólnopaństwowe i sektorowe*, red. B. Puskobko, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2009, s. 28.

39 S. Piocha, *Nauki ekonomiczne o problemach bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo w obszarze badań nauk ekonomicznych i prakseologii: materiały na konferencję naukową, Koszalin 05 kwietnia 2001*, Politechnika Koszalińska – Wydział Ekonomii i Zarządzania, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne – Oddział w Koszalinie, Koszalin 2001, s. 20.

40 K. Raczkowski, *Percepcja bezpieczeństwa...*, s. 79.

41 A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 166.

42 K. Raczkowski, *Percepcja bezpieczeństwa...*, s. 79.

Wielość ujęć pojęcia bezpieczeństwa oraz ich szeroki zakres, świadczące o złożoności omawianej problematyki, znajdują odzwierciedlenie w wielu sferach życia człowieka. Analizuje się je także w podejściu podmiotowym, przedmiotowym, przestrzennym, procesualnym czy funkcjonalnym. W ujęciu podmiotowym wyróżnić można bezpieczeństwo państwowe (narodowe) oraz międzynarodowe. Należy przy tym uwzględnić pozycję poszczególnych podmiotów (państw) i podejmowane przez nie działania zmierzające do zabezpieczenia ich interesów itd. Perspektywa podmiotowa obejmuje również człowieka oraz grupy ludzi, co należy odnosić do ich świadomości i wiedzy na temat własnego bezpieczeństwa i aktywności ukierunkowanej na jego uzyskanie⁴³.

Zgodnie z opinią P. Tyręły w ujęciu przedmiotowym ochrona bezpieczeństwa utożsamiana jest z ludnością, terytorium, a także systemem władzy⁴⁴. Oznacza to zatem ochronę ludności oraz zapewnienie integralności terytorialnej i ciągłości działania systemu władzy. Można więc wyodrębnić otwarty katalog różnych rodzajów bezpieczeństwa⁴⁵, w tym bezpieczeństwo biologiczne⁴⁶, człowieka (ludzkie)⁴⁷, ekologiczne⁴⁸, energetyczne⁴⁹, ekonomiczne⁵⁰, ideologiczne⁵¹, kulturowe⁵²,

43 R. Rosicki, *O pojęciu...*, s. 29.

44 P. Tyręła, *Zarządzanie kryzysowe. Ryzyko – bezpieczeństwo – obronność*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004, s. 8.

45 W literaturze przedmiotu określa się je jako „wymiar bezpieczeństwa”. Więcej w: M. Cieślarczyk, *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa*, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2009, s. 149–150.

46 Tego rodzaju bezpieczeństwa dotyczą m.in.: Protokół z Kartagenu o bezpieczeństwie biologicznym do Konwencji o różnorodności biologicznej (Dz.U. UE z 31 lipca 2002 r., 11/t. 42 L 201/50) czy Konwencja o różnorodności biologicznej (1992).

47 S.L. Lamy, *The G8 and the Security Agenda*, [w:] J.J. Kirton, J. Takase, *New Directions in Global Political Governance. The G8 and International Order in the Twenty-first Century*, ASHGATE, Hampshire 2002, s. 167–187; koncepcja ludzkiego bezpieczeństwa została zawarta w *Programie Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju* (1994).

48 A. Szymonik, *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 22.

49 J. Ciborski, *Bezpieczeństwo energetyczne*, [w:] *Energia w czasach kryzysu*, red. K. Kuciński, Difin, Warszawa 2006, s. 127–146; G. Rosenkranz, *O zagrożeniach związanych z energią jądrową i jej perspektywach w przyszłości*, [w:] *Energia jądrowa mit i rzeczywistość. O zagrożeniach związanych z energią jądrową i jej perspektywach w przyszłości*, Fundacja im. Heinricha Bölla, Warszawa 2006, s. 13–64; R. Rosicki, *Polska, Rosja i Niemcy a bezpieczeństwo energetyczne (aspekty polityczne)*, [w:] *Polacy i Niemcy w XXI wieku. Nowe oblicza partnerstwa?*, red. B. Koszel, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2007, s. 149–161.

50 K.M. Księżopolski, *Ekonomiczne zagrożenia bezpieczeństwa państw. Metody i środki przeciwdziałania*, Elipsa, Warszawa 2004; *Bezpieczeństwo ekonomiczne państw*, red. T. Guz, K.A. Kłosiński, P. Marzec, Polihymnia, Lublin–Tomaszów Lubelski 2006.

51 J.F. Linn, *Central Asia – National Interests and Regional Prospects*, „China and Eurasia Forum Quarterly” 2007, Vol. 5, No. 3, s. 5–12.

52 G. Michałowska, *Bezpieczeństwo kulturowe w warunkach globalizacji procesów społecznych*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. D.B. Bobrow,

informacyjne i telekomunikacyjne⁵³, militarne⁵⁴, polityczne⁵⁵, społeczne⁵⁶, publiczne itd. Każdy z wymienionych elementów znajduje odzwierciedlenie w funkcjach realizowanych przez państwo. W kontekście przestrzennym bezpieczeństwo może być ujmowane jako lokalne, subregionalne, regionalne, ponadregionalne, globalne (światowe, uniwersalne)⁵⁷. Można też mówić o bezpieczeństwie w perspektywie kosmicznej⁵⁸. Z kolei w ujęciu procesualnym bezpieczeństwo może być analizowane zarówno jako proces, jak i – bardziej statycznie – jako pewien stan⁵⁹. W sensie procesualnym pojęcie bezpieczeństwa rozumiane jest jako następujące po sobie stany, które oznaczają pewne etapy w budowaniu bezpieczeństwa⁶⁰. „Działalność polityczną, gospodarczą, militarną, publiczną, socjalną”⁶¹ obejmuje bezpieczeństwo w ujęciu funkcjonalnym. Jednakże powyższa lista nie jest pełna i należy ją uzupełnić o działalność prywatną (nie chodzi tutaj o działalność gospodarczą) czy aktywność organizacji pozarządowych, społecznych etc.

E. Halizak, R. Zięba, Instytut Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1997, s. 131–144; S. Huntington, *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, przeł. H. Jankowska, Muza, Poznań 1997.

53 A. Szymonik, *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 22–23.

54 *Ibidem*, s. 18–19 oraz E. Nowak, M. Nowak, *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Difin, Warszawa 2011, s. 71–88.

55 E. Nowak, M. Nowak, *Zarys teorii...*, s. 46–70.

56 M. Leszczyński, *Bezpieczeństwo społeczne...*

57 B. Wiśniewski, S. Zalewski, D. Podleś, K. Kozłowska, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2006, s. 6.

58 A. Toffler, H. Toffler, *Wojna i antywojna: jak przetrwać na progu XXI wieku?*, przeł. B. i L. Budreccy, Kurpisz S.A., Poznań 2006, s. 113–124. Przestrzeń kosmiczna jest także przedmiotem regulacji międzynarodowego prawa publicznego: Deklaracja zasad prawnych rządzących działalnością państw w zakresie badania i wykorzystywania przestrzeni kosmicznej Zgromadzenia Ogólnego ONZ (1962), Układ o zasadach działalności państw w zakresie badań i użytkowania przestrzeni kosmicznej łącznie z księżycem i innymi ciałami niebieskimi (z dnia 27 stycznia 1967 r. – Dz.U. PRL, załącznik nr 2 do nr 14, poz. 82 z dnia 15 maja 1968 r.), Konwencja o międzynarodowej odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez obiekty kosmiczne (z dnia 29 marca 1972 r.).

59 Ujęcia i typologie bezpieczeństwa przedstawiają m.in.: I. Pawlikowska, *Bezpieczeństwo jako cel polityki zagranicznej państwa*, [w:] *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, red. R. Zięba, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004, s. 61–63; J. Stefanowicz, *Bezpieczeństwo współczesnych państw*, PAX, Warszawa 1984, s. 18; R. Zięba, *Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa międzynarodowego*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, red. R. Zięba, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 15–39; J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie...*, s. 18; W. Kitler, *Obrona cywilna (niemilitarna) w Polsce*, Departament Wychowania i Promocji Obronności Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 2002, s. 21.

60 R. Rosicki, *O pojęciu...*, s. 30–31.

61 *Ibidem*.

Zapewnienie bezpieczeństwa jest jedną z najważniejszych funkcji państwa⁶² (reprezentowanego przez władzę), zagwarantowaną przepisami konstytucyjnymi. W tym ujęciu należy analizować i oceniać bezpieczeństwo w aspekcie polityki wewnętrznej i zewnętrznej⁶³. Realizacja funkcji wewnętrznej odnosi się do całokształtu działalności państwa w sferze stosunków wewnątrzspołecznych⁶⁴, co jest związane z regulowaniem oraz organizacją współżycia jednostek, a także grup objętych organizacją państwową⁶⁵. Jej przejawem jest zatem aktywność organów administracji państwowej mająca na celu zagwarantowanie porządku i bezpieczeństwa wewnątrz kraju, m.in. przez:

- zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego – na których straży stoją instytucje, służby czy inspekcje powoływane przez organy władzy państwowej, a także organy samorządu terytorialnego. Na podstawie obowiązujących przepisów prawnych zapewniają one równowagę stosunków międzyludzkich;
- stworzenie regulacji prawnych służących ochronie mienia i zdrowia obywateli;
- takie organizowanie gospodarki, aby umożliwiało utrzymanie ładu ekonomicznego i społecznego w państwie.

Te trzy główne obszary działania państwa w zakresie realizacji funkcji wewnętrznej przenikają się wzajemnie, czego przykładem jest choćby dążenie państwa do zapewnienia obywatelom minimum egzystencji, efektywne zwalczanie bezrobocia, polepszania warunków pracy, dbałości o ochronę środowiska naturalnego oraz doskonalenia systemu świadczeń socjalnych⁶⁶. Spektrum tych działań stale się poszerza, co wynika z adaptacji państwa zarówno do ewolucji zjawisk występujących w życiu społecznym, jak i zobowiązań

62 Przez pojęcie funkcji państwa należy rozumieć całokształt jego działalności w danej sferze życia społecznego (A. Łopatka, *Encyklopedia prawa*, cz. 1, Wydawnictwo Prywatnej Wyższej Szkoły Businessu i Administracji w Warszawie, Warszawa 1995, s. 46), a dokładniej – skutki działalności państwa rozpatrywane z określonego punktu widzenia (A. Redelbach, *Wstęp do prawoznawstwa*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 1995, s. 37) bądź też najważniejsze kierunki działalności państwa, które wytyczają zadania stawiane sobie przez państwo, przy czym zakres tej działalności jest określany przez cele, jakie mają być osiągnięte (G.L. Seidler, H. Groszyk, J. Malarczyk, A. Pieniążek, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lubelskie Towarzystwo Naukowe, Lublin 1994, s. 6).

63 Zob. także: K. Wojtaszczyk, *Kompendium wiedzy o państwie współczesnym*, Liber, Warszawa 2000, s. 22–24.

64 *Współczesne państwo w teorii i praktyce. Wybrane elementy*, red. J. Oniszczyk, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2008, s. 401.

65 Z. Salamonowicz, *Wstęp do prawoznawstwa*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2008, s. 36–37.

66 B. Wiśniewski, J. Prońko, *Ogniwa ochrony państwa*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2004, s. 10. Autorzy ogół wspomnianych działań określają mianem „funkcji socjalnej” państwa.

międzynarodowych. Wystarczy wspomnieć o pojawieniu się nowych zagrożeń w postaci terroryzmu, przestępczości zorganizowanej czy migracji ludności. Ich zwalczanie nie może zatem obejmować jednego czy kilku regionów w strukturze państwa, ale zyskuje wymiar transnarodowy i dotyczy grupy państw, z których każde oprócz prowadzenia działań wewnętrznych podejmuje też współpracę z innymi krajami.

Obok instytucji państwowych działania z zakresu funkcji wewnętrznej państwa prowadzą także instytucje pozarządowe⁶⁷, m.in. przez zbieranie oraz dystrybucję odpowiednich zasobów, a także dostarczanie dóbr fizycznych bądź usług potrzebującym⁶⁸.

Funkcja zewnętrzna państwa natomiast dotyczy jego dwu- lub wielostronnych stosunków z innymi państwami, a także organizacjami oraz wspólnotami międzynarodowymi⁶⁹. Wyróżnia się jej trzy podstawowe aspekty⁷⁰:

- zapewnienie zewnętrznego bezpieczeństwa państwa – czyli uzyskanie gwarancji jego niepodległości, suwerenności oraz integralności terytorialnej⁷¹. Służy temu uczestnictwo w międzynarodowych organizacjach o charakterze politycznym i społeczno-gospodarczym;
- nawiązywanie, utrzymywanie oraz rozwijanie gospodarczych, politycznych i kulturalnych stosunków z innymi państwami – przez wzajemną wymianę przedstawicielstw dyplomatycznych, udział w międzynarodowych konferencjach, podpisywanie umów czy porozumień z innymi państwami. Organami państwa odpowiedzialnymi za stosunki z innymi państwami są przede wszystkim służby dyplomatyczne, ale także ministrowie, monarchowie czy prezydenci;
- dbałość o przepływ informacji i o kontakty międzyludzkie – co wiąże się zarówno z ułatwieniami wprowadzanymi przez państwo w zakresie regulacji

67 Organizacje pozarządowe określane są w literaturze różnorodnie, co wynika z odmiennego tłumaczenia angielskich zwrotów: *Non Governmental Organization* (NGO – organizacja pozarządowa) czy *non-profit organization* (organizacja nieochodowa, niezarobkowa, niekomercyjna, niezyskowa) (M.J. Broniewska, *Model współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Prawne i organizacyjne aspekty funkcjonowania administracji publicznej*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 2012, nr 270, red. E. Olejniczak-Szałowska, B. Glinkowska, M. Kapusta, s. 256).

68 A. Sargeant, *Marketing w organizacjach non-profit*, przeł. W. Kisiel, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004, s. 17.

69 *Współczesne państwo...*

70 Z. Salamonowicz, *Wstęp do...*, s. 37. Państwo może realizować funkcję zewnętrzną przez prowadzenie wojny (wojen) bądź przez politykę pokojową – wchodząc w skład organizacji międzynarodowych (np. ONZ, Unii Europejskiej), czy też przez zawieranie sojuszy politycznych, ekonomicznych lub wojskowych (czego dobitnym przykładem w okresie zimnej wojny były Układ Warszawski oraz Organizacja Paktu Północnoatlantyckiego – NATO).

71 Taką definicję bezpieczeństwa zewnętrznego odnaleźć można w opracowaniu: D. Nohlen, D. Lutz, *Wörterbuch Staat Und Politik*, München 1996, s. 670–671.

paszportowych, wizowych lub komunikacyjnych, jak i z rozwojem infrastruktury technicznej oraz tworzeniem podstaw prawnych w tym zakresie. Ze względu na gwałtowny rozwój stosunków międzynarodowych działania te zyskują obecnie na znaczeniu.

Bezpieczeństwo państwa można rozpatrywać w dwóch kategoriach: jako bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne⁷², które ściśle się ze sobą łączą, czego przykładem jest przenikanie się zjawisk oraz procesów występujących na poziomie globalnym, państwowym, regionalnym i lokalnym⁷³. Zatem bezpieczeństwo należy definiować przez pryzmat jego wielorodzajowości, nie tylko jako zjawisko społeczne czy polityczne, ale również ekonomiczne (szczególnie ostatnio podkreślane, w dobie ogólnoswiatowego kryzysu gospodarczego), kulturowe, ekologiczne (akcentowane przez ekologów m.in. podczas budowy gazociągu Nord Stream) czy militarne, a ponadto jako czynnik jednostkowo egzystencjalny oraz życiowo indywidualny⁷⁴.

Zarówno w ustawach szczegółowych, jak i aktach wykonawczych pojawiają się takie pojęcia, jak: sprawy bezpieczeństwa państwa, ochrona bezpieczeństwa ludzi, ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrona życia oraz mienia, bezpieczeństwo powszechne, narodowe, obrona, obronność (rozdzielono jednak pojęcie obronności od pojęcia bezpieczeństwa państwa), obrona cywilna, cywilna ochrona ludności, mienia, środowiska, klęska żywiołowa etc.

Bezpieczeństwo jako nadrzędna wartość dla ludzkości tożsame jest z interesami narodowymi, te zaś pokrywają się ze wspomnianymi określeniami bezpieczeństwa. Umożliwia ono harmonijny rozwój, a także postęp i realizację dążeń jednostek, społeczeństw czy państw⁷⁵. Ale nawet dzisiaj, pomimo zaawansowanego rozwoju zajmujących się nim dyscyplin naukowych, bezpieczeństwo stanowi złożony i trudny problem, szczególnie w praktycznym zastosowaniu⁷⁶.

72 J. Borkowski, M. Dyrda, L. Konarski, B. Rokocki, *Słownik terminów z zakresu psychologii dowodzenia i zarządzania*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2000, s. 17. Więcej informacji na temat zakresu obowiązków państwa w zagwarantowaniu bezpieczeństwa wewnętrznego oraz zewnętrznego czy instrumentów ich umacniania odnaleźć można w literaturze przedmiotu – np. A. Szymonik, *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 18–20.

73 G. Rydlewski, *Decydowanie w sprawach bezpieczeństwa wewnętrznego*, [w:] *Decydowanie publiczne. Polska na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej*, red. G. Rydlewski, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2011, s. 265.

74 J. Szmyd, *Bezpieczeństwo jako wartość refleksyjna, aksjologiczna i etyczna*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem*, red. P. Tyrała, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 2000, s. 46–52.

75 A. Pieczywok, *Wybrane problemy z zakresu edukacji dla bezpieczeństwa. Konteksty, zagrożenia, wyzwania*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 16.

76 K.J. Twitchett, *Strategies for security: Some theoretical considerations*, [w:] *International security. Reflections on survival and stability*, red. K.J. Twitchett, Oxford University Press, London 1971, s. 2.

1.2. Bezpieczeństwo publiczne

W. Kawka stwierdza, że trzy zasadnicze pojęcia – „porządek publiczny”, „spokój” oraz „bezpieczeństwo” – składające się na określony stan rzeczy, umożliwiają społeczeństwu zorganizowanemu niezakłócone współzycie i rozwój⁷⁷. Definicja porządku publicznego wypracowana przez S. Glasera jest połączeniem dwóch płaszczyzn – subiektywnej i obiektywnej, a ponadto odwołuje się do znaczenia materialnego. Zgodnie z nią: „Porządek publiczny to stan bezpieczeństwa istniejący w społeczeństwie, stan niezakłóconego panowania porządku prawnego albo też, z punktu widzenia podmiotowego, stan świadomości społeczeństwa o istnieniu tego stanu”⁷⁸. Wspomniany W. Kawka podaje syntetyczną definicję bezpieczeństwa publicznego, rozumianego jako: „stan, w którym ogół społeczeństwa i jego interesy, jako też państwo wraz ze swymi celami, mają zapewnioną ochronę od szkód zagrażających im z jakiegokolwiek źródła”⁷⁹. Choć rozważania W. Kawki na temat analizowanego zagadnienia pochodzą z okresu dwudziestolecia międzywojennego, nie tylko nie straciły na aktualności, ale przez to, że akcentują najważniejsze jego aspekty, powinny stać się podwaliną współczesnych definicji, zarówno w dywagacjach naukowych, jak i w aktach ustawodawcy. Ten sam autor porządek publiczny traktuje jako „zespół norm, których przestrzeganie warunkuje normalne współzycie jednostek ludzkich w organizacji państwowej”⁸⁰. Owe normy nie mają wyłącznie charakteru prawnego. Mogą to być również normy społeczne, kulturowe, religijne, moralne etc.

Okres powojenny przyniósł wiele wykładni, niekiedy sprzecznych, pojęć „bezpieczeństwo publiczne” oraz „porządek publiczny”, które zwykle odnoszono do jakiegoś wycinka rzeczywistości. Podobne stanowisko odnaleźć można także w literaturze przedmiotu⁸¹. Równie często stosuje się te terminy i dzisiaj, nie tylko w rozważaniach teoretycznych, ale i aktach normatywnych.

Mała encyklopedia prawa definiuje bezpieczeństwo publiczne jako „całość porządku i urządzeń społecznych, chroniących obywateli przed zjawiskami groźnymi dla życia, zdrowia lub grożącymi poważnymi stratami w gospodarce narodowej”⁸². Ujęcie to uwzględnia zatem także wartość mienia obywateli, brakuje w nim

77 J. Zaborowski, *Prawne środki zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Departament Szkolenia i Doskonalenia Zawodowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Warszawa 1977, s. 7.

78 S. Glaser, *Polskie prawo karne w zarysie*, Księgarnia Powszechna, Kraków 1933, s. 355.

79 W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, wydano z zasiłku Zakładu Administracji i Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Stefana Batorego, Wilno 1939, s. 46.

80 *Ibidem*, s. 67, 69.

81 Por. W. Pokruszyński, K. Straszewski, T. Terlikowski, *System bezpieczeństwa publicznego Polski*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1996, s. 26.

82 *Mała encyklopedia prawa*, red. L. Kurowski, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1959, s. 40.

jednak doprecyzowania, o jakie groźne zjawiska chodzi, co umożliwi zastosowanie szerokiego wachlarza takich zagrożeń. A przez to, że odwołuje się do gospodarki narodowej, powyższa definicja akcentuje powszechność i ogólnonarodowy, a zatem i ogólnospołeczny charakter owych zagrożeń.

Pełniejszą definicję pojęcia „porządek publiczny” zaproponował S. Bolesta. Według niego jest to „system urządzeń prawnopublicznych i stosunków społecznych powstających lub kształtujących się w miejscach publicznych (tzn. w terenie otwartym oraz w miejscu użytku publicznego, z których mogą korzystać wszyscy ludzie) oraz stosunków społecznych powstających lub rozwijających się w miejscach niepublicznych, a zapewniających w szczególności ochronę życia, zdrowia i mienia obywateli oraz mienia społecznego”⁸³. Zatem oprócz wcześniej akcentowanej ochrony zdrowia i życia obywateli oraz ich mienia po raz pierwszy zwrócono uwagę na mienie społeczne, a co więcej, na stosunki społeczne oraz miejsca ich kształtowania, czyli na przestrzeń publiczną. Podobnie definiowane jest bezpieczeństwo publiczne – jako „system urządzeń i stosunków społecznych uregulowanych przez prawo oraz normy moralne i reguły współżycia społecznego, zapewniające ochronę społeczeństwa i jednostki oraz ich mienia przed groźącymi niebezpieczeństwami ze strony gwałtownych działań ludzi, jak również sił przyrody”⁸⁴. Uwzględnienie nie tylko niebezpieczeństwa wynikającego z działalności człowieka, ale i powstałego za sprawą sił przyrody, to *novum* w stosunku do dotychczas przedstawionych definicji. Zwracając uwagę na ich niszczyielską moc, autor rozszerzył katalog możliwych zagrożeń o zjawiska przyrodnicze.

J. Zaborowski definiuje bezpieczeństwo publiczne jako „taki stan faktyczny wewnątrz państwa, który umożliwi bez narażenia na szkody (wywołane zarówno zachowaniem ludzi, jak i działaniem sił natury, techniki itp.) normalne funkcjonowanie organizacji państwowej i realizację jej interesów, zachowanie życia, zdrowia i mienia jednostek żyjących w tej organizacji [...] oraz korzystanie przez te jednostki z praw i swobód zagwarantowanych konstytucją i innymi przepisami prawa”⁸⁵. W podobny sposób ujmuje on porządek publiczny – jako „stan faktyczny wewnątrz państwa, regulowany normami prawnymi i pozaprawnymi [...], których przestrzeganie umożliwia normalne współżycie jednostek w organizacji państwowej”⁸⁶. Tak więc te dwa pojęcia wiążą się nierozdzielnie z tematyką funkcjonowania państwa, o czym już wcześniej była mowa.

83 S. Bolesta, *Pozycja prawna MO w systemie organów PRL*, Departament Szkolenia i Doskonalenia Zawodowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Warszawa 1972, s. 118 oraz *idem*, *Charakter i zakres prawny działalności Milicji*, „Zeszyty Naukowe Akademii Spraw Wewnętrznych” 1975, nr 9, s. 135–151.

84 *Idem*, *Pozycja prawna MO...*, s. 121.

85 J. Zaborowski, *Administracyjno-prawne ujęcie pojęć „bezpieczeństwo publiczne” i „porządek publiczny”. Niektóre uwagi w świetle unormowań prawnych 1983–1984*, „Zeszyty Naukowe Akademii Spraw Wewnętrznych” 1985, nr 41, s. 129.

86 *Ibidem*, s. 130.

Bezpieczeństwo publiczne to „pożądany stan faktyczny wewnątrz państwa, który niezależnie od szkód wywołanych przez ludzi, siły natury i technikę umożliwia funkcjonowanie całokształtu organizacji państwowych, społecznych, [...] prywatnych itd. oraz zachowanie życia, zdrowia i mienia osób, żyjących w tym państwie”⁸⁷. Tak sformułowana definicja nie tylko podkreśla wagę czynników zewnętrznych, ale zwraca też uwagę na ich dynamizm. Zatem o bezpieczeństwie publicznym w takim rozumieniu można mówić w wypadku realnego wystąpienia szkód, czyli uogólniając – zagrożeń. Natomiast porządek publiczny rozpatrywany jest jako „pożądany stan faktyczny wewnątrz państwa, regulowany normami prawnymi i zasadami współżycia społecznego, których przestrzeganie umożliwia prawidłowe współżycie zbiorowe w określonym miejscu i czasie”.

Ze względu na dynamiczny rozwój techniczno-technologiczny współczesnego świata, który niesie ze sobą nie tylko przemiany korzystne dla człowieka, ale i zjawiska negatywne, niezmiernie trudnym zadaniem jest sformułowanie bardzo dokładnych definicji bezpieczeństwa czy porządku publicznego. Nie oznacza to jednak, że należy zaakceptować sytuację, w której pojęcia te nie są definiowane przez organy ustawodawcze. Szczególnie że wraz z upływem czasu pojawiać się będą nowe wyzwania, w tym nieunormowane odpowiednimi przepisami zjawiska negatywne, które będą zagrażały czy to bezpieczeństwu, czy to porządkowi publicznemu⁸⁸.

W związku z wieloma ujęciami pojęć „bezpieczeństwo publiczne” i „porządek publiczny” relacje między nimi można określić na różne sposoby:

- w szerokim ujęciu na porządek publiczny składają się spokój, czyli bezpieczeństwo publiczne, a także ład społeczny kształtujący się w warunkach spokoju (ten ład społeczny stanowi porządek publiczny *sensu stricto*)⁸⁹;
- pojęcia te mają pewien zakres wspólny;
- porządek publiczny może być rozumiany jako istniejący stan stosunków oraz urządzeń społecznych, które zapewniają bezpieczeństwo publiczne, spokój, a także ład w przestrzeni publicznej, regulowany zarówno normami prawnymi, jak i zasadami współżycia społecznego⁹⁰;
- bezpieczeństwo publiczne jest wyższym stopniem porządku publicznego⁹¹.

87 Z. Kijak, *Pojęcie ochrony porządku publicznego w ujęciu systemowym*, „Zeszyty Naukowe Akademii Spraw Wewnętrznych” 1987, nr 47, s. 45.

88 E. Ura, *Prawo administracyjne. Część druga*, Rzeszów 1997, s. 100.

89 J. Waszczyński, *Charakterystyka ogólna*, [w:] *System prawa karnego*, rozdz. XIII: *Przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu*, t. 4, cz. 2, red. I. Andrejew, L. Kubicki, J. Waszczyński, Polska Akademia Nauk, Instytut Państwa i Prawa, Ossolineum, Wrocław 1989, s. 719–720.

90 W. Kubala, *Porządek publiczny – analiza pojęcia*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1981, nr 3, s. 270.

91 Zob. E. Pływaczewski, *Przestępstwo czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 1985, s. 16.

Podjmując próbę dookreślenia pojęcia bezpieczeństwa publicznego przez wyodrębnienie jego charakterystycznych elementów, można stwierdzić, że zgodnie z zasadami podziału dychotomicznego, jeśli wspomniany „pożądany stan” określony zostanie mianem bezpieczeństwa publicznego, jego przeciwieństwem będzie „niebezpieczeństwo publiczne”, skierowane nie tylko przeciw państwu pojmowanemu w sposób holistyczny, jego celom czy interesom, ale również przeciw obowiązującemu w nim ustrojowi społeczno-gospodarczemu czy politycznemu. Wynika to z działalności organów ustawodawczych państwa, które zmierzają do stworzenia czy też zagwarantowania warunków niezbędnych do istnienia i prawidłowego rozwoju państwa. Oprócz tego zagrożenie ma charakter publiczny – oznacza to, że może negatywnie oddziaływać na warunki życiowe zarówno całej zbiorowości, jak i jednostek.

Jak stwierdza Z. Lukeś, w znaczeniu formalnym bezpieczeństwo publiczne oznacza „organizację i sumę kompetencji profesjonalnych organów, którym powierzono ochronę bezpieczeństwa publicznego”, w znaczeniu instytucjonalnym zaś – „specjalne organy, które realizują (w imieniu państwa) zadania w tym zakresie”⁹².

Na brak jednoznacznie sformułowanych definicji bezpieczeństwa publicznego zwracał uwagę M. Lisiecki. Jego zdaniem konsekwencją takiego stanu rzeczy jest „nieostre formułowanie zakresów działania instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa, tworzenie złych, często zbędnych struktur organizacyjnych, powstawanie sporów kompetencyjnych, niewłaściwe funkcjonowanie tej sfery”⁹³.

Bezpieczeństwo publiczne, które dotyczy i zbiorowości, i jednostek, rozumiane jest jako brak zagrożenia. Tylko że w praktyce we współczesnych państwach taki stan nie istnieje realnie, dlatego pojęcie to odnoszone bywa do dążeń mających na celu ochronę lub do samej ochrony wartości czy dóbr zbiorowych i indywidualnych, a oznacza w tym sensie „stan gotowości właściwych organów administracji publicznej do przeciwdziałania zagrożeniom oraz do bezzwłocznego i skutecznego powstrzymania działań godzących w dobro państwa, porządek publiczny oraz życie, zdrowie i mienie obywateli”⁹⁴.

92 Z. Lukeś, *Základy bezpečnostního práva*, Praha 1971, cyt. za: J. Zaborowski, *Prawne środki...*, s. 8.

93 M. Lisiecki, *System bezpieczeństwa publicznego państwa*, „Przegląd Policyjny” 1995, nr 4, s. 7–8; M. Lisiecki, B. Kwiatkowska-Basałaj, *Pojęcie bezpieczeństwa oraz prognostyczny model jego zapewnienia*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem*, red. P. Tyrała, Międzynarodowa konferencja naukowa, Kraków 11–13 maja 2000, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 2000, s. 57–59; M. Lisiecki, *Bezpieczeństwo publiczne w ujęciu systemowym*, [w:] *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo*, red. J. Widacki, J. Czapska, Redakcja Wydawnictwa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1998, s. 94; *idem*, *Bezpieczeństwo publiczne czy bezpieczeństwo wewnętrzne?*, [w:] *System bezpieczeństwa Polski*, red. R. Kulczycki, A. Włodarski, J. Zubek, Materiały z konferencji naukowej odbytej 4–5 listopada 1993 r. w Akademii Obrony Narodowej, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1993, s. 201.

94 *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznica, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 56–57.

Bezpieczeństwo publiczne jest określonym stanem, który znajduje odzwierciedlenie w ochronie obowiązującego porządku prawnego oraz życia i zdrowia obywateli, a ponadto majątku, zarówno osobistego, jak i narodowego, przed niepożądanymi działaniami. Co więcej, jak wskazuje J. Czapska⁹⁵, taka ochrona od zagrożeń pochodzących z jakichkolwiek źródeł z wewnątrz państwa winna być zapewniona również instytucjom tegoż państwa.

1.3. Zagrożenia bezpieczeństwa publicznego (rodzaje, przyczyny, skutki)

W języku potocznym zagrożenie jest terminem zrozumiałym intuicyjnie, a łączy się z obawą człowieka o utratę takich wartości, jak: zdrowie lub życie, wolność i swoboda, a także dobra materialne⁹⁶. W literaturze przedmiotu termin ten definiowany jest na różne sposoby. Jak zauważa S. Korycki, pojęcie zagrożenia zawiera w sobie pewien dualizm, z jednej strony może być ono bowiem traktowane jako odczucie subiektywne, wynikające z różnego pozycjonowania w świadomości poszczególnych jednostek występujących zjawisk, z różnych filtrów percepcji, z drugiej zaś zagrożeniem może być również obiektywny czynnik prowadzący do zaistnienia stanu niepewności oraz wystąpienia różnorodnych obaw⁹⁷.

Według R.H. Ullmana zagrożenie to „działanie lub sekwencja zdarzeń, która drastycznie i w relatywnie krótkim czasie grozi degradacją jakości życia mieszkańców państwa lub znacznym zawężeniem zakresu decyzji politycznych dostępnych dla rządu tego państwa lub dla prywatnych, pozarządowych podmiotów wewnątrz państwa”⁹⁸. Z kolei J. Kunikowski wskazuje, że jest to „sytuacja, w której pojawia się prawdopodobieństwo powstania stanu niebezpiecznego dla otoczenia”⁹⁹. Zachodzi zatem wówczas możliwość utraty nie tylko dóbr materialnych, ale także wolności, zdrowia, a nawet życia¹⁰⁰. T. Leszczyński terminem tym określa

95 J. Czapska, *Bezpieczeństwo obywateli. Studium z zakresu polityki prawa*, Polpress, Kraków 2004, s. 56.

96 *System zarządzania kryzysowego państwa, w tym Sił Zbrojnych RP*, red. B. Wiśniewski, J. Fałęcki, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2006, s. 17.

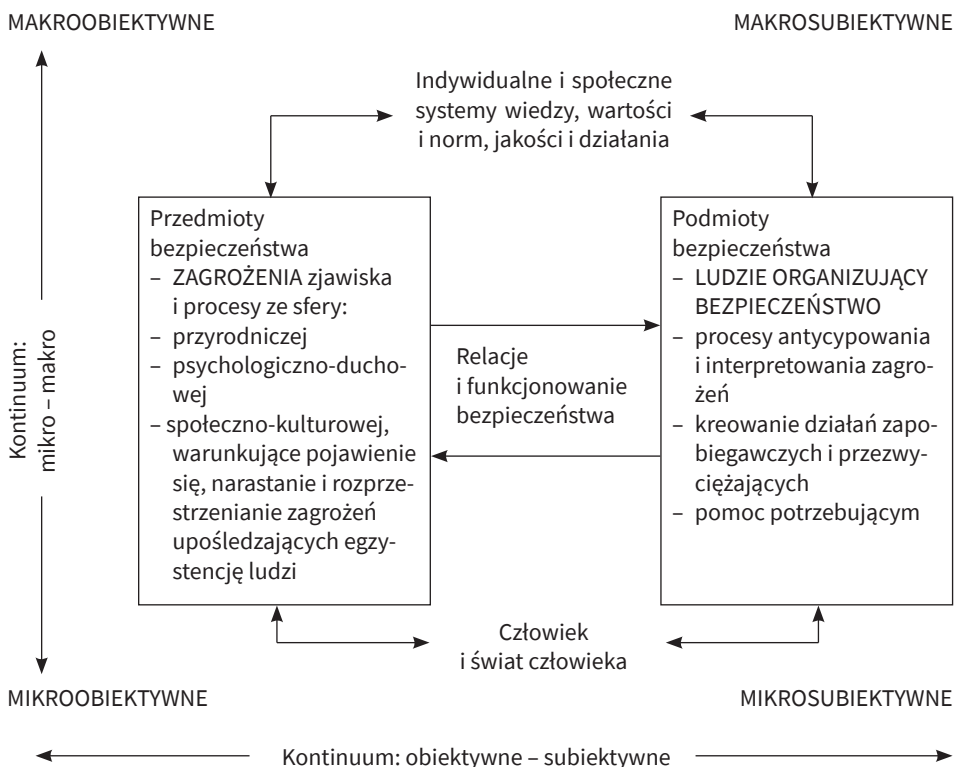
97 S. Korycki, *System bezpieczeństwa Polski*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1994, s. 54.

98 R.H. Ullman, *Redefining Security*, „International Security” 1983, Vol. 5, No. 1, s. 133.

99 J. Kunikowski, *Słownik terminów z zakresu wiedzy i edukacji dla bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo człowieka i zbiorowości społecznych*, red. W.J. Maliszewski, Wydawnictwo Akademii Bydgoskiej, Bydgoszcz 2005, s. 189.

100 *Leksykon wiedzy wojskowej*, Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1979, s. 510.

„wyzwanie, któremu nie przeciwdziałano skutecznie we właściwym czasie i które nie zostało (dotychczas) rozwiązane”¹⁰¹. Jednocześnie podkreśla on, że „jeśli wyzwanie zostanie w porę dostrzeżone, a działania podjęte w celu przeciwdziałania mu okażą się skuteczne, to nie przekształci się ono w zagrożenie”¹⁰². Miejsce zagrożeń w systemie bezpieczeństwa ilustruje rysunek 1.1.



Rys. 1.1. Miejsce zagrożeń w układzie bezpieczeństwa

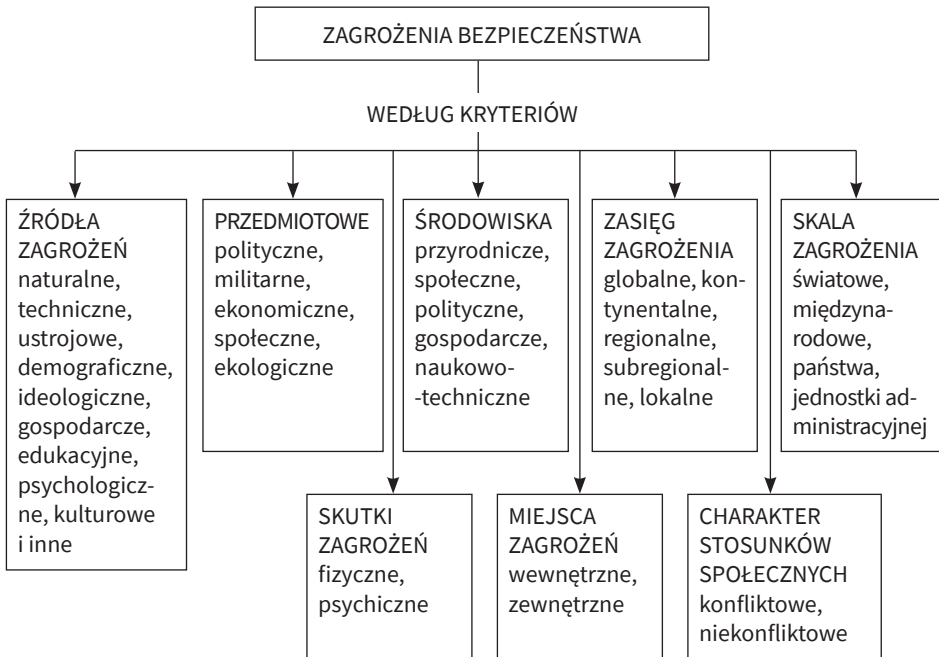
Źródło: J. Ziarko, *Uwagi o przedmiocie nauki o bezpieczeństwie*, „Problemy Bezpieczeństwa. Czasopismo Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego” 2007, nr 1, s. 10.

Termin ten obejmuje zarówno procesy, jak i zjawiska wpływające na jakość życia nie tylko poszczególnych jednostek, ale i całego społeczeństwa, a także potencjalne kryzysy będące następstwem działalności człowieka oraz sił natury. Jako że istnieje szerokie spektrum zagrożeń, wynikające z ich różnorodnego charakteru,

101 T. Leszczyński, *Kierowanie reagowaniem kryzysowym w państwie. Podstawowe pojęcia i definicje*, „Myśl Wojskowa” 2004, nr 1, s. 51.

102 *Ibidem*.

determinant, skali czy zasięgu, można je pogrupować według rozmaitych kryteriów (rys. 1.2). I tak zagrożenia można podzielić ze względu na ich źródła, charakter przedmiotowy czy środowiskowy, ich zasięg oraz skalę, a także skutki, miejsce występowania w stosunku do rozpatrywanej organizacji czy charakter istniejących stosunków w analizowanym społeczeństwie.



Rys. 1.2. Typologia zagrożeń bezpieczeństwa

Źródło: *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP. Podręcznik dla studentek i studentów*, red. R. Jakubczak, Dom Wydawniczy BELLONA, Warszawa 2003, załącznik 5.

Podaną typologią zagrożeń posługują się również F. Krynojewski i W. Kitler. Zagrożenia bezpieczeństwa publicznego definiują oni jako pasmo wydarzeń wpływających negatywnie na funkcjonowanie organów administracji państwowej, a także na jakość życia społeczeństwa czy środowisko naturalne. Są one elementem zagrożeń regionalnych oraz lokalnych, rozumianych według W. Kitlera jako sytuacje, zarówno o charakterze konfliktowym, jak i niekonfliktowym, które mogą powodować naruszenie bądź zerwanie więzi społecznych, gospodarczych lub politycznych w skali gminy, powiatu, województwa, a przeciwdziałanie im leży w gestii władz danej gminy, powiatu lub województwa¹⁰³. Zgodnie z art. 18

103 W. Kitler, *Obrona cywilna...*

ust. 1 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji bezpieczeństwo publiczne może zostać zagrożone przez sprowadzenie:

- 1) niebezpieczeństwa powszechnego dla życia, zdrowia lub wolności obywateli,
- 2) bezpośredniego zagrożenia dla mienia w znacznych rozmiarach,
- 3) bezpośredniego zagrożenia obiektów lub urządzeń,
- 4) zagrożenia przestępstwem o charakterze terrorystycznym bądź jego dokonania w stosunku do obiektów mających szczególne znaczenie dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, bądź mogącym skutkować niebezpieczeństwem dla życia ludzkiego¹⁰⁴.

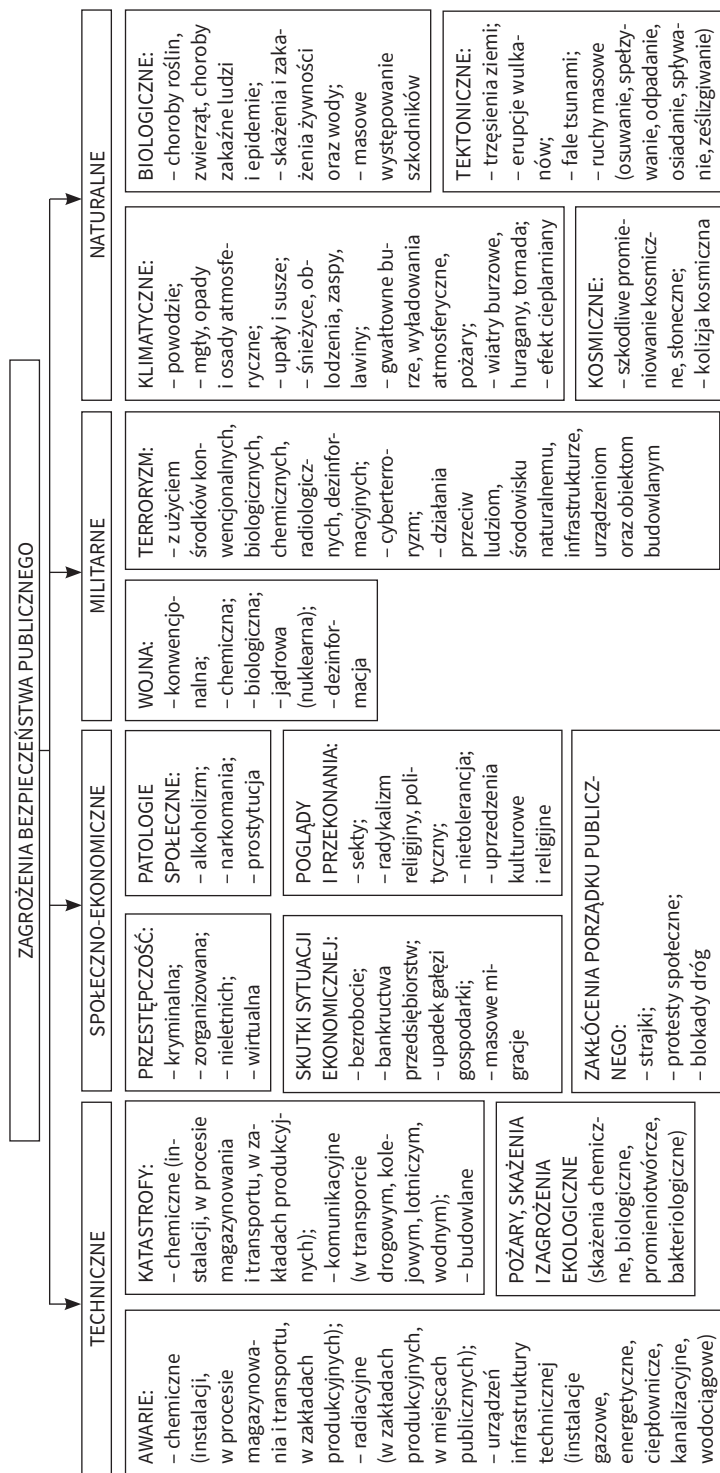
Podział zagrożeń bezpieczeństwa publicznego ze względu na przyczyny ich wystąpienia ilustruje rysunek 1.3. Uwzględnia on ich cztery główne rodzaje: zagrożenia techniczne, społeczno-ekonomiczne, militarne oraz naturalne. Zagrożenia techniczne związane są z możliwymi awariami i katastrofami (komunikacyjnymi, budowlanymi etc.) oraz zagrożeniami ekologicznymi wywołanymi awariami oraz katastrofami. Z kolei zagrożenia społeczno-ekonomiczne obejmują wszelkiego rodzaju przestępczość (także wirtualną), zakłócenia porządku publicznego, patologie społeczne, zjawiska wywołane czynnikami ekonomicznymi (w tym bezrobocie czy masowe migracje ludności), jak też zjawiska związane z wyznawanymi poglądami oraz przekonaniami (np. uprzedzenia kulturowe czy religijne, działalność sekt, radykalizm polityczny czy religijny). Zagrożenia militarne dotyczą czasu wojny oraz pokoju – obejmują wówczas działalność terrorystyczną. Zagrożenia naturalne zaś odnoszą się do działania sił przyrody, niezależnych od woli człowieka – w podziale na zjawiska biologiczne, klimatyczne, tektoniczne oraz kosmiczne.

Gdy rozpatruje się zagrożenia bezpieczeństwa publicznego natury technicznej, konieczne jest zdefiniowanie pojęcia awarii technicznej oraz katastrofy. Awaria techniczna to „gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych, powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich własności”¹⁰⁵. Ponadto w rozumieniu przepisów ustawy awarią techniczną jest także zdarzenie wywołane działaniem terrorystycznym¹⁰⁶. Efektem takich zdarzeń mogą być pożary, skażenia czy zagrożenia ekologiczne. Z kolei przez pojęcie katastrofy należy rozumieć

104 Art. 18 ust. 1 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2002 r. Nr 19, poz. 185).

105 Art. 3 pkt 1 Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiołowej (Dz.U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.).

106 Art. 3 pkt 2 Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiołowej (Dz.U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.). Zapis ten może budzić kontrowersje, co wynika z braku wypracowania przez ustawodawcę jasnych przepisów dotyczących pojęcia, istoty oraz walki z terroryzmem czy nawet wyodrębnienia działań terrorystycznych jako oddzielnego zagrożenia – nieujmowanego w ramy zagrożeń technicznych lub naturalnych.



Rys. 1.3. Podział zagrożeń bezpieczeństwa publicznego ze względu na źródło pochodzenia

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP. Podręcznik dla studentek i studentów*, red. R. Jakubczak, Dom Wydawniczy BELLONA, Warszawa 2003, s. 132; J. Piłzys, *Zarządzanie kryzysowe*, Uniwersytet Szczeciński, Wydział Humanistyczny, Instytut Politologii i Europeistyki, Międzynarodowe Stowarzyszenie „Edukacja dla Obronności i Bezpieczeństwa”, Szczecin 2007, s. 39-51; K. Sienkiewicz-Małjurek, Z.T. Niczyporuk, *Bezpieczeństwo publiczne. Zarys problematyki*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2010, s. 44 oraz J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, *Podstawy zarządzania kryzysowego*, cz. 1: *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2010, s. 26.

zdarzenie nagłe i tragiczne w skutkach, które powoduje straty materialne, uszczerbek na zdrowiu lub śmierć wielu osób¹⁰⁷. Zdarzenie takie może być efektem awarii technicznej, działania ludzkiego lub zaniechania działania.

Wraz z rozwojem przemysłu zatruciu ulega środowisko naturalne, wzrasta liczba odpadów, a także emisja zanieczyszczeń do atmosfery, przy jednoczesnym zmniejszaniu się obszarów zalesionych oraz wzroście liczby anomalii pogodowych czy rozwoju zjawiska globalnego ocieplenia. Szczególne niebezpieczeństwo niosą ze sobą elektrownie atomowe, zakłady i magazyny przechowujące środki toksyczne, wybuchowe oraz promieniotwórcze, a także pojazdy je przewożące¹⁰⁸. Awarie w takich zakładach mogą spowodować zatrucia, pożary, wybuchy, śmierć ludzi – zatem mogą przekształcić się w katastrofy i doprowadzić do długotrwałego skażenia terenu.

Następstwem rozwoju techniki i transportu jest wzrost niebezpieczeństwa wystąpienia katastrof komunikacyjnych, wśród których dominują wypadki drogowe. Podobnie wygląda to w dziedzinie budownictwa – jego rozwój generuje wzrost prawdopodobieństwa wystąpienia katastrofy budowlanej. Ponadto awarie infrastruktury technicznej (dostaw wody, gazu, energii elektrycznej) mogą być potencjalnym źródłem zagrożeń dla zdrowia, a niekiedy nawet dla życia ludzkiego.

Do grupy zagrożeń społeczno-ekonomicznych bezpieczeństwa publicznego zalicza się m.in. przestępczość kryminalną oraz zjawiska społeczne o charakterze kryminogennym¹⁰⁹. Przestępczość według B. Hołysta oznacza „zbiór czynów zabronionych przez ustawę pod groźbą kary, które to czyny popełnione zostały na obszarze danej jednostki terytorialnej w danym czasie”¹¹⁰. Definicja ta podkreśla rolę gminy, jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, w zapobieganiu wystąpienia zagrożeń zarówno technicznych, jak i społecznych. W literaturze przedmiotu funkcjonują takie pojęcia, jak: przestępczość rzeczywista, przestępczość ujawniona, przestępczość stwierdzona czy przestępczość osądzona.

Kolejną grupę zagrożeń stanowią patologie społeczne, którym sprzyja m.in. rozluźnienie relacji społecznych czy anonimowość, a także brak poczucia odpowiedzialności

107 *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, red. J. Pawłowski, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2002, s. 55.

108 K. Chwała, *Współpraca Polski z państwami ościennymi w zapobieganiu i usuwaniu skutków katastrof i klęsk żywiołowych*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, red. M. Jabłonowski, L. Smolak, Akademia Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztor w Pułtusku, Pułtusk 2007, s. 121–122 oraz M. Jurkowski, *Bezpieczeństwo jądrowe: przygotowanie administracji rządowej na wypadek zdarzeń radiacyjnych*, Akademia Obrony Narodowej, Państwowa Agencja Atomistyki, Warszawa 2002, s. 54.

109 K. Sienkiewicz-Małyjurek, Z.T. Niczyporuk, *Bezpieczeństwo publiczne. Zarys problematyki*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2010, s. 54.

110 B. Hołyst, *Kryminologia*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1999, s. 51.

za wspólne dobro, rosnące zubożenie społeczeństwa, ubóstwo oraz rozwarstwienie społeczne. W ich zakres wchodzi także zakłócenia porządku publicznego, niepokoje społeczne oraz przestępczość drogowa¹¹¹.

Zagrożenia społeczno-ekonomiczne mogą być też wynikiem panującej sytuacji ekonomicznej. Problemem ekonomicznym, społecznym oraz moralnym jest bezrobocie, skutkujące wieloma negatywnymi zjawiskami, np. brakiem dochodów czy dezintegracją osobowości bezrobotnego, obniżeniem poczucia własnej wartości, zanikiem więzi z innymi ludźmi, a w konsekwencji społeczną degradacją¹¹² i wzrostem przestępczości¹¹³. Efektem niekorzystnej sytuacji społeczno-ekonomicznej są także masowe migracje ludności. Prowadzić to może do napływu uchodźców poszukujących bezpieczeństwa politycznego czy socjalnego (ekonomicznego). Migracje transgraniczne mogą skutkować¹¹⁴:

- zwiększeniem liczby rozbojów oraz kradzieży na obszarze kraju;
- występowaniem między migrantami porachunków zbrojnych;
- powstawaniem przestępczości zorganizowanej o charakterze międzynarodowym;
- narodzinami struktur organizacji terrorystycznych;
- pogorszeniem stosunków dyplomatycznych z innymi państwami;
- rozwojem nielegalnego handlu, zaburzeniami na rynku pracy;
- rozwojem żebractwa, a także agresywnych form wyłudzenia pieniędzy.

Zagrożenia społeczno-ekonomiczne mogą wywołać zagrożenia o charakterze militarnym. Coraz częściej we współczesnym świecie zamiast działań wojennych pojmowanych jako konfrontacja sił jednego państwa z siłami innego kraju występują działania o charakterze terrorystycznym¹¹⁵. Brakuje przy tym jednej, uniwersalnej definicji terroryzmu¹¹⁶ – ze względu na wielość jego rodzajów¹¹⁷.

111 K. Sienkiewicz-Matyjurek, Z.T. Niczyporuk, *Bezpieczeństwo publiczne...*, s. 61.

112 A. Szymonik, *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 161.

113 W. Kozek, *Bezrobocie jako zjawisko społeczne*, [w:] *Wymiary życia społecznego: Polska na przełomie XX i XXI wieku*, red. M. Marody, Scholar, Warszawa 2007, s. 153.

114 J. Pilżys, *Zarządzanie kryzysowe*, Uniwersytet Szczeciński, Wydział Humanistyczny, Instytut Politologii i Europeistyki, Międzynarodowe Stowarzyszenie „Edukacja dla Obronności i Bezpieczeństwa”, Szczecin 2007, s. 41–42.

115 Terroryzm jako zjawisko wielopłaszczyznowe, wieloaspektowe nie może być definiowany wyłącznie z punktu widzenia jednej wybranej dziedziny. Próbą ujęcia holistycznego tego tematu jest opracowanie: T. Aleksandrowicz, *Terroryzm międzynarodowy*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.

116 B. Hoffman podaje w swojej pracy – za A.P. Schmidem oraz J. Jongmanem – że istnieje 109 definicji pojęcia terroryzmu, zawierających takie określenia, jak np.: „przemoc”, „siła”, „strach”, „groźba”, „celowa, planowana, systematyczna, zorganizowana akcja”, „brak humanitarnych ograniczeń”, „podkreślanie niewinności ofiar”, „grupa, ruch, organizacja jako sprawcy”, „zademonstrowanie siły innym”, „nieprzewidywalność”, „niespodziewany akt przemocy” itd. (B. Hoffman, *Oblicza terroryzmu*, Politeja, Warszawa 1999, s. 38).

117 W. Laqueur, *Reflections on Terrorism*, „Foreign Affairs” 1986, No. 1, Vol. 65, s. 91–98.

Przyjmuje się przykładowo, że jest to „dokonywanie w czasie pokoju ekwiwalentów zbrodni wojennych”¹¹⁸, m.in. za pomocą samochodów, samolotów czy materiałów wybuchowych. Do zagrożeń terrorystycznych zalicza się ataki z powietrza, morza oraz lądu, z użyciem:

- środków biologicznych¹¹⁹;
- substancji chemicznych¹²⁰;
- środków konwencjonalnych (broń, materiały wybuchowe itp.);
- materiałów radiologicznych¹²¹ – w wyniku uszkodzenia reaktora w elektrowni jądrowej, kradzieży materiałów rozszczepialnych w celu konstrukcji ładunku atomowego i jego detonacji;
- działań dezinformacyjnych na sieci oraz przez systemy informatyczne¹²², w tym przez fałszowanie, manipulowanie oraz blokowanie informacji, zniszczenie systemu teleinformatycznego np. sektora finansów, energetycznego, służb ratunkowych itp.

Czwartą grupę zagrożeń bezpieczeństwa publicznego stanowią zagrożenia naturalne, związane z niszczycielskim działaniem sił przyrody, niezależnym od woli człowieka, którym ludzie mogą przeciwdziałać tylko w pewnym, ograniczonym zakresie, a także z czynnikami fizycznymi oraz zjawiskami przyrodniczymi przejawiającymi się jako względnie nagłe zdarzenia w postaci kataklizmów lub klęsk żywiołowych¹²³. Mogą one przybierać formę zagrożeń klimatycznych – wywołanych procesami zachodzącymi w klimacie, tektonicznych – wynikających z procesów zachodzących wewnątrz skorupy ziemskiej, biologicznych – czego przejawem są choroby roślin, zwierząt czy choroby zakaźne ludzi, masowe występowanie szkodników itp., a ponadto zagrożeń kosmicznych, takich jak szkodliwe promieniowanie bądź możliwość kolizji planety z ciałem niebieskim w przestrzeni kosmicznej, np. z planetoidą albo kometą.

118 *Encyklopedia terroryzmu*, Bellona, Warszawa 2004, s. 22.

119 Używa się wówczas określenia „bioterroryzm”. Więcej w: K. Chomiczewski, J. Kocik, T. Szkoła, *Bioterroryzm. Zasady postępowania lekarskiego*, Wydawnictwo Lekarskie PZWL, Warszawa 2002, s. 117; T. Szmidtko, *Rodzaje i charakterystyka zagrożeń kryzysowych*, [w:] *III Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Zarządzanie Kryzysowe” – Bezpieczeństwo i ochrona statków i portów morskich*, Wydawnictwo Naukowe Akademii Morskiej w Szczecinie, Szczecin 2005, s. 80 oraz I. Witkowski, *Supertajne bronie islamu*, WiS, Warszawa 1999, s. 30.

120 I. Witkowski, *Supertajne bronie...*, s. 30.

121 *Ibidem*, s. 88.

122 Działania takie noszą nazwę cyberterroryzmu lub infoterroryzmu (*soft terrorism*). Więcej informacji na ten temat odnaleźć można w literaturze przedmiotu, np. A. Szymonik, *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 168–171 oraz B. Bolechów, *Terroryzm w świecie podwubiegunowym. Przewartościowania i kontynuacje*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2002, s. 51–56.

123 J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, *Podstawy zarządzania kryzysowego*, cz. 1: *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2010, s. 26.

Skutkami takich sytuacji mogą być¹²⁴:

- straty w infrastrukturze technicznej czy gospodarczej, a także uprawach rolnych oraz przechowywanej żywności;
- połamane drzewa, które zakłócają dynamikę transportu;
- przerwy w zasilaniu w wyniku zniszczenia linii energetycznych;
- grabieże, a także włamania do domów, mieszkań czy sklepów;
- zakłócenia w produkcji przemysłowej lub rolno-spożywczej;
- przerwy w dostawach paliw mających strategiczne znaczenie dla funkcjonowania gospodarki oraz egzystencji ludności;
- braki w dostępie do wody pitnej i do celów sanitarnych;
- znaczne utrudnienia w funkcjonowaniu placówek służby zdrowia, a także handlowych oraz oświatowych;
- poważne utrudnienia w przesyłce informacji na temat sytuacji w regionie dotkniętym klęską żywiołową.

Jednakże takie ujęcie systematyki zagrożeń bezpieczeństwa nie oddaje współczesnych realiów. Brakuje chociażby grupy zagrożeń ekonomicznych (czy gospodarczych), wirtualnych (internetowych) i terrorystycznych (ujmowanych w powyższym zestawieniu w grupie zagrożeń technicznych).

1.4. Katastrofy naturalne (rodzaje, przyczyny, skutki)

Zgodnie z zapisami Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej katastrofa naturalna to „zdarzenia związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powódzie, 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”¹²⁵. Katastrofą naturalną może być również zdarzenie wywołane działaniem terrorystycznym. Tylko niewielu z tych zdarzeń człowiek może zapobiegać, lecz większość można przewidzieć, a dzięki pracy wyspecjalizowanych jednostek można ograniczać wielkość szkód.

¹²⁴ *Ibidem*, s. 26–27.

¹²⁵ Art. 3 ust. 1 Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.).

Wspólne cechy katastrof naturalnych to:

- gwałtowny proces narastania niebezpieczeństwa bądź jego nagłe pojawienie się;
- znaczny stopień bezsilności w stosunku do niszczycielskiej siły natury;
- duże zagrożenia dla zdrowia, życia bądź mienia ludzi zagrożonych wystąpieniem danego zjawiska¹²⁶.

Przez opady atmosferyczne należy rozumieć krople wody lub też kryształki bądź bryłki lodu wypadające z chmur pod wpływem siły grawitacji. Ze względu na dużą różnorodność procesów prowadzących do powstawania chmur oraz zachodzących w ich wnętrzu ich postać może być zróżnicowana. Z hydrologicznego punktu widzenia opady ciekłe biorą udział w cyklu hydrologicznym niezwłocznie po osiągnięciu powierzchni terenu. Z kolei śnieg może zalegać na powierzchni gruntu bardzo długo, gdyż włącza się w cykl hydrologiczny dopiero w czasie roztopów. Głównymi postaciami opadów atmosferycznych są: deszcz, mżawka, śnieg, krupy śnieżne, grad¹²⁷.

Pod pojęciem intensywnych opadów atmosferyczny kryją się zarówno opady śniegu, gradu, marznącego deszczu, jak i deszczu. Takie nawalne opady mają zazwyczaj charakter krótkotrwały oraz lokalny, a gdy występują w zlewni potoku czy małej rzeki bądź w górnym odcinku dużej rzeki, mogą doprowadzić do gwałtownego przyboru wody, a w konsekwencji do powodzi. Zagrożeniem dla ludzkiego życia czy mienia są też gwałtowne burze z towarzyszącymi im wyładowaniami atmosferycznymi i gradobiciem. Wyładowaniom tym może towarzyszyć napięcie elektryczne sięgające 500 milionów woltów, temperatura zaś może osiągać wartość 30 000°C. Wyładowania stanowią zagrożenie także dla statków powietrznych czy morskich, linii energetycznych i telekomunikacyjnych, gdyż mogą być powodem pożarów. Graficzne przedstawienie omawianego zagadnienia zamieszczono na rysunku 1.4.

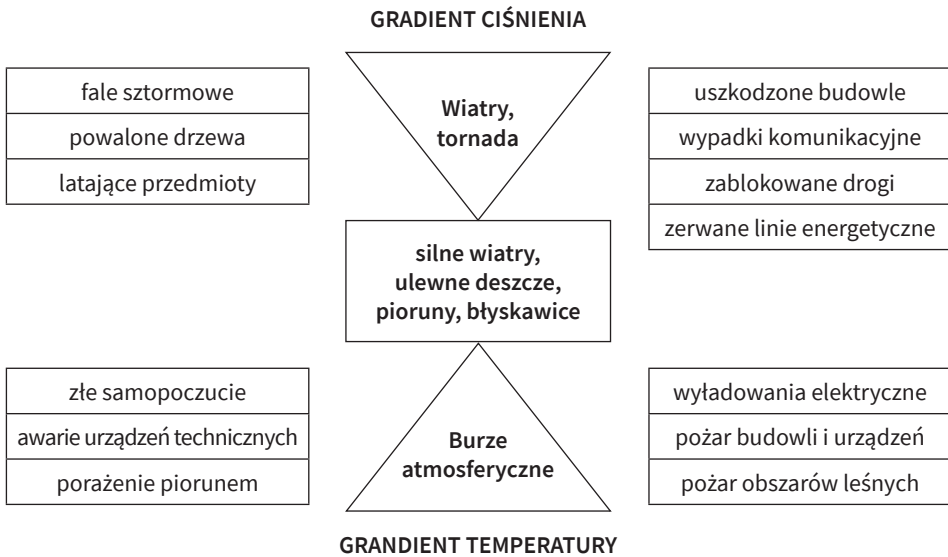
Intensywne opady śniegu i marznącego deszczu mogą doprowadzić do zniszczenia infrastruktury energetycznej czy teleinformacyjnej, utrudnień lub braku zaopatrzenia w żywność i inne niezbędne artykuły¹²⁸. Zamiecie i zawieje śnieżne także stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego. Dochodzi do nich, gdy opadom śniegu powodującym przyrost pokrywy śnieżnej z prędkością 30 centymetrów na dobę towarzyszy silny wiatr¹²⁹.

126 B. Wiśniewski, S. Zalewski, D. Podleś, K. Kozłowska, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 45.

127 E. Bajkiewicz-Grabowska, Z. Mikulski, *Hydrologia ogólna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011, s. 136.

128 J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, *Podstawy zarządzania...*, s. 30–31.

129 Szerzej: J. Falecki, *Udział Sił Zbrojnych RP w kryzysach pozamilitarnych na terenie RP*, [w:] Materiały z I konferencji „Zarządzanie kryzysowe” organizowanej przez Wyższą Szkołę Morską w Szczecinie i Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie w dn. 27.06.2003 r., s. 116–117.



Rys. 1.4. Burze atmosferyczne i silne wiatry jako zagrożenia naturalne

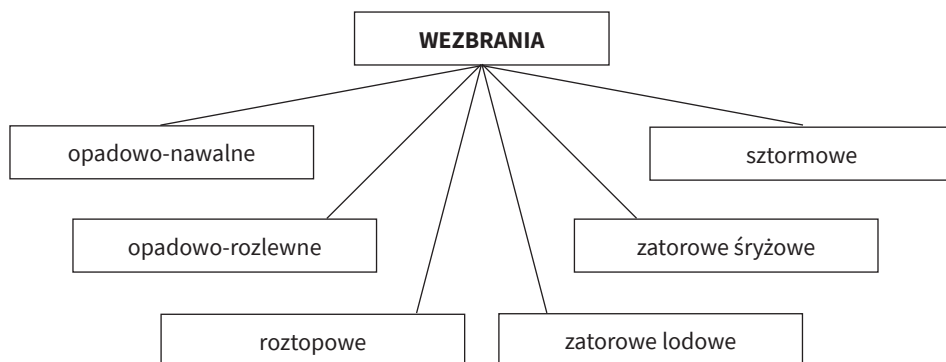
Źródło: J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, *Podstawy zarządzania kryzysowego*, cz. 1: *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2010, s. 30–31.

Do najczęściej występujących katastrof naturalnych należą powodzie¹³⁰, które zgodnie z terminologią geograficzną określa się jako wezbrania przynoszące szkody materialne i społeczne¹³¹. Wezbranie to podniesienie się poziomu stanu wody w cieku (rzece) będące następstwem wzmożonego zasilania bądź piętrzenia wody. Wzmożone zasilanie jest skutkiem długotrwałych opadów deszczu bądź też gwałtownego topnienia śniegów; występuje częściej i obejmuje większy obszar. Spiętrzenia wody zaś mają zasięg lokalny, a mogą powstawać zarówno w wyniku zatoru lodowego bądź sryżowego, jak i nagromadzenia się pni drzew czy nadmiernego zarastania koryta rzeki. W ujściowych odcinkach rzek mogą być wywołane sztormami utrudniającymi odpływ wód rzecznych do morza (zjawisko cofki).

Podział wezbrań ze względu na genezę oraz czas wystąpienia ilustruje rysunek 1.5.

130 Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 10 Ustawy z dnia 18 lipca 2001 roku – Prawo wodne (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.) powódź to „wezbranie wody w ciekach naturalnych, zbiornikach wodnych, kanałach lub na morzu, podczas którego woda po przekroczeniu stanu brzegowego zalewa doliny rzeczne albo tereny depresyjne i powoduje zagrożenia dla ludności lub mienia”.

131 Więcej w: E. Bajkiewicz-Grabowska, Z. Mikulski, *Hydrologia ogólna*.



Rys. 1.5. Geneza wezbrań

Źródło: opracowanie własne na podstawie E. Bajkiewicz-Grabowska, Z. Mikulski, *Hydrologia ogólna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011, s. 178.

Wezbrania opadowe nawalne są efektem gwałtownych ulew letnich, zwłaszcza w obszarach górskich, natomiast opadowe rozlewne – opadów ciągłych w zlewni danego cieków wodnego. Wezbrania zatorowe lodowe towarzyszą zwykle roztopom, a wynikają ze spiętrzania wody spowodowanego zatkaniem przekroju rzeki przez zator w czasie spływu lodów. W wypadku wezbrań zatorowych śryżowych zaś czynnikiem sprawczym zatkania przekroju cieków może być śryż bądź lód deny. Sztormy utrudniające odpływ rzeczny do morza, przy silnych wiatrach wiejących od morza, przyczyniają się do powstawania wezbrań sztormowych.

Wezbranie nie tworzy się jednocześnie na całej długości rzeki. Najczęściej rozpoczyna się w górnej części dorzecza, a narastając, przemieszcza się w dół rzeki. Prędkość, z jaką przemieszcza się fala wezbraniowa, zależy od czynników naturalnych, takich jak spadek podłużny rzeki oraz kształt poprzeczny jej łóżyska, jak też od czynników antropogenicznych (np. wybetonowanie koryta rzeki). W przekrojach, w których woda występuje z koryta, prędkość przesuwania fali wezbraniowej jest zwykle mniejsza niż w przekrojach zwartych. Ponadto wraz z przesuwaniami się fali wezbraniowej z biegiem rzeki ulega ona spłaszczeniu – maleje wysokość fali, gdyż jej czoło ulega zmniejszeniu, a jej długość wzrasta. Również dopływy mogą opóźniać bądź przyspieszać kulminację rzeki głównej. Zależy to od momentu, w którym szczyt fali wezbrania dopływu pojawia się przy ujściu dopływu. W razie nakładania się fal wezbraniowych – gdy kulminacja dopływu zbiega się z kulminacją recypienta – wezbranie rzeki głównej jest najwyższe. Istotną rolę w zakłócaniu swobodnego przemieszczania się kulminacji w dół rzeki odgrywają zatory lodowe, opóźniające przechodzenie fali wezbraniowej¹³².

¹³² Szerzej w: A. Byczkowski, *Hydrologia*, t. 2, Wydawnictwo Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego, Warszawa 1996.

Następstwa wezbrań powodujących straty materialne ogromnej wartości, czyli powodzi, mogą być potęgowane przez¹³³:

- niedostateczne naturalne zdolności retencyjne terenów znajdujących się w zlewni górnego odcinka rzeki, a także ich górskich dopływów;
- niezadowalającą zdolność zatrzymania fali powodziowej przez zbiorniki retencyjne zlokalizowane w poszczególnych odcinkach rzeki;
- zły stan techniczny wałów przeciwpowodziowych;
- nieodpowiedni sposób zagospodarowania oraz użytkowania polderów zalewowych oraz innych terenów zagrożonych powodzią;
- błędne decyzje w procesie planowania i zagospodarowania przestrzeni;
- zły stan techniczny budowli hydrotechnicznych spiętrzających wodę.

Zjawiskami powiązаныmi z nadmiarem wody, zarówno w stanie stałym, jak i ciekłym, są lawiny śnieżne i błotne, osuwiska ziemi czy potoki błotno-rumowiskowe, szczególnie często występujące na obszarach górzystych. Są to gwałtowne przemieszczenia dużych mas śniegu, błota, ziemi czy kamieni w dół stoku, na odległość co najmniej 50 metrów¹³⁴.

Wśród czynników sprzyjających powstawaniu lawin wymienić należy m.in.: grubość pokrywy śnieżnej, warunki atmosferyczne, wielkość opadów, nasłonecznienie, gwałtowny wiatr, kąt nachylenia zbocza, charakter podłoża czy sygnały akustyczne. Lawiny wywoływać mogą ludzie, a także zwierzęta.

Potoki rumowiskowe spływają falami, które są efektem spiętrzenia dużej masy rumowiska skalnego, o objętości nawet ponad dziesiątek tysięcy metrów sześciennych, a rozmiary pojedynczych bloków skalnych mogą dochodzić do 3–4 metrów średnicy. Rumowisko, które jest niesione przez wody potoku, może spowodować rozległe spustoszenia, prowadząc do zniszczenia mostów, dróg, urządzeń hydrotechnicznych, a co więcej – gospodarstw położonych w jego bezpośrednim sąsiedztwie¹³⁵.

Istotnym zjawiskiem z punktu widzenia jego negatywnych następstw jest także susza, w terminologii hydrologicznej określana niżówką. Rozpoczyna ją susza atmosferyczna, rozumiana jako niedostatek opadów. Gdy bezdeszczowemu okresowi towarzyszy wysoka temperatura zwiększająca parowanie, może to doprowadzić do posuchy. Pod wpływem suszy atmosferycznej może rozwinąć się susza glebowa – wynika to z wyczerpywania się zasobów wody wolnej występujących w gruncie, zmniejszania zasobów wilgoci glebowej, a następnie wysychania gleby. Rozwój tej fazy suszy może zostać zahamowany przez opad, który uzupełni zapas wilgoci glebowej. Jeśli taki opad nie wystąpi, wywołać to może suszę hydrologiczną, która jest następstwem braku wody wolnej w strefie aeracji oraz

133 Więcej w: J. Bański, M. Degórski, T. Komornicki, P. Korcelli, P. Śleszyński, *Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa 2004, s. 18.

134 *Zagrożenia okresowe występujące w Polsce*, Wydział Analiz Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, styczeń 2012, s. 18.

135 J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, *Podstawy zarządzania...*, s. 34–35.

ciągłego odpływu podziemnego do rzek, co prowadzi do obniżenia zwierciadła wód gruntowych, a następnie do zmniejszenia odpływu podziemnego do rzek, co z kolei skutkuje obniżeniem stanu wody w rzece. Wystąpienie suszy przyczynia się m.in. do zmniejszenia plonów w rolnictwie, strat w nasadzeniach leśnych czy ogrodniczych, konieczności ponoszenia dodatkowych kosztów w związku z nawodnieniami czy budową systemów irygacyjnych, a także do wzrostu prawdopodobieństwa wystąpienia pożarów – zarówno o charakterze samozapłonowym, jak i powstałych wskutek działalności człowieka.

Kolejnym rodzajem katastrof naturalnych są pożary. B. Hołyst pojęcie to zdefiniował jako „samorzutne i niekontrolowane rozprzestrzenianie się ognia, powodujące straty materialne”¹³⁶. W obowiązujących aktach prawnych nie ma jednolitej definicji omawianego zjawiska. Może być ono traktowane jako „niekontrolowane procesy palenia, w miejscu do tego nie przeznaczonym”¹³⁷, a szczegółowiej – jako ogień, który rozprzestrzenił się z siłą żywiołową, o wielkim zasięgu, zagrażający życiu czy zdrowiu wielu osób bądź mieniu w wielkich rozmiarach¹³⁸. Szczególnie zagrożone pożarami są obszary leśne oraz obiekty przemysłowe¹³⁹. W czasie burz lasy zapalają się w wyniku wyładowań atmosferycznych, a przy sprzyjających warunkach atmosferycznych pożary takie mogą osiągnąć ogromne rozmiary. Jeśli w wyniku pożaru zostały spalone lub zniszczone lasy, uprawy, trawy, torfowiska czy nieużytki o powierzchni większej niż 2 km², określa się je mianem wielkich pożarów. Wybuchają one zazwyczaj w okresie największego zagrożenia pożarowego w lasach¹⁴⁰. Wskutek pożarów zniszczeniu ulega także flora i fauna ekosystemu objętego pożarem, a do atmosfery dostają się trujące pyły. Również pożary obszarów zabudowanych niosą ze sobą ogromne szkody – nie tylko materialne, ale skutkować mogą także utratą zdrowia, a nawet życia ludności.

Z kolei trzęsienia ziemi to najogólniej drgania skorupy ziemskiej wywołane różnymi czynnikami, prowadzące do przemieszczania się jej fragmentów względem siebie¹⁴¹. Główne ich typy to trzęsienia: tektoniczne, wulkaniczne, zapadowe. Trzęsienia tektoniczne są najczęstsze, a przy tym najgroźniejsze w skutkach. Stanowią one około 90% wszystkich trzęsień występujących na kuli ziemskiej. Są następstwem gwałtownego przemieszczania się mas skalnych zarówno w skorupie ziemskiej, jak i w górnym płaszczu Ziemi, jako rozładowania nagromadzonych naprężeń.

136 B. Hołyst, *Kryminalistyczna problematyka pożarów*, Wydawnictwo Zakładu Kryminalistyki Komendy Głównej Milicji Obywatelskiej, Warszawa 1962, s. 9.

137 Załącznik 3 § 1 ust. 1 pkt 2a) Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 29 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz.U. z 1999 r. Nr 111, poz. 1311).

138 Art. 163 § 1 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.).

139 J. Falecki, *Udział Sił...*, s. 116–117.

140 T. Szmidtka, *Rodzaje i charakterystyka...*, s. 83.

141 W. Mizerski, *Geologia dynamiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 239.

Wulkaniczne trzęsienia ziemi związane są z gwałtownymi erupcjami wulkanów eksplozywnych bądź z przemieszczaniem się magmy wewnątrz skorupy ziemskiej, a także z zapadaniem się stropów pustych komór magmowych. Są one na ogół słabe, jednak przy bardzo silnych erupcjach mogą być odczuwane na daleką odległość. Stanowią około 7% wszystkich trzęsień ziemi.

Ostatnią grupą trzęsień ziemi są trzęsienia będące następstwem zapadania się stropów nad pustkami w przypowierzchniowej strefie skorupy ziemskiej – np. stropów jaskiń. Są one zazwyczaj związane z obszarami krasowymi. Wstrząsy przez nie wywoływane są najczęściej słabe, a szkody niewielkie. Trzęsienia takie obejmują około 3% wszystkich trzęsień ziemi. Do tej grupy trzęsień ziemi zaliczane są także tąpnięcia, a zatem wstrząsy spowodowane zapadaniem się wyrobisk górniczych¹⁴².

Następstwem trzęsień ziemi mogą być nie tylko straty w mieniu ruchomym i nieruchomościach czy infrastrukturze, ale również straty w chowie i hodowli zwierząt, a przede wszystkim stanowią one zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi. Bywa, że powodują przeobrażenia geologiczne, chociażby podniesienie lub obniżenie znacznych partii terenu. W wypadku obszarów nadmorskich może to skutkować powiększeniem powierzchni łądu lub morza. Efektem wstrząsów są osuwiska, zarówno na powierzchni terenu, jak i podmorskie, a także podniesienie bądź obniżenie poziomu wód gruntowych, wywołane zaś przez trzęsienie fale tsunami mogą wdrzeć się daleko w głąb nisko położonych terenów¹⁴³.

Wśród katastrof naturalnych zapisanych we wspomnianej wcześniej ustawie¹⁴⁴ wymieniono również osuwiska ziemi, rozumiane jako grawitacyjne, szybkie przemieszczanie się mas o dużej objętości po nachylonym stoku¹⁴⁵. Proces ten może trwać kilka sekund, minut, czasem godzin, a w wyjątkowych wypadkach – dni. W ruchu osuwiskowym mogą brać udział miliony ton skał, powodując zniszczenia całych osiedli i śmierć wielu ludzi. Takie przemieszczanie mas skalnych rozpoczyna się od powstania tzw. szczelin inicjalnych, wzdłuż których następuje odrywanie i przemieszczanie się w dół mas skalnych, czego następstwem jest powstanie niszy osuwiskowej w górnej części zbocza. Niektóre osuwiska nie wykazują w późniejszym czasie żadnej aktywności, inne zaś są wprawiane w ruch wielokrotnie, zazwyczaj po obfitych opadach – są to tzw. osuwiska periodyczne. Występują również osuwiska chroniczne, czyli takie, które są w ciągłym ruchu do chwili osiągnięcia równowagi zbocza.

Ze względu na cechy morfologiczne osuwiska dzielą się na dolinne i zboczowe. Pierwsze z nich powstają na terenach źródeł rzek, w których erozja terenu powoduje znaczne spadki terenu. Drugie zaś – na stokach podcinanych w wyniku erozji bocznej rzek. Jednym z czynników sprzyjających powstawaniu osuwisk są wody opado-

142 *Ibidem*, s. 276.

143 *Ibidem*, s. 282.

144 Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.).

145 W. Mizerski, *Geologia dynamiczna*, s. 149.

we oraz wody gruntowe. Osuwiska, podobnie jak inne ruchy masowe, występują do momentu osiągnięcia przez zbocze stanu równowagi. Stadium to osiągnięte jest przy różnym kącie nachylenia stoku, w zależności od jego budowy geologicznej.

Występowanie ekstremalnych temperatur stanowi zagrożenie dla życia ludzi i zwierząt. Wysokie temperatury¹⁴⁶ prowadzą do zubożenia szaty roślinnej, niedoboru wody pitnej, strat w rolnictwie, zakłóceń w funkcjonowaniu infrastruktury, transportu kolejowego czy drogowego, pożarów lasów itp. Ponadto upały mogą powodować uszkodzenia nawierzchni dróg wykonanych z masy mineralno-bitumicznej oraz szlaków kolejowych (wypaczanie szyn), co może prowadzić do katastrof komunikacyjnych. Z kolei skutkiem bardzo niskich temperatur¹⁴⁷ są masowe padnięcia zwierząt (podobnie jak w wypadku występowania upałów) i przemarznięcia roślin. Infrastruktura techniczna pod ich wpływem również ulega awariom, powodując zagrożenie dla życia ludzkiego. Urządzenia techniczne mogą ulec zniszczeniu, co sprzyja awariom i katastrofom np. pociągów, statków, samolotów. Zamarzające wody stojące oraz płynące oddziałują na gospodarkę żywnościową, a w okresie wiosennych roztopów, na skutek występujących zatorów lodowych, mogą zalewać pobliskie tereny¹⁴⁸.

Coraz częściej występującym anomaliami pogodowym i ekstremalnym zjawiskiem atmosferycznym towarzyszą huraganowe wiatry o średniej prędkości przekraczającej 120 km/h. Powstawanie takich zjawisk uwarunkowane jest ogólną cyrkulacją powietrza w atmosferze i znacznymi różnicami temperatury oraz wilgotności na granicy dwóch mas powietrza. Skutkuje to powstawaniem nawet trąb powietrznych, które mają postać ciemnego leja zwężającego się ku dołowi, gdy dotyka powierzchni terenu. W tak wytworzonym wirze powstaje wiatr o prędkości 50–100 m/s (180–360 km/h). Szkody wyrządzone przejściem trąby powietrznej są efektem nie tylko dużej prędkości wirującego powietrza, ale także ogromnej siły ssącej powstałej w osi wiru, gdzie gwałtownie spadło ciśnienie¹⁴⁹. Jako że są to zjawiska, które pojawiają się niespodziewanie, a jednocześnie są krótkotrwałe, bardzo trudno je przewidzieć. Powodować zaś mogą poważne uszkodzenia zabudowań oraz infrastruktury technicznej, a w krańcowych wypadkach – utratę zdrowia lub życia ludzi¹⁵⁰.

Mianem katastrof naturalnych określa się także zjawiska wywołane czynnikami organicznymi. Są one następstwem aktywności wirusów, grzybów lub masowego występowania szkodników. Ich skutki to choroby roślin, zwierząt oraz choroby

146 Przez „wysokie temperatury” należy rozumieć upały, a więc pogodę charakteryzującą się temperaturą powietrza przy powierzchni ziemi przekraczającą +30°C (*Zagrożenia okresowe...*, s. 20).

147 Sformułowanie „bardzo niskie temperatury” stosowane bywa zamiennie z określeniem „silne mrozy” (gdy temperatura powietrza spada poniżej -20°C). W aspekcie społecznym dotyczy to sytuacji, gdy panujący chłód staje się przyczyną śmierci ludzi lub powoduje straty materialne (*Zagrożenia okresowe...*, s. 9).

148 J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, *Podstawy zarządzania...*, s. 35–36.

149 *Zagrożenia okresowe...*, s. 7–8.

150 Więcej w: J. Falecki, *Udział Sił...*, s. 116–117.

zakaźne ludzi. Przez „choroby roślin” należy rozumieć wszystkie dłużej trwające zaburzenia w procesach życiowych roślin, które są spowodowane działaniem czynników chorobotwórczych. Są one wypadkową wzajemnego oddziaływania na siebie rośliny żywicielskiej oraz patogenu. W wyniku tego procesu zmianie ulegają zarówno roślina, jak i sam patogen, a objawy chorób są reakcją roślin na dany czynnik chorobotwórczy, zarówno nieinfekcyjny, jak i infekcyjny¹⁵¹. Z pojęciem tym związane jest także masowe występowanie szkodników, np. szarańczy. Gwałtowny, niekontrolowany wzrost ich populacji prowadzi do zniszczenia znacznych powierzchni plantacji¹⁵². Efektem rozprzestrzeniania się chorób roślin na dużą skalę oraz masowego występowania szkodników są znaczne straty wynikające z obniżenia produkcji rolnej lub całkowitego jej zniszczenia, a co za tym idzie, wzrost cen rynkowych na żywność, w dalszej kolejności zaś wzrost inflacji. W skrajnych warunkach zaczyna brakować pożywienia dla zwierząt i dochodzi do ich masowego pomoru. Odpowiednie przepisy prawa regulują kwestie związane z ochroną roślin przed organizmami szkodliwymi z użyciem dopuszczalnych środków ochrony roślin czy z działalnością instytucji odpowiedzialnych za owe kwestie¹⁵³.

Choroby zwierząt ze względu na etiologię można podzielić m.in. na zakaźne, zwyrodnieniowe, wirusowe lub autoagresywne. Zazwyczaj są one przypisane do jednego gatunku, jednak występują także takie, przy których zachodzi niebezpieczeństwo ich przenoszenia między różnymi gatunkami zwierząt. Z punktu widzenia bezpieczeństwa ludzi oraz zwierząt domowych ważne są także choroby dzikich zwierząt, które mogą przenosić się na zwierzęta hodowlane bądź są źródłem zakażeń, jak np. wścieklizna. Także człowiek może zostać zainfekowany przez bezpośredni kontakt ze zwierzęciem lub spożywanie surowców pochodzenia zwierzęcego, a nawet drogą powietrzną. Przykłady takich chorób to: toksoplazmoza, wścieklizna, bruceloza czy ptasia grypa.

Skutkiem wystąpienia zoonoz są zachorowania ludzi na daną chorobę. Ponadto skażeniu mogą ulec środki spożywcze pochodzenia zwierzęcego, które także mogą powodować zachorowania wśród ludzi lub innych zwierząt. W krańcowym wypadku może to doprowadzić do śmierci ludzi, utraty zdrowia czy wystąpienia pomoru zwierząt. Warto zaznaczyć, że stosowne akty prawne szczegółowo regulują kwestie ochrony zdrowia zwierząt, a także zwalczania wśród nich chorób zakaźnych¹⁵⁴.

151 *Zagrożenia okresowe...*, s. 22.

152 Dobitym tego przykładem jest tzw. wielki głód ziemniaczany w Irlandii w latach 1845–1849, gdy w wyniku epidemii zarazy ziemniaczanej skutkującej zniszczeniem niemal wszystkich upraw ziemniaków zmarło ponad milion obywateli tego kraju, a drugie tyle zdecydowało się wyemigrować, głównie do Stanów Zjednoczonych, gdzie do dziś ich potomkowie stanowią jedną z największych diaspor.

153 Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin (Dz.U. z 2004 r. Nr 11, poz. 94 z późn. zm.).

154 Wystarczy wymienić choćby: Ustawę z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2004 r. Nr 69, poz. 625 z późn. zm.),

Pojęcie epidemii odnosi się do ludzi i rozumie się przez nie „wystąpienie na danym obszarze zakażeń lub zachorowań na chorobę zakaźną w liczbie wyraźnie większej niż we wcześniejszym okresie albo wystąpienie zakażeń lub chorób zakaźnych dotychczas niewystępujących”¹⁵⁵. Epidemie mogą być efektem zdarzeń o charakterze katastrofalnym, takich jak powódzie czy susze, bądź wynikać z niezachowania ostrożności lub wymogów higienicznych. Będąc następstwem niekontrolowanego rozprzestrzeniania się groźnych chorób czy infekcji, prowadzą one do gwałtownego wzrostu zachorowań, z których część może kończyć się nawet śmiercią. Epidemie prowadzą również do strat ekonomicznych – np. w wyniku absencji chorobowej¹⁵⁶. Podstawą działań prewencyjnych, mających na celu ograniczenie skutków zarówno chorób, jak i epidemii, są działania profilaktyczne oraz określenie grup ryzyka zachorowalności na daną chorobę czy też wskazanie regionów, w których występują potencjalne źródła zagrożenia. Zależnie od rodzaju epidemii, a także jej rozległości, podejmowane działania mogą mieć różnorodny charakter, począwszy od szczepień obowiązkowych, na przymusowej izolacji na określony czas dużych grup ludzi bądź obszarów kończąc.

Katastrofy naturalne mogą doprowadzić do wystąpienia różnych rozmiarów awarii technicznych, te zaś mogą skutkować zagrożeniami pożarowymi, chemicznymi czy biologicznymi, a nawet radioaktywnymi. Takie wydarzenia mogą powodować zanieczyszczenie powietrza, wód i gleby¹⁵⁷.

Wobec szerokiego spektrum zdarzeń określanym mianem katastrof naturalnych pojedyncza jednostka jest bezsilna. Dlatego też powoływane są – zarówno przez władze państwowe, jak i samorządowe, a także organizacje pozarządowe – odpowiednie służby, straże czy inspekcje oraz inne organizacje współpracujące ze sobą w celu zagwarantowania bezpieczeństwa obywatelom, ostrzeżenia ich o potencjalnych niebezpieczeństwach, a w razie fizycznego zaistnienia katastrofy naturalnej – działające zgodnie ze swoimi kompetencjami. Taka szybka, sprawna i skuteczna akcja pozwala zwykle na minimalizację szkód oraz szybko przywrócenie stanu sprzed wystąpienia określonej katastrofy naturalnej.

Ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U. z 2004 r. Nr 33, poz. 287 z późn. zm.) czy Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie wykazu chorób zakaźnych zwierząt, dla których sporządza się plany gotowości ich zwalczania (Dz.U. z 2004 r. Nr 108, poz. 1153).

155 Art. 2 pkt 9 Ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2008 r. Nr 234, poz. 1570 z późn. zm.). Ustawa ta określa zasady oraz tryb postępowania w kwestii zapobiegania zakażeniom i chorobom zakaźnym u ludzi oraz ich zwalczania, natomiast wykaz zakażeń oraz chorób zakaźnych stanowi załącznik do Ustawy (wymienia m.in. AIDS, zakażenie HIV, grypę, w tym ptasią grypę u ludzi, wirusowe zapalenie wątroby typu A, B, C, pryszczycę).

156 *Zagrożenia okresowe...*, s. 13.

157 Szerzej: P. Rejmer, *Podstawy toksykologii*, Ekoinżynieria, Lublin 1999.

2. System organizacyjno-prawny w zakresie bezpieczeństwa publicznego

2.1. Administracja publiczna a bezpieczeństwo publiczne

Jedną z głównych funkcji państwa jest zaspokojenie podstawowych potrzeb jego mieszkańców, w tym potrzeby bezpieczeństwa. Kompetencje w tym zakresie posiadają organy administracji publicznej¹ – państwowe, rządowe i samorządowe². W tym celu tworzone są także specjalne instytucje o zasięgu krajowym, regionalnym i lokalnym, co przedstawia rysunek 2.1.

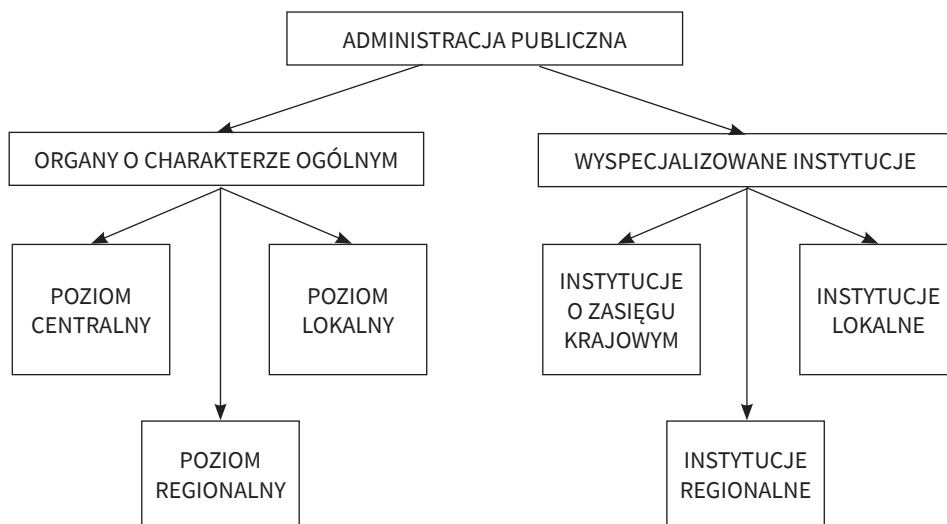
W ramach administracji publicznej wyróżnić można organy o charakterze ogólnym, których zadaniem jest m.in. zagwarantowanie bezpieczeństwa publicznego, a także wyspecjalizowane w tym zakresie instytucje. Organy administracji o charakterze ogólnym znajdują się zarówno na poziomie centralnym, regionalnym, jak i lokalnym. Wyspecjalizowane w zakresie bezpieczeństwa publicznego instytucje mogą z kolei mieć zasięg krajowy, regionalny lub lokalny.

Jak wskazuje M. Lisiecki³, można dokonać podziału podmiotów zajmujących się ochroną bezpieczeństwa obywateli ze względu na pełnione przez nie funkcje.

1 Jak wskazuje H. Izdebski, przez pojęcie administracji należy rozumieć zespół działań, czynności, a także przedsięwzięć wykonawczych (H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, K.E. Liber, Warszawa 1999, s. 79), *Wielka encyklopedia powszechna PWN* stwierdza, że istotą administracji jest organizowanie praktycznej realizacji zadań państwa (*Wielka encyklopedia powszechna PWN*, t. 1, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1962, s. 37), natomiast według P. Gabriela „administracja publiczna jest to zespół organów administracyjnych i obsługujących je urzędów” (P. Gabriel, *Elementarne wiadomości o administracji, samorządzie terytorialnym i prawie administracyjnym*, [w:] *Kompendium wiedzy o społeczeństwie, państwie i prawie*, red. S. Wronkowska, M. Zmierzak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 351).

2 T. Serafin, S. Parszowski, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Difin, Warszawa 2011, s. 135.

3 M. Lisiecki, *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, Wydawnictwo Naukowe ŁÓŚGRAF, Warszawa 2011, s. 86–87.



Rys. 2.1. Administracja publiczna w systemie bezpieczeństwa publicznego

Źródło: opracowanie własne na podstawie W. Chudy, L. Wetyczko, *Wybrane zagadnienia edukacji dla bezpieczeństwa*, Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych im. gen. Tadeusza Kościuszki, Wrocław 2010, s. 65–70; T. Serafin, S. Parszowski, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Difin, Warszawa 2011, s. 133–196.

Funkcje kreatywno-nadzorcze sprawują m.in. Sejm, Senat, Prezydent RP, Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, poszczególni ministrowie – jeśli w ramach swych resortów wykonują zadania związane z tematyką bezpieczeństwa, a także terenowe organy administracji ogólnej oraz organy samorządu terytorialnego. Funkcje wykonawcze sprawują zaś m.in. Policja, Państwowa Straż Pożarna, Państwowe Ratownictwo Medyczne, Siły Zbrojne RP, służby, inspekcje i straże, prokuratura, organizacje pozarządowe czy firmy ochrony osób i mienia.

2.1.1. Organy o charakterze ogólnym

2.1.1.1. Poziom centralny

Konstytucyjnymi organami stanowiącymi prawo i określającymi końcowy kształt wzorców działania w istotnych dla państwa obszarach działania, w tym w sferze bezpieczeństwa, są Sejm i Senat. Sprawność działań w dziedzinie bezpieczeństwa zależy od wielu czynników, takich jak np. jakość prac legislacyjnych, trafność weryfikacji zgłaszanych projektów ustaw, weryfikacja celów strategicznych oraz ich hierarchizacja. Przyjmowane wzorce działań winny odpowiadać potrzebom obywateli i państwa, nie tylko obecnym, ale i przyszłym. Konieczne jest zatem wyko-

rzystanie instrumentów kontrolingu oraz audytu strategicznego, a także wiedzy eksperckiej. Organem kontrolnym jest też Sejm.

Zgodnie z Konstytucją RP⁴ organem stojącym na straży suwerenności oraz bezpieczeństwa państwa jest Prezydent RP. Konstytucyjnym podmiotem odpowiedzialnym za stan bezpieczeństwa i porządku publicznego w kraju jest też Rada Ministrów, posiadająca uprawnienia m.in. w zakresie zarządzania kryzysowego⁵. Do jej uprawnień należy również zapobieganie skutkom katastrof naturalnych oraz awarii technicznych określanych jako klęski żywiołowe, co skutkować może wprowadzeniem na terenie całego kraju lub jego części stanu klęski żywiołowej⁶. Z kolei w nagłych wypadkach za zarządzanie kryzysowe odpowiada minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Przy Radzie Ministrów jako organ opiniodawczo-doradczy w sprawach inicjowania oraz koordynacji działań związanych z zarządzaniem kryzysowym działa Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, w którego skład wchodzi ministrowie odpowiedzialni za strategiczne oraz podatne na wystąpienie zagrożeń dziedziny życia społeczno-gospodarczego (ministrowie do spraw: administracji publicznej, spraw wewnętrznych, budownictwa, gospodarki przestrzennej oraz mieszkaniowej, finansów publicznych, gospodarki, informatyzacji, zdrowia, transportu, łączności oraz środowiska), szefowie służb specjalnych oraz innych podmiotów, a ponadto szefowie administracji zespolonej i niezespolonej oraz kierownicy urzędów centralnych. Prezydent RP może też delegować do pracy w Zespole – na prawach członka – szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego bądź innego swego przedstawiciela⁷.

Naczelnym organem administracji państwowej realizującym politykę państwową m.in. w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego jest Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Do zadań szefa resortu należy inicjowanie oraz realizacja polityki, a także zapewnienie koordynacji działań w takich dziedzinach, jak: ochrona bezpieczeństwa oraz porządku publicznego, ochrona przeciwpożarowa, ochrona granic państwa, stosunki państwa z Kościołem katolickim, z innymi Kościołami oraz związkami wyznaniowymi⁸. Minister ten m.in.

4 Art. 126 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

5 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

6 Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.).

7 J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, *Podstawy zarządzania kryzysowego, cz. 1: Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2010, s. 134–135.

8 Art. 1 Ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. z 1996 r. Nr 106, poz. 491). Kwestie te reguluje także Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. z 2007 r. Nr 216, poz. 1604).

sprawuje nadzór nad działalnością takich instytucji, jak Policja, Państwowa Straż Pożarna, Obrona Cywilna itd. Koordynuje również działania o charakterze porządkowo-ochronnym i czynności ratownicze w razie wystąpienia klęsk żywiołowych lub innych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu publicznemu⁹. Jego organem pomocniczym jest Zespół Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Poszczególni ministrowie odpowiedzialni są m.in. za zapobieganie zagrożeniom, a w razie ich wystąpienia – za usuwanie ich skutków, gdy zaś zachodzi wątpliwość co do wyznaczenia do tych zadań właściwego ministra bądź jest ich kilku, Prezes Rady Ministrów desygnuje odpowiedzialnego ministra – jeśli zagrożenie występuje na obszarze co najmniej dwóch województw. Ministrowie i kierownicy urzędów centralnych tworzą w swoich urzędach Zespoły Zarządzania Kryzysowego, a w drodze zarządzenia określają ich organizację, skład, tryb czy miejsce pracy¹⁰.

2.1.1.2. Poziom regionalny

Część zadań publicznych z zakresu bezpieczeństwa publicznego, za których realizację odpowiedzialna jest Rada Ministrów, wykonują organy terenowe, np. wojewódzkie komendy, inspektoraty, urzędy oraz ich kierownicy. Administrację rządową w terenie można podzielić na:

- zespoloną – zespolenie służb, inspekcji oraz straży na poziomie województwa następuje pod zwierzchnictwem wojewody¹¹;
- niezespoloną, którą tworzą terenowe organy administracji rządowej podległe właściwemu ministrowi, a także kierownicy państwowych osób prawnych oraz innych państwowych jednostek organizacyjnych, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej na terenie województwa¹².

Samorząd wojewódzki jest odpowiedzialny za samodzielne kreowanie oraz wdrażanie (we współpracy z samorządem lokalnym – powiatowym i gminnym) strategii rozwoju bezpieczeństwa regionu. Wojewoda jako przedstawiciel rządu w regionie jest odpowiedzialny za zapewnienie współpracy wszystkich jednostek organizacyjnych, zarówno administracji rządowej, jak i samorządowej, które działają na obszarze województwa. Kieruje ich działalnością mającą na celu zapobieganie zagrożeniom zdrowia, życia i mienia oraz zagrożeniom środowiska, utrzymanie porządku publicznego, zapobieganie wystąpieniu katastrof naturalnych oraz awarii technicznych bądź innych nadzwyczajnych zagrożeń, a w razie

9 Szczegółowe zestawienie zakresu zadań tegoż ministra znajduje się w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1997 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. z 1997 r. Nr 95, poz. 581).

10 J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, *Podstawy zarządzania...*, s. 142–143.

11 Art. 14 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 577 z późn. zm.).

12 Art. 9 pkt 3 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 577 z późn. zm.).

ich zaistnienia – zwalczanie oraz usuwanie ich skutków¹³. Wojewoda może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej, a w sytuacji nadzwyczajnej – także organy samorządu terytorialnego. Jest on organem odpowiedzialnym za zarządzanie kryzysowe na obszarze województwa, dla zagrożeń występujących na terenie co najmniej dwóch powiatów wchodzących w skład województwa. Wykonuje swoje zadania za pomocą komórki organizacyjnej właściwej w sprawie zarządzania kryzysowego, wchodzącej w skład urzędu wojewódzkiego, a także zespolonych służb, inspekcji oraz straży. Do jego zadań należy m.in. nadzorowanie działań w związku z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem oraz usuwaniem skutków zagrożeń, wnioskowanie o użycie Sił Zbrojnych RP, zatwierdzanie powiatowych planów reagowania kryzysowego i kierowanie działaniami z zakresu infrastruktury krytycznej¹⁴. Główne zadania wydziału zarządzania kryzysowego urzędu wojewódzkiego to m.in.: gromadzenie oraz przetwarzanie danych, ocena zagrożeń na terenie województwa, monitorowanie, analizowanie i tworzenie scenariuszy rozwoju zagrożeń dla obszaru województwa, przekazywanie informacji wojewódzkiemu zespołowi zarządzania kryzysowego, współpraca z zespołami zarządzania kryzysowego na poziomie powiatów, opracowywanie oraz aktualizowanie wojewódzkiego planu reagowania kryzysowego¹⁵. Organem pomocniczym wojewody w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego jest Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego, powoływany przez wojewodę. On też określa skład zespołu, jego organizację, siedzibę i tryb pracy¹⁶.

2.1.1.3. Poziom lokalny

Władze powiatu zobligowane są do wykonywania zadań publicznych o charakterze ponadgminnym m.in. w zakresie:

- 1) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
- 2) ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska¹⁷.

13 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 577 z późn. zm.).

14 Art. 14 pkt 2 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

15 Art. 14 pkt 6 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

16 Zakres zadaniowy Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego określony został w art. 14 pkt 7 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

17 Art. 4 ust. 1 pkt 15–16 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.).

Zakres zadań powiatu w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego w drodze regulacji szczególnych może ulec rozszerzeniu. Artykuł 7 ust. 1 ustawy¹⁸ stanowi, że „ustawy określają przypadki, w których właściwe organy administracji rządowej mogą nałożyć na powiat obowiązek wykonania określonych czynności w zakresie należącym do zadań powiatu, związanych z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz z obronnością”. Dotyczy to również podejmowania działań w sytuacji wystąpienia katastrofy naturalnej.

Władze powiatu zobligowane są do zapewnienia wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży¹⁹. Wśród obowiązków nałożonych przez ustawodawcę na radę powiatu wymienić można m.in. obowiązek uchwalania powiatowego programu zapobiegania przestępczości, ochrony bezpieczeństwa obywateli oraz porządku publicznego²⁰, dokonywania oceny stanu bezpieczeństwa przeciwpożarowego oraz zabezpieczenia przeciwpowodziowego powiatu²¹. Rada powiatu posiada także uprawnienia do rozpatrywania sprawozdania starosty z działalności komisji bezpieczeństwa i porządku publicznego²², stanowienia przepisów porządkowych – jeśli jest to konieczne do ochrony życia czy też zdrowia i mienia obywateli, do ochrony środowiska naturalnego i zapewnienia porządku, spokoju lub bezpieczeństwa publicznego²³. Rada powiatu może także w drodze uchwały określić kierunki działań mających na celu usunięcie istotnych dla wspólnoty samorządowej zagrożeń w zakresie ochrony przeciwpożarowej²⁴. Przysługuje jej również uprawnienie określania kierunków działania właściwego organu Inspekcji Ochrony Środowiska²⁵. Rozpatruje ona ponadto informacje państwowego powiatowego inspektora sanitarnego o stanie bezpieczeństwa sanitarnego powiatu²⁶ oraz przed-

18 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.).

19 E. Olejniczak-Szałowska, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego jako zadanie powiatu. Zarys problemu*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 535.

20 Art. 12 pkt. 9b Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.).

21 Art. 12 pkt. 9d Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.).

22 Art. 38b ust. 3 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.).

23 Art. 41 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.).

24 Art. 14 Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 1991 r. Nr 88, poz. 400 z późn. zm.).

25 Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. z 2007 r. Nr 44, poz. 287 – tekst jednolity).

26 Art. 12a ust. 3 Ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 1985 r. Nr 12, poz. 49 z późn. zm.).

stawiane przez prokuraturę informacje odnoszące się do stanu przestępczości i jej zwalczania w powiecie²⁷.

Z kolei kompetencje zarządu powiatu w odniesieniu do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego uwidaczniają się w uprawnieniach do decydowania o zamknięciu drogi bądź mostu dla ruchu i wyznaczeniu objazdów – gdy występuje bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa osób bądź mienia²⁸.

Zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji oraz straży (np. Policji, PSP, nadzoru budowlanego) jest starosta, uprawniony m.in. do powoływania oraz odwoływania kierowników tychże organizacji, zatwierdzania programów ich działania, uzgadniania wspólnego działania tych jednostek na terenie powiatu, kierowania ich działaniami w sytuacjach szczególnych, jak też do zlecania przeprowadzania kontroli²⁹. Starosta jest odpowiedzialny za kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie powiatu czy z realizacją zadań z zakresu planowania cywilnego. Łączy się to z opracowywaniem powiatowego planu reagowania kryzysowego, zarządzaniem i organizowaniem ćwiczeń z zakresu reagowania na możliwe zagrożenia, a także z przeciwdziałaniem skutkom zdarzeń o charakterze terrorystycznym i ochroną infrastruktury krytycznej³⁰. Analogiczne uprawnienia na terenie gminy przysługują wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). Starosta posiada także uprawnienia do powoływania powiatowych centrów zarządzania kryzysowego, pełniących całodobowe dyżury, czego efektem ma być zapewnienie przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego. Centra te nadzorują funkcjonowanie systemu alarmowania i wczesnego ostrzegania ludności oraz współpracują z podmiotami, które prowadzą akcje ratownicze³¹. Do zadań starosty należy również kontrolowanie funkcjonowania Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego na terenie powiatu, a w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia lub środowiska – kierowanie tym systemem³². Wynika to z tego, że powiat jest podstawowym poziomem wykonawczym działań ratowniczych. Organem pomocniczym starosty, o kompetencjach opiniodawczych, jest komisja bezpieczeństwa

27 Art. 9 ust. 2 Ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz.U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39 – tekst jednolity).

28 Art. 20 pkt 14 Ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 1985 r. Nr 14, poz. 60 z późn. zm.).

29 Art. 35 ust. 3 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.).

30 Art. 19 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

31 Art. 18 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

32 Art. 14 ust. 3 Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 1991 r. Nr 81, poz. 351 z późn. zm.).

i porządku³³. Do jej zadań należy m.in. dokonywanie oceny zagrożeń porządku oraz bezpieczeństwa na terenie powiatu, przygotowanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz odnośnie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, jak również opiniowanie projektów współpracy Policji i innych jednostek organizacyjnych wykonujących na obszarze powiatu zadania z tego zakresu. Komisja może współpracować zarówno z samorządami gmin, jak i ze stowarzyszeniami, fundacjami czy Kościołami oraz związkami wyznaniowymi, a ponadto z innymi instytucjami i organizacjami³⁴.

Także gminy zobligowane są do zapewnienia porządku publicznego oraz bezpieczeństwa obywateli, jak również do ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, co wiąże się z wyposażeniem i utrzymaniem gminnego magazynu przeciwpowodziowego³⁵. W tym celu jednostki samorządu terytorialnego mogą ze sobą współpracować³⁶. Rada gminy jest uprawniona w tym zakresie do uchwalania budżetu wraz z podziałem wydatków na poszczególne działania, uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W ten sposób rada kształtuje politykę przestrzenną gminy, czego przejawem jest przeznaczanie części terenów na potrzeby związane z zagwarantowaniem bezpieczeństwa publicznego (np. zakaz zabudowy na terenach polderów zalewowych). Omawiany organ gminy uprawniony jest także do uchwalania programów gospodarczych oraz dokumentów strategicznych i operacyjnych, które są niezbędne dla ochrony zdrowia lub życia obywateli bądź dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego³⁷, w tym planów reagowania kryzysowego. Zarówno rada gminy, jak i rada powiatu posiadają kompetencje m.in. do przyjmowania rocznych sprawozdań komendantów Policji z ich działalności, a także informacji o stanie bezpieczeństwa oraz porządku publicznego. Organy te mogą też w drodze uchwały określić kluczowe dla wspólnoty samorządowej zagrożenia³⁸.

Również wójt/burmistrz/prezydent miasta posiada uprawnienia w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa oraz porządku publicznego. Opracowuje on plan operacyjny ochrony przed powodzią, posiada uprawnienia do ogłaszania oraz

33 Art. 38a Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.).

34 D. Mikotajczyk, *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, [w:] *Zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego. Wybrane zagadnienia i obszary działania*, red. D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez, Placet, Warszawa 2013, s. 238.

35 Art. 7 pkt 14 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

36 Art. 10 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

37 Art. 40 ust. 3 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

38 Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179 z późn. zm.).

odwoływania pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego³⁹. Może zarządzić ewakuację z obszarów bezpośrednio zagrożonych, o ile w inny sposób nie da się uniknąć bezpośredniego zagrożenia dla życia bądź mienia ludzi⁴⁰. Organ wykonawczy gminy posiada uprawnienia do wydawania w nagłych wypadkach przepisów porządkowych⁴¹, w tym m.in. w razie bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa publicznego na obszarze gminy. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) koordynuje też funkcjonowanie Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego na obszarze gminy⁴².

Organ wykonawczy gminy powołuje gminny zespół zarządzania kryzysowego, który pełni całonocny dyżur w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego, nadzorowania funkcjonowania systemu alarmowania i wczesnego ostrzegania ludności, a także współpracy z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze czy humanitarne. Do realizacji tych zadań wójt (burmistrz, prezydent miasta) może tworzyć gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego⁴³.

Możliwa jest również partycypacja jednostek samorządu terytorialnego w pokrywaniu wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych, wydatków ponoszonych na utrzymanie i funkcjonowanie jednostek organizacyjnych Policji oraz zakup koniecznych towarów i usług⁴⁴. Analogiczne zapisy dotyczą funkcjonowania jednostek Państwowej Straży Pożarnej⁴⁵.

2.1.2. Wyspecjalizowane instytucje administracji

2.1.2.1. Instytucje o zasięgu krajowym

Wyspecjalizowane instytucje administracji państwowej mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego można podzielić na dwie zasadnicze grupy: formacje mundurowe oraz instytucje o charakterze cywilnym. Przykładowymi formacjami mundurowymi o zasięgu krajowym są np.: Policja, Straż Graniczna, Państwowa Straż Pożarna, Siły Zbrojne RP, Żandarmeria Wojskowa,

39 Art. 31a Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

40 Art. 31b Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

41 Art. 41 ust. 2 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

42 Art. 14 ust. 5 Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 1991 r. Nr 81, poz. 351 z późn. zm.).

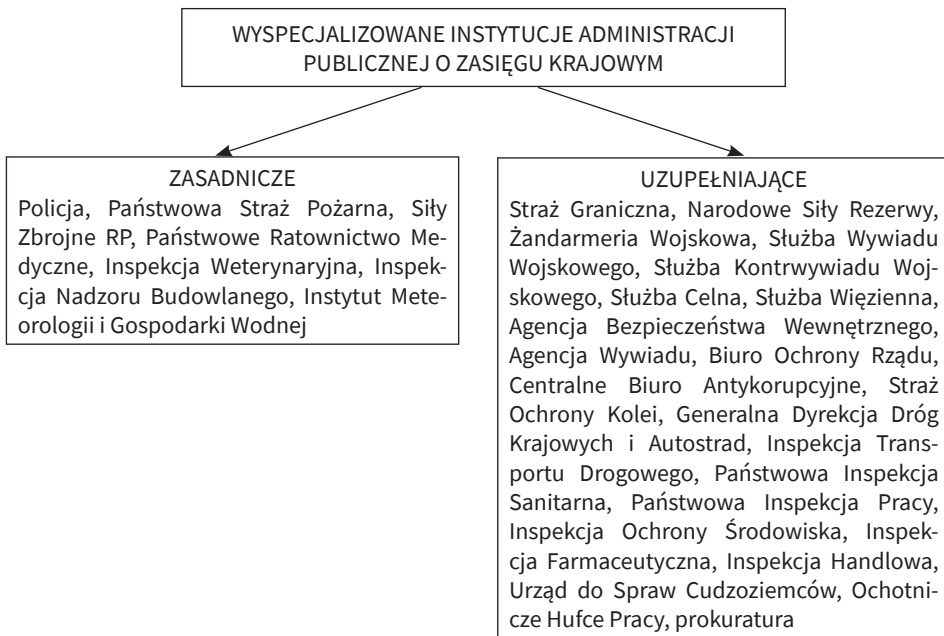
43 Art. 20 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

44 Art. 13 ust. 3 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179 z późn. zm.).

45 Art. 19a–d Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 1991 r. Nr 88, poz. 400 z późn. zm.).

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Agencja Wywiadu, Służba Wywiadu Wojskowego, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Celna czy Służba Więzienna. Do instytucji o charakterze cywilnym zaliczyć można m.in.: Państwową Inspekcję Sanitarną, Państwową Inspekcję Pracy, Inspekcję Ochrony Środowiska, Inspektorat Ochrony Roślin, Inspekcję Handlową, Inspekcję Weterynaryjną, Inspekcję Nadzoru Budowlanego czy Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej.

Instytucje wyspecjalizowane w zapewnianiu bezpieczeństwa publicznego można też podzielić na podmioty z szerokim wachlarzem uprawnień w razie fizycznego zaistnienia zdarzenia kryzysowego oraz organizacje, które cechują się wąskim zakresem takich uprawnień (rys. 2.2).



Rys. 2.2. Podział wyspecjalizowanych instytucji administracji publicznej o zasięgu krajowym ze względu na zakres działań podejmowanych w celu zagwarantowania bezpieczeństwa publicznego

Źródło: opracowanie własne na podstawie: T. Serafin, S. Parszowski, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Difin, Warszawa 2011, s. 133–196; M. Lisiecki, *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, Wydawnictwo Naukowe ŁOŚGRAF, Warszawa 2011, s. 95–106.

Podstawową formacją mundurową oraz uzbrojoną przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi i ich mienia, a także do utrzymywania bezpieczeństwa i porząd-

ku publicznego jest Policja⁴⁶, powołana przepisami Ustawy o Policji⁴⁷. Odgrywa ona szczególną rolę, jako że ponosi największą odpowiedzialność za stan bezpieczeństwa w państwie⁴⁸. Szerokie spektrum zadań przypisanych ustawowo Policji sprowadzić można do pilnowania przestrzegania prawa oraz ścigania przestępców, a ponadto – zapewnienia ochrony oraz pomocy w sytuacjach kryzysowych wobec ludzi i ich mienia⁴⁹. Wśród zadań tejże formacji wymienia się także ściganie sprawców przestępstw i wykroczeń, nadzór nad formacjami obronnymi o charakterze specjalnym, zapewnienie spokoju w przestrzeniach publicznych, w środkach publicznego transportu zbiorowego i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym oraz na wodach przeznaczonych do korzystania przez ogół obywateli⁵⁰. Szczegółowy katalog zadań Policji zawarty jest w zapisach ustawy⁵¹. Zgodnie z przepisami w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego czy zakłócenia porządku publicznego, jeżeli użycie uzbrojonych oddziałów lub pododdziałów Policji będzie niewystarczające, do pomocy mogą być użyte oddziały czy pododdziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej⁵², Żandarmerii Wojskowej⁵³ oraz Służby Granicznej⁵⁴. Istotną kwestią jest także współpraca omawianej formacji z jednostkami samorządu terytorialnego⁵⁵.

Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach związanych z ochroną bezpieczeństwa ludzi i ich mienia, utrzymania bezpieczeństwa oraz porządku publicznego jest Komendant Główny Policji, podlegający ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Komendant realizuje zadania zapisane w ustawach za pomocą Komendy Głównej Policji⁵⁶.

46 Więcej informacji na temat funkcjonowania Policji odnaleźć można np. w: I. Nowicka, *Policja jako organ bezpieczeństwa i porządku publicznego w aspekcie ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe wyzwaniem dla edukacji*, red. A. Urban, materiały pokonferencyjne, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2007, s. 69–82; M. Jończyk, *Zarządzanie kryzysowe – aspekty praktyczne pracy Policji*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe wyzwaniem...*, s. 148–154; M. Stefański, *Rola Policji w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny – od społeczeństwa ryzyka do społeczeństwa bezpieczeństwa*, red. J. Konieczny, K. Sroka, Wielkopolska Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna w Jarocinie, Jarocin–Poznań–Szczecin 2006, s. 34–49; K. Sienkiewicz-Małjurek, Z.T. Niczyporuk, *Bezpieczeństwo publiczne. Zarys problematyki*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2010, s. 94–98; *Bezpieczeństwo w wymiarze lokalnym. Wybrane obszary. Zarządzanie bezpieczeństwem*, red. M. Leszczyński, A. Gumieniak, L. Owczarek, R. Mochocki, Difin, Warszawa 2013, s. 135–183.

47 Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179 z późn. zm.).

48 S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Zakamycze, Kraków 2003, s. 8.

49 A. Urban, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2011, s. 48.

50 T. Serafin, S. Parszowski, *Bezpieczeństwo społeczności...*, s. 134–135.

51 Art. 1 pkt 2 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179 z późn. zm.).

52 Art. 18 pkt 3 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179 z późn. zm.).

53 Art. 18a pkt 1 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179 z późn. zm.).

54 Art. 18b pkt 1 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179 z późn. zm.).

55 B. Hołyst, *Kryminologia*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 1472–1473.

56 A. Szymonik, *Organizacja i funkcjonowanie systemów bezpieczeństwa. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Difin, Warszawa 2011, s. 185.

Na obszarze województwa organami administracji rządowej właściwymi w sprawach zagwarantowania i ochrony bezpieczeństwa oraz porządku publicznego są komendanci:

- wojewódzkich komend Policji⁵⁷;
- powiatowych (miejskich) komend Policji;
- komisariatów Policji.

Wiodącą jednostką w ogólnokrajowym systemie organizacji ratowniczych jest Państwowa Straż Pożarna (PSP)⁵⁸, wykonująca zadania ratownicze w ramach tzw. Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego⁵⁹. Zakres zadaniowy tejże zawodowej, umundurowanej oraz wyposażonej w specjalistyczny sprzęt formacji zawarty jest w przepisach ustawy⁶⁰. Do najważniejszych jej zadań należy: rozpoznawanie

57 Z wyjątkiem komendanta wojewódzkiego Policji województwa mazowieckiego – z jego obszaru wydzielono terytorium m.st. Warszawy, a także powiatów: grodzkiego, legionowskiego, mińskiego, nowodworskiego, otwockiego, piaseczyńskiego, pruszkowskiego, warszawskiego zachodniego oraz wołomińskiego (A. Szymonik, *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 186).

58 W strukturze PSP wyróżnia się: Komendę Główną PSP, 16 komend wojewódzkich, 335 komend powiatowych (miejskich), 515 Jednostek Ratowniczo-Gaśniczych PSP, 5 Szkół PSP, Szkołę Główną Służby Pożarniczej, Centralną Szkołę PSP w Częstochowie, Szkołę Aspirantów PSP w Krakowie, Szkołę Aspirantów PSP w Poznaniu, Szkołę Podoficerską PSP w Bydgoszczy, Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpożarowej, Centralne Muzeum Pożarnictwa (A. Szymonik, *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 193–194).

59 B. Kosowski, *Sprawne i elastyczne zarządzanie w kryzysie*, Difin, Warszawa 2008, s. 74. Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy (KSRG) to zespół przedsięwzięć organizacyjnych, a także szkoleniowych, materiałowo-technicznych oraz finansowych mających na celu prognozowanie, rozpoznawanie i zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych (katastrof naturalnych oraz awarii technicznych) i zagrożeń miejscowych. System ten skupia w wewnętrznie uporządkowanej strukturze jednostki ochrony przeciwpożarowej, jego nadrzędnym celem zaś jest ratowanie życia, zdrowia, a także mienia oraz środowiska. System ten jest integralną częścią systemu bezpieczeństwa państwa. Organem odpowiedzialnym za organizację KSRG jest Komendant Główny PSP, a nadzór nad jego funkcjonowaniem sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych (A. Szymonik, *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 197). Więcej informacji na temat KSRG odnaleźć można w literaturze przedmiotu – np. J. Pilżys, *Zarządzanie kryzysowe*, Uniwersytet Szczeciński, Wydział Humanistyczny, Instytut Politologii i Europeistyki, Międzynarodowe Stowarzyszenie „Edukacja dla Obronności i Bezpieczeństwa”, Szczecin 2007, s. 97–141; *Skuteczne ratownictwo. Fachowy poradnik dla służb ratowniczych*, red. S. Lipiński, Verlag Dashofer, Warszawa 2005; A. Kurkiewicz, *Rola służb specjalistycznych (PSP, Policja) w systemie reagowania kryzysowego i ich współdziałanie z samorządem terytorialnym*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w samorządzie. Podstawy organizacyjno-prawne*, red. A. Kurkiewicz, MUNICIPIUM S.A., Warszawa 2008, s. 93–99; K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Difin, Warszawa 2010, s. 73–76; R. Kalinowski, *Ratownictwo, zintegrowane systemy ratownicze*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1996.

60 Art. 1 Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 1991 r. Nr 88, poz. 400 z późn. zm.) oraz Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 1991 r. Nr 81, poz. 351 z późn. zm.).

zagrożeń pożarowych, organizowanie oraz prowadzenie akcji ratunkowych w razie wystąpienia pożaru bądź klęski żywiołowej (katastrofy naturalnej lub awarii technicznej)⁶¹, wykonywanie czynności specjalistycznych o charakterze pomocniczym w stosunku do innych służb w czasie wystąpienia zagrożeń czy kształcenie kadr na potrzeby PSP, innych jednostek ochrony przeciwpożarowej, a także powszechnego systemu ochrony ludności.

Centralnym organem administracji rządowej odpowiedzialnym za organizację krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego i ochronę przeciwpożarową jest Komendant Główny Straży Pożarnej, podlegający ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Wśród jego kompetencji znajduje się dysponowanie jednostkami krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na terenie kraju, ustalanie planu rozmieszczenia specjalistycznego sprzętu w ramach tegoż systemu, dowodzenie działaniami ratowniczymi, gdy rozmiar czy zasięg zdarzenia wymagającego interwencji przekracza możliwości sił ratowniczych województwa. Szczegółowe zestawienie działań pozostających w kompetencji Komendanta Głównego PSP⁶² znajduje się w ustawie⁶³.

Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej stanowią ogromny potencjał możliwy do wykorzystania w razie wystąpienia klęski żywiołowej (katastrofy naturalnej lub awarii technicznej) oraz innych zdarzeń nadzwyczajnych. Przepisy związane z użyciem pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych zawarte są w wielu aktach prawnych⁶⁴. W wypadku wystąpienia stanu klęski żywiołowej, gdy użycie innych sił oraz środków okazało się niemożliwe czy niewystarczające, minister do spraw

61 K. Sienkiewicz-Małyjurek, Z.T. Niczyporuk, *Bezpieczeństwo publiczne...*, s. 99.

62 Więcej informacji na temat funkcjonowania PSP odnaleźć można w literaturze przedmiotu, np. L. Owczarek, M. Paszcza, *Zarządzanie kryzysowe w samorządzie. Planowanie, organizacja, procedury*, MUNICIPIUM S.A., Warszawa 2011, s. 169–170.

63 Art. 10 Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 1991 r. Nr 88, poz. 400 z późn. zm.).

64 Art. 26 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, zatwierdzona przez Prezydenta RP 13 listopada 2007 r.; Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416); Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.); Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2002 r. Nr 113, poz. 985); Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2002 r. Nr 156, poz. 1301); Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu (Dz.U. z 2003 r. Nr 41, poz. 346, 347); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wyjątkowego (Dz.U. z 2003 r. Nr 89, poz. 821).

obrony narodowej może przekazać do dyspozycji właściwego miejscowo, ze względu na obszar, na którym wystąpiła klęska żywiołowa, wojewody pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych RP, wraz ze skierowaniem ich do wykonania zadań mających na celu zapobieżenie skutkom klęski żywiołowej czy związanych z ich usunięciem⁶⁵. Jednostki te pozostają pod dowództwem służbowych przełożonych, a wykonują zadania określone przez wojewodę.

Udział oddziałów Sił Zbrojnych w działaniach ratowniczych czy prewencyjnych jest możliwy na podstawie planu reagowania kryzysowego opracowanego przez:

- Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego;
- Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego – jeśli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa.

W czasie pokoju wojsko może być użyte we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego, tj.⁶⁶:

- zapobiegania wystąpieniu sytuacji kryzysowych;
- przygotowania do przejmowania nad nimi kontroli w wyniku zaplanowanych działań;
- reagowania, gdy dana sytuacja kryzysowa występuje;
- odtwarzania infrastruktury czy przywracania jej początkowego charakteru.

Wśród działań ratowniczych i prewencyjnych, do których mogą być skierowane jednostki Sił Zbrojnych RP, wymienić można m.in. współudział w monitorowaniu zagrożeń, wykonywanie zadań poszukiwawczo-ratowniczych, ewakuację ludności i jej mienia, zaopatrywanie poszkodowanych, przygotowanie warunków do czasowego przebywania ewakuowanych w danym miejscu, współudział w ochronie mienia pozostawionego przez ewakuowanych, izolowanie miejsca prowadzenia akcji czy obszaru, na którym wystąpiło zagrożenie. Ponadto jednostki te mogą wykonywać prace zabezpieczające, ratownicze oraz ewakuacyjne w odniesieniu do zagrożonych dóbr kultury. Także likwidacja skażeń oraz zakażeń biologicznych, naprawa oraz odbudowa infrastruktury technicznej czy zapewnianie przejezdności szlaków komunikacyjnych leżą w gestii Sił Zbrojnych RP, podobnie jak udzielanie pomocy medycznej oraz wykonywanie zadań sanitarno-higienicznych i przeciwepidemicznych⁶⁷.

W Siłach Zbrojnych RP opracowano oraz wdrożono na wszystkich szczeblach dowodzenia *Plan użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych*. W tym celu ze składu Sił Zbrojnych wydzielono, a obecnie utrzymuje się w nakazanych reżimach gotowości siły oraz środki odpowiednie do zagrożenia. Do wspomnianego planu dołączone zostały plany

65 Art. 18 Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.).

66 A. Szymonik, *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 241.

67 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu (Dz.U. z 2003 r. Nr 41, poz. 346, 347).

szczegółowe, które precyzują zasady użycia sił oraz środków w określonych sytuacjach kryzysowych⁶⁸:

- plan udziału SZ RP w obronie przed terroryzmem;
- plan udziału SZ RP w zwalczaniu powodzi i zjawisk lodowych;
- plan udziału SZ RP w akcji odśnieżania;
- plan udziału SZ RP w akcjach ratowniczo-gaśniczych i usuwaniu skutków pożarów przestrzennych;
- plan udziału SZ RP w likwidacji skutków awarii technicznych z toksycznymi środkami przemysłowymi (TŚP) i wypadków radiacyjnych;
- plan udziału SZ RP w akcjach poszukiwawczo-ratowniczych;
- plan działań przeciwepidemicznych.

Plany te zawierają zestawienie sił oraz środków Sił Zbrojnych RP wyznaczonych do udziału w operacjach reagowania na występujące niemilitarne sytuacje kryzysowe. Do poszczególnych zadań mogą być użyte różne rodzaje jednostek wojskowych⁶⁹.

Zadania państwa polegające na zapewnieniu pomocy osobom znajdującym się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego⁷⁰ realizuje Państwowe Ratownictwo Medyczne (PRM). Minister właściwy do spraw zdrowia na obszarze kraju, a na terenie województwa wojewoda są organami administracji rządowej właściwymi do wykonywania oraz nadzorowania zadań tegoż systemu. Do kompetencji wojewody należy m.in. opracowanie wojewódzkiego planu działania systemu⁷¹, obejmującego np. charakterystykę potencjalnych zagrożeń dla zdrowia lub życia, które mogą wystąpić na terenie województwa, analizę ryzyka wystąpienia katastrof naturalnych oraz awarii technicznych, rozmieszczenie jednostek systemu. W planie takim zawarty jest opis struktury współpracy z jednostkami organizacyjnymi

68 A. Szymonik, Z. Piątek, *Zasady użycia Sił Zbrojnych w zagrożeniach o charakterze niemilitarnym*, [w:] *Realizacja zadań bezpieczeństwa przez samorząd terytorialny: konferencja naukowa 28 września 2006 r.*, red. W. Kitler, Z. Piątek, Stowarzyszenie Ruch Wspólnot Obronnych, Sandomierz 2006, s. 253.

69 J. Zelkowski, M. Gontarczyk, *Użycie jednostek wojskowych SZ RP w sytuacjach kryzysowych*, „Systemy Logistyczne Wojsk” 2003, z. 28, s. 236. Szczegółowe zestawienie zadań realizowanych przez poszczególne formacje odnaleźć można np. w: E. Nowak, *Logistyka w sytuacjach kryzysowych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2009; *Poradnik logistyczny do ćwiczeń i treningów sztabowych*, red. W. Nyszk, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2008; L. Owczarek, M. Paszcza, *Zarządzanie kryzysowe...*, s. 29–33; R. Szynowski, *Zadania i funkcjonowanie administracji wojskowej w sytuacji klęsk żywiołowych*, [w:] *Administracja publiczna w systemie przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom dla ludzi i środowiska*, red. K. Lidel, J. Prońko, B. Wiśniewski, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Centrum Badań nad Terroryzmem Collegium Civitas w Warszawie, Bielsko-Biała–Warszawa 2007, s. 56–61; R. Kwećka, K. Skaruz, *Siły militarne w reagowaniu kryzysowym*, [w:] *System reagowania kryzysowego*, red. J. Gryz, W. Kitler, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 204–216.

70 Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U. z 2006 r. Nr 191, poz. 1410 z późn. zm.).

71 Więcej w: A. Kurkiewicz, *Państwowe Ratownictwo Medyczne*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w samorządzie...*, s. 89–92.

Policji, Państwowej Straży Pożarnej oraz pogotowia ratunkowego. Ponadto wojewoda – w porozumieniu z dyrektorem właściwego miejscowo wojewódzkiego oddziału Narodowego Funduszu Zdrowia – umieszcza w planie stosowną do potrzeb liczbę szpitalnych oddziałów ratunkowych oraz ich rozmieszczenie, aby zoptymalizować czas dotarcia z miejsca zdarzenia do szpitalnego oddziału ratunkowego, co związane jest także z liczbą zaistniałych zdarzeń.

W strukturach urzędów wojewódzkich działają⁷²:

- centra powiadamiania ratunkowego, których zadaniem jest przyjmowanie zgłoszeń z numeru alarmowego 112⁷³ oraz – w razie potrzeby – przekierowanie ich do odpowiedniej miejscowo jednostki pogotowia ratunkowego, Państwowej Straży Pożarnej czy Policji;
- lekarz koordynator ratownictwa medycznego, usytuowany w wojewódzkim centrum zarządzania kryzysowego.

Jednostkami tego systemu są szpitalne oddziały ratunkowe oraz zespoły ratownictwa medycznego – w tym także lotnicze zespoły ratownictwa medycznego, jeśli zawarto umowy na udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej lub umowy na wykonywanie medycznych czynności ratunkowych⁷⁴.

Instytucją mającą duży wpływ na bezpieczeństwo obywateli jest także Inspekcja Weterynaryjna. Jako jednostka przeznaczona do ochrony zdrowia zwierząt i zapewnienia bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego przyczynia się ona m.in. do zwalczania chorób zakaźnych zwierząt i chorób odzwierzęcych. Inspekcja ta przeprowadza też kontrole zakażeń zwierząt oraz monitoruje choroby odzwierzęce, a ponadto przyczynia się do rozpoznawania odzwierzęcych czynników chorobotwórczych. Istotne dla bezpieczeństwa konsumentów są badania zwierząt rzeźnych i produktów pochodzenia zwierzęcego, a także przeprowadzanie kontroli weterynaryjnej w zakresie handlu oraz wywozu zwierząt i produktów, w tym weterynaryjnej kontroli granicznej. Instytucja ta prowadzi również monitoring substancji niedozwolonych oraz pozostałości biologicznych i chemicznych, jak i produktów leczniczych oraz skażeń promieniotwórczych u zwierząt⁷⁵.

Centralnym organem administracji rządowej powoływanym przez Prezesa Rady Ministrów, który kieruje analizowaną instytucją, jest Główny Lekarz Weterynarii. Organami inspekcji są także⁷⁶:

72 A. Szymonik, *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 209.

73 Więcej w: K. Sienkiewicz-Matyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe...*, s. 79–84 oraz Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 maja 2007 r. w sprawie ramowych procedur przyjmowania wezwań przez dyspozytora medycznego i dysponowania zespołami ratownictwa medycznego (Dz.U. z 2007 r. Nr 90, poz. 605).

74 L. Owczarek, M. Paszcza, *Zarządzanie kryzysowe...*, s. 171.

75 Art. 3 ust. 2 Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U. z 2004 r. Nr 33, poz. 287 z późn. zm.).

76 Art. 5 ust. 4 Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U. z 2004 r. Nr 33, poz. 287 z późn. zm.).

- wojewódzki lekarz weterynarii, będący kierownikiem wojewódzkiej inspekcji weterynaryjnej, która wchodzi w skład zespolonej administracji rządowej w województwie;
- powiatowy lekarz weterynarii – kierownik powiatowej inspekcji weterynaryjnej, będącej elementem niezespolonej administracji rządowej;
- graniczny lekarz weterynarii.

Duży wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa obywateli ma też działalność Inspekcji Nadzoru Budowlanego (INB), sprawującej administrację architektoniczno-budowlaną i nadzór budowlany we wszystkich obszarach budownictwa z wyjątkiem budownictwa górniczego. Jednostką tą kieruje Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, będący centralnym organem administracji rządowej w odniesieniu do spraw administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego. Urzędem pomocniczym w tym zakresie jest Główny Urząd Nadzoru Budowlanego. Terenowy organ inspekcji – wojewoda wykonuje zadania przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego, będącego kierownikiem wojewódzkiego nadzoru budowlanego, który wchodzi w skład zespolonej administracji wojewódzkiej, a także przy pomocy powiatowego inspektora nadzoru budowlanego. Działając zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa⁷⁷, INB sprawuje nadzór oraz kontrolę nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, zwłaszcza w kontekście zgodności zagospodarowania terenu z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego i wymaganiami ochrony środowiska, warunkami bezpieczeństwa ludzi oraz ich mienia, a także zgodności rozwiązań architektoniczno-budowlanych z obowiązującymi przepisami techniczno-budowlanymi i w zakresie stosowania wyrobów budowlanych⁷⁸.

Ważną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego odgrywa również Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej (IMGW)⁷⁹. Jest to Państwowy Instytut

77 Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 1994 r. Nr 89, poz. 414 z późn. zm.) oraz Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (Dz.U. z 2004 r. Nr 92, poz. 881 z późn. zm.).

78 Art. 81 ust. 1 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 1994 r. Nr 89, poz. 414 z późn. zm.).

79 Jego funkcjonowanie opiera się na dużej liczbie aktów prawnych, takich jak: Uchwała Nr 338/72 Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1972 r. w sprawie połączenia państwowego Instytutu Hydrologiczno-Meteorologicznego z Instytutem Gospodarki Wodnej; Ustawa z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych (Dz.U. z 2008 r. Nr 159, poz. 993); Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2001 r. Nr 115, poz. 1229 z późn. zm.); Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. z 2006 r. Nr 100, poz. 696 z późn. zm.); Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (Dz.U. z 2006 r. Nr 249, poz. 1829); Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz.U. z 2010 r. Nr 96, poz. 618); Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Europejską Organizacją Eksploatacji Satelitów Meteorologicznych (EUMETSAT) o współpracy – sporządzona w Warszawie dnia 15 grudnia 1999 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 202, poz. 1706); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 września 2001 r. w sprawie zasad i sposobu zapewnienia osłony meteorologicznej na potrzeby Morskiej Służby Poszukiwania

Badawczy, podległy ministrowi do spraw środowiska, a pełniący służbę meteorologiczną oraz hydrologiczną na obszarze Polski. Instytucja ta finansowana jest zarówno ze środków publicznych, jak i ze środków generowanych w wyniku prowadzenia działalności komercyjnej – np. sprzedaży danych hydro-meteorologicznych czy wykonywania odpłatnych analiz specjalistycznych. Monitoruje procesy fizyczne zachodzące w atmosferze oraz hydrosferze, m.in. w celu sprawowania skutecznej osłony meteorologicznej i hydrologicznej – polega ona na prognozowaniu, a także wczesnym ostrzeganiu przed katastrofami naturalnymi oraz innymi niebezpiecznymi zdarzeniami, które mogą wystąpić w hydrosferze lub atmosferze i stworzyć zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego, zdrowia oraz życia ludzi lub ich mienia⁸⁰. Ponadto instytut zbiera, przechowuje, przetwarza i udostępnia materiały pomiarowe (krajowe oraz zagraniczne) i obserwacyjne. Opracowuje także ostrzeżenia dla osłony ludności i gospodarki narodowej. Do jego zadań należy prognozowanie jakości zasobów wodnych oraz zanieczyszczenia środowiska

i Ratownictwa (Dz.U. z 2001 r. Nr 118, poz. 1252); Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 4 kwietnia 2003 r. w sprawie obsługi naziemnej w portach lotniczych (Dz.U. z 2003 r. Nr 90, poz. 849); Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie wymagań, jakie powinny spełniać statki powietrzne ze względu na ochronę środowiska (Dz.U. z 2004 r. Nr 122, poz. 1271); Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie opłat lotniskowych (Dz.U. z 2004 r. Nr 103, poz. 1083); Rozporządzenie Ministrów Infrastruktury i Obrony Narodowej z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie zasad oraz trybu przekazywania Ministrowi Obrony Narodowej funkcji wynikających ze zwierzchnictwa w polskiej przestrzeni powietrznej na czas wojny, stanu wojennego lub stanu wyjątkowego (Dz.U. z 2004 r. Nr 122, poz. 1272); Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 maja 2004 r. w sprawie lotniczych urzędów naziemnych (Dz.U. z 2004 r. Nr 135, poz. 1444); Rozporządzenie Ministrów Infrastruktury, Środowiska, Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Obrony Narodowej z dnia 28 października 2004 r. w sprawie osłony meteorologicznej lotnictwa (Dz.U. z 2004 r. Nr 245, poz. 2459); Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 6 listopada 2008 r. w sprawie standardowych procedur zbierania i przetwarzania informacji przez państwową służbę hydrologiczno-meteorologiczną oraz państwową służbę hydrogeologiczną (Dz.U. z 2008 r. Nr 225, poz. 1501); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 września 2010 r. w sprawie nadania Instytutowi Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Warszawie statutu państwowego instytutu badawczego (Dz.U. z 2010 r. Nr 172, poz. 1164); Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1684); Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Europejską Agencją Kosmiczną o współpracy w dziedzinie badania i użytkowania przestrzeni kosmicznej do celów pokojowych – podpisane w Warszawie dnia 24 stycznia 2002 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 73, poz. 662); Oświadczenie rządowe z dnia 20 lipca 2003 r. w sprawie mocy obowiązującej załączników do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisanej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 146, poz. 1413); Rozporządzenie (WE) Nr 550/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie zapewnienia służb nawigacji lotniczej w Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej; Statut Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej Państwowego Instytutu Badawczego z dnia 30 sierpnia 2011 r.; Zarządzenie Nr 60 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2004 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Urzędowi Lotnictwa Cywilnego (M. P. z 2004 r. Nr 28, poz. 478; Dz.U. z 2004 r. Nr 122, poz. 1273).

80 L. Owczarek, M. Paszcza, *Zarządzanie kryzysowe...*, s. 179.

i opracowywanie ocen stanu technicznego oraz bezpieczeństwa budowli piętrzących. IMGW uczestniczy w działalności Światowej Organizacji Meteorologicznej (WMO) oraz innych agend ONZ, a także współpracuje z innymi organizacjami zarówno krajowymi, jak i zagranicznymi. Więcej informacji na temat funkcjonowania instytutu odnaleźć można w literaturze przedmiotu⁸¹.

Jednolitą, umundurowaną, uzbrojoną i w pełni zawodową formacją typu policyjnego, która funkcjonuje od 16 maja 1991 roku, jest Straż Graniczna (SG)⁸². Wykonuje ona zadania z zakresu ochrony granicy państwowej na lądzie i na morzu oraz kontroli ruchu granicznego⁸³. Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony granicy państwowej jest Komendant Główny Straży Granicznej. Zasady funkcjonowania Straży Granicznej regulują przepisy ustaw⁸⁴. Komendant Główny Straży Granicznej jest powoływany oraz odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów⁸⁵.

Straż Graniczna współdziała z Siłami Powietrznymi oraz Marynarką Wojenną Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Służbą Celną, a ponadto z organami administracji rządowej, jednostkami samorządu terytorialnego i państwowymi oraz innymi jednostkami organizacyjnymi. Z omawianą formacją współpracują takie podmioty, jak: Policja, straże gminne (wiejskie), Straż Ochrony Kolei, Inspekcja Weterynaryjna, Górskie oraz Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe czy służby ochrony lotnisk. Z Siłami Zbrojnymi RP współpracują także Narodowe Siły Rezerwy (NSR), których główne cele to zwalczanie klęsk żywiołowych oraz likwidacja ich skutków, wykonywanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym poza granicami kraju, jak również wzmocnienie jednostek wojskowych⁸⁶.

Wyodrębnioną i wyspecjalizowaną służbą wchodzącą w skład Sił Zbrojnych RP, przeznaczoną do zagwarantowania przestrzegania dyscypliny wojskowej i ochrony

81 Np. T. Zawiślak, P. Mańczak, *Rola Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej jako instytucji wspomagającej działania służb zarządzania kryzysowego*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe i działania logistyczne na przykładzie wybranych instytucji*, red. T. Pokusa, W. Duczmal, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Opolu, Opole 2009, s. 87–99; R. Grocki, M. Mokwa, L. Radczuk, *Organizacja i wdrażanie lokalnych systemów ostrzeżeń powodziowych. Ograniczanie skutków powodzi w skali lokalnej*, Biuro Koordynacji Projektu Banku Światowego, Wrocław 2001, s. 14–17.

82 Powołana przepisami Ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 1990 r. Nr 78, poz. 462 z późn. zm.).

83 T. Serafin, S. Parszowski, *Bezpieczeństwo społeczności...*, s. 136.

84 Znowelizowana w 2001 r. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1399 z późn. zm.); Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. z 2009 r. Nr 12, poz. 67 – tekst jednolity) czy Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz.U. z 2013 r. Nr 0, poz. 628). Nowelizacja Ustawy wiązała się z koniecznością dostosowania przepisów krajowych do ustawodawstwa unijnego, w tym ze zwiększeniem zasięgu działania SG po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w grupie państw strefy Schengen.

85 K. Sienkiewicz-Małyjurek, Z.T. Niczyporuk, *Bezpieczeństwo publiczne...*, s. 103.

86 Więcej w: A. Pieczywok, *Wybrane problemy z zakresu edukacji dla bezpieczeństwa. Konteksty, zagrożenia, wyzwania*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 250–252.

porządku publicznego, do zapobiegania popełnianiu przestępstw na terenach jednostek wojskowych i w miejscach publicznych, jest Żandarmeria Wojskowa (ŻW). Wśród zadań tej formacji należy wymienić⁸⁷: zapewnienie przestrzegania dyscypliny wojskowej, ochronę porządku publicznego na podległych jej obszarach, ochronę życia i zdrowia ludzi oraz mienia wojskowego czy zwalczanie klęsk żywiołowych (katastrof naturalnych i awarii technicznych), nadzwyczajnych zagrożeń środowiska oraz likwidowanie ich skutków, czynne uczestnictwo w akcjach o charakterze poszukiwawczym i humanitarnym, które mają na celu ochronę życia, zdrowia i mienia. Funkcjonariusze ŻW uczestniczą także w zapewnianiu porządku publicznego w czasie trwania imprez masowych na terenach oraz w obiektach jednostek wojskowych.

Żandarmerią Wojskową kieruje Komendant Główny, który bezpośrednio podlega ministrowi właściwemu do spraw obrony narodowej. ŻW współpracuje m.in. ze Służbą Wywiadu Wojskowego, Służbą Kontrwywiadu Wojskowego, Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Policją, Strażą Graniczną, Biurem Ochrony Rządu, Służbą Ochrony Kolei i innymi jednostkami. Szczegółowe regulacje w tym zakresie zawarte są w obowiązujących aktach prawnych⁸⁸.

Innymi wyspecjalizowanymi instytucjami administracji publicznej o zasięgu krajowym odpowiedzialnymi za zagwarantowanie bezpieczeństwa publicznego, jednak niepełniami istotnej funkcji z punktu widzenia możliwości wystąpienia katastrofy naturalnej, są:

- Służba Wywiadu Wojskowego (SWW) i Służba Kontrwywiadu Wojskowego (SKW);
- Służba Celna;
- Służba Więzienna (SW);
- Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW);
- Agencja Wywiadu (AW);
- Służba Ochrony Państwa (zastąpiła Biuro Ochrony Rządu);
- Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA);
- Straż Ochrony Kolei (SOK);
- Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA);
- Inspekcja Transportu Drogowego (ITD);
- Państwowa Inspekcja Sanitarna (PIS, zwyczajowa nazwa: sanepid);
- Państwowa Inspekcja Pracy (PIP);

87 Art. 4 ust. 1 Ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 123, poz. 1353).

88 Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2003 r. Nr 86, poz. 789 z późn. zm.); Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie współdziałania Żandarmerii Wojskowej z organami uprawnionymi do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, prowadzenia dochodzeń w sprawach o przestępstwa, a także z organami, którym przysługują uprawnienia oskarżyciela publicznego, oraz z organami uprawnionymi do nakładania grzywnen w drodze mandatu karnego (Dz.U. z 2001 r. Nr 157, poz. 1842).

- Inspekcja Ochrony Środowiska (IOŚ);
- Państwowa Inspekcja Farmaceutyczna (PIF);
- Inspekcja Handlowa;
- Urząd do Spraw Cudzoziemców (UdSC);
- Ochotnicze Hufce Pracy;
- prokuratura.

2.1.2.2. Instytucje regionalne

Regionalne instytucje administracji publicznej zajmujące się bezpieczeństwem publicznym to:

- Wojewódzka Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego;
- wojewódzki konserwator zabytków;
- Państwowa Straż Rybacka (PSR);
- Państwowa Straż Łowiecka (PSŁ);
- Straże Parków Narodowych;
- Służba Parku Krajobrazowego;
- Straż Leśna;
- służba kuratorska;
- kuratoria oświaty.

Instytucje te nie odgrywają jednak istotnej roli w razie wystąpienia katastrofy naturalnej.

2.1.2.3. Instytucje lokalne

Straż gminna (miejska) jest formacją mundurową mającą na celu zagwarantowanie bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie gminy (miasta). Jednostka ta może zostać utworzona przez właściwą miejscowo radę gminy (miasta), po zasięgnięciu opinii komendanta wojewódzkiego (stołecznego) Policji⁸⁹. Nadzór nad strażą sprawuje wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Zasadniczym celem funkcjonowania tej instytucji jest ochrona bezpieczeństwa oraz porządku publicznego w miejscach publicznych, do czego służą patrole oraz – w uzasadnionych wypadkach – działania interwencyjne. Jest ona zobligowana do współpracy z jednostkami Policji⁹⁰, straży pożarnej (państwowej i ochotniczej) oraz pogotowia w celu ratowania życia i zdrowia ludności oraz pomocy w usuwaniu następstw katastrof naturalnych, awarii technicznych i innych miejscowych zagrożeń⁹¹.

89 Art. 2 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. z 1997 r. Nr 123, poz. 779 z późn. zm.).

90 Formy współpracy straży gminnych (miejskich) z Policją regulują zapisy Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie form współpracy straży gminnej (miejskiej) z Policją oraz sposobu informowania wojewody o tej współpracy (Dz.U. z 2009 r. Nr 220, poz. 1732).

91 Kwestie te regulują m.in. zapisy Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych

2.2. Organizacje pozarządowe

Także siły i środki organizacji pozarządowych⁹² mogą zostać wykorzystane w celu zapewnienia bezpieczeństwa oraz porządku publicznego. Tego rodzaju organizacje to m.in.: Liga Obrony Kraju, Fundacja „La Strada”, Fundacja Itaka, Fundacja Dzieci Niczyje, Fundacja Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy, Fundacja Bezpieczna Przestrzeń, Fundacja Bezpieczne Miasto, Związek Harcerstwa Polskiego, Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej, Polski Związek Motorowy, Polski Komitet Pomocy Społecznej, Stowarzyszenie Bezpieczna Droga, Stowarzyszenie Bezpieczne Życie, Stowarzyszenie Monar-Markot, Towarzystwo Pomocy im. Brata Alberta czy Polska Akcja Humanitarna. Należy tutaj wymienić także takie podmioty, jak: Polski Związek Łowiecki, Polski Czerwony Krzyż, Polski Związek Działkowców, ale też Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe czy Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, które bezpośrednio zapewniają bezpieczeństwo ludności. Inne tego typu podmioty to Mazurska Służba Ratownicza i Ochotnicze Straże Pożarne, współfinansowane z budżetu państwa – z części, która znajduje się w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Polską organizacją skupiającą ratowników wodnych jest Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (WOPR). Jest to specjalistyczne stowarzyszenie o ogólnokrajowym zasięgu, posiadające uprawnienia do organizowania pomocy, a także ratowania osób, które zostały poszkodowane w wyniku wypadku bądź narażone są na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia na wodach. Na podstawie ustawy⁹³ WOPR włączone zostało do systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego. Wśród celów omawianego stowarzyszenia wymienia się także udzielanie pierwszej pomocy, współpracę z organami administracji publicznej różnych poziomów w celu zagwarantowania bezpieczeństwa publicznego, porządku publicznego, ochrony cywilnej czy ochrony środowiska wodnego, udział w operacjach oraz prowadzenie bądź udział w akcjach ratowniczych w czasie występowania zagrożeń powszechnych, katastrof naturalnych oraz awarii technicznych, w tym powodzi oraz pożarów na wodach. Istotnym jego celem jest też programowanie oraz prowadzenie profilaktycznej działalności w zakresie bezpieczeństwa osób na wodach czy dokonywanie

obrazu zdarzeń w miejscach publicznych przez straż gminną (miejską) (Dz.U. z 2009 r. Nr 220, poz. 1720).

92 Organizacje pozarządowe działają na podstawie przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483); Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.); Ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz.U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 – tekst jednolity); Ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 – tekst jednolity).

93 Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U. z 2006 r. Nr 191, poz. 1410 z późn. zm.).

przeглядów kąpielisk, pływalni oraz parków wodnych, organizowanie i przeprowadzanie szkoleń służby ratowniczej, nauczanie i doskonalenie umiejętności pływania, inicjowanie i prowadzenie prac o charakterze badawczym w celu zagwarantowania bezpieczeństwa na wodach⁹⁴. Więcej informacji o zadaniach realizowanych przez omawianą formację odnaleźć można w literaturze przedmiotu⁹⁵. WOPR współpracuje z PSP, Policją, z Morską Służbą Poszukiwania i Ratownictwa, Polskim Związkiem Motorowodnym i Narciarstwa Wodnego, Związkiem Harcerstwa Polskiego, z Obroną Cywilną Kraju i SOP. Na terenie Wielkich Jezior Mazurskich zadania w zakresie ratownictwa wodnego wypełnia także Mazurskie Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, będące odrębnym stowarzyszeniem specjalistycznym.

Stowarzyszeniem kultury fizycznej, którego terenem działania jest obszar Rzeczypospolitej Polskiej, ze szczególnym uwzględnieniem regionów górskich, jak i poza granicami kraju, jest Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (GOPR). Jednostki organizacyjne GOPR prowadzą działalność na zasadach określonych statutem. Podstawowymi jednostkami operacyjnymi stowarzyszenia GOPR są Grupy Regionalne⁹⁶. Bliźniaczą organizacją w stosunku do GOPR jest Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (TOPR), które funkcjonuje na obszarze Tatr. Cele GOPR i TOPR realizowane są przez: organizowanie oraz prowadzenie służby ratowniczej, w tym wykonywanie działalności ratowniczej i pomoc przy likwidacji skutków klęsk żywiołowych i katastrof, prowadzenie działalności profilaktycznej – m.in. przez ogłaszanie alarmów lawinowych czy innych stanów zagrożenia, prowadzenie działalności instruktażowej, związanej z warunkami atmosferycznymi, bezpieczeństwem, zapobieganiem wypadkom oraz krzewieniem zasad prawidłowego zachowania się w górach.

Ochotnicze Straże Pożarne (OSP)⁹⁷ to umundurowane i wyposażone w specjalistyczny sprzęt organizacje społeczne, których celem jest w szczególności walka z pożarami, katastrofami naturalnymi oraz innymi zagrożeniami miejscowymi. Jako że ich zadaniem jest ochrona zdrowia, życia i mienia ludności oraz ochrona środowiska, OSP podejmują czynności zapobiegające powstawaniu oraz rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej czy innego zdarzenia miejscowego, prowadzą działalność prewencyjną obejmującą zapewnienie warunków ochrony technicznej zarówno nieruchomości, jak i ruchomości, a także tworzenie warunków organizacyjnych oraz formalnoprawnych, które zapewnią ochronę ludzi oraz ich mienia, a ponadto

94 A. Szymonik, *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 199–200.

95 Np. J. Telak, *Wodne ochotnicze pogotowie ratunkowe w systemie reagowania kryzysowego*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe wyzwaniem...*, s. 186–199.

96 J. Piłżys, *Zarządzanie kryzysowe*, s. 129. W strukturze GOPR występują następujące Grupy Regionalne: Grupa Beskidzka, Grupa Bieszczadzka, Grupa Jurajska, Grupa Karkonoska, Grupa Krynicka, Grupa Podhalańska, Grupa Wałbrzysko-Kłodzka.

97 Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 1989 r. Nr 20, poz. 104 z późn. zm.) oraz Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 1991 r. Nr 81, poz. 351 z późn. zm.).

będą przeciwdziałać powstawaniu skutków zagrożeń bądź będą służyć ich minimalizacji⁹⁸. W tym celu formacja ta współdziała z Państwową Strażą Pożarną, z organami samorządowymi oraz innymi podmiotami. Jednostki Ochotniczych Straży Pożarnych prowadzą również działalność kulturalną i oświatową, działają na rzecz ochrony środowiska oraz wspomagają rozwój społeczności lokalnych na własnym terenie. Podmiotem zrzeszającym oraz reprezentującym interesy OSP jest Związek Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej, który jest trwałym, samorządnym, ogólnopolskim stowarzyszeniem posiadającym status jednostki ochrony przeciwpożarowej. Związek ten m.in. udziela OSP wsparcia finansowego, prawnego, materiałowego i rzeczowego. Współpracuje z PSP, a także z organami administracji publicznej czy innymi podmiotami oraz mobilizuje społeczeństwo do włączenia się w realizację zadań ochrony przeciwpożarowej⁹⁹.

2.3. Przedsiębiorstwa prywatne

W zakresie zapewnienia bezpieczeństwa publicznego oprócz instytucji administracji publicznej oraz organizacji pozarządowych funkcjonują także jednostki z sektora prywatnego. Spośród szerokiego grona takich instytucji prywatnych wyodrębnić można kilka grup charakteryzujących się cechami wspólnymi: firmy ochrony osób i mienia¹⁰⁰, agencje detektywistyczne, media oraz niepubliczne

98 Art. 2 ust. 1 Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 1991 r. Nr 81, poz. 351 z późn. zm.).

99 T. Serafin, S. Parszowski, *Bezpieczeństwo społeczności...*, s. 192.

100 Więcej w: Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz.U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221 – tekst jednolity); Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. z 2009 r. Nr 62, poz. 504 z późn. zm.); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 1998 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu postępowania pracowników ochrony przy użyciu broni palnej (Dz.U. z 1998 r. Nr 86, poz. 543); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 1998 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobów użycia przez pracowników ochrony środków przymusu bezpośredniego (Dz.U. z 1998 r. Nr 89, poz. 563); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 listopada 1998 r. w sprawie szczegółowego trybu działań pracowników ochrony, podejmowanych wobec osób znajdujących się w granicach chronionych obiektów i obszarów (Dz.U. z 1998 r. Nr 144, poz. 933); Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 maja 1998 r. w sprawie rodzajów dokumentów wymaganych przy składaniu wniosku o udzielenie koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia (Dz.U. z 1998 r. Nr 69, poz. 457); Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 maja 1998 r. w sprawie dokumentacji wymaganej przy prowadzeniu działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia oraz czas jej przechowywania (Dz.U. z 1998 r. Nr 69, poz. 458); Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 czerwca 1998 r. w sprawie wzoru i trybu wydawania licencji pracownika

zakłady opieki zdrowotnej (NZOZ), a ponadto przedsiębiorstwa, które świadczą usługi audytowe, szkoleniowe lub doradcze¹⁰¹.

Z zapewnieniem bezpieczeństwa ludności związana jest działalność zakładów ubezpieczeniowych. Oferując ochronę oraz udzielając ochrony na wypadek zaistnienia skutków zdarzeń losowych różnego rodzaju – zarówno w formie ubezpieczeń osobowych, jak i majątkowych¹⁰² – zakłady te m.in. dokonują oceny ryzyka, ustalają wartość przedmiotu ubezpieczeń, a w razie wystąpienia zdarzeń losowych – szacują wysokość powstałych szkód, rozmiar odszkodowań, a ponadto określają przyczyny oraz okoliczności wystąpienia takich zdarzeń. Firmy takie uprawnione są do tworzenia funduszu prewencyjnego, zasilanego częścią dochodów

ochrony fizycznej, licencji pracownika zabezpieczenia technicznego oraz tryb i częstotliwość wydawania przez organy policji opinii o pracownikach ochrony (Dz.U. z 1998 r. Nr 78, poz. 511); Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 lipca 1998 r. w sprawie wysokości i trybu wnoszenia opłaty za wydanie licencji pracownika ochrony (Dz.U. z 1998 r. Nr 98, poz. 627); Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad uzbrojenia specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych i warunki przechowywania oraz ewidencjonowania broni i amunicji (Dz.U. z 1998 r. Nr 113, poz. 730); Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie rodzajów dyplomów i świadectw wydawanych przez szkoły i inne placówki oświatowe, które potwierdzają uzyskanie specjalistycznych kwalifikacji w zakresie ochrony osób i mienia, minimalny zakres programów kursów pracowników ochrony fizycznej pierwszego i drugiego stopnia oraz zakres obowiązujących tematów egzaminów i tryb ich składania, skład komisji egzaminacyjnej i sposób przeprowadzania egzaminu (Dz.U. z 1998 r. Nr 113, poz. 731); Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie zakresu wiadomości obowiązujących na egzaminie dla pracowników specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych, którzy uzyskali świadectwa potwierdzające zdanie egzaminu z zakresu znajomości pełnienia służby strażniczej z bronią (Dz.U. z 1998 r. Nr 113, poz. 732); Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 sierpnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad wydawania upoważnień do kontroli oraz tryb wykonywania czynności nadzoru Komendanta Głównego Policji nad działalnością specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych (Dz.U. z 1998 r. Nr 116, poz. 752); Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 września 1998 r. w sprawie określenia rodzajów obiektów, w których mogą być stosowane paralizatory elektryczne (Dz.U. z 1998 r. Nr 120, poz. 780); Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 października 1998 r. w sprawie szczegółowych zasady i wymagań, jakim powinna odpowiadać ochrona wartości pieniężnych przechowywanych i transportowanych przez przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne (Dz.U. z 1998 r. Nr 129, poz. 858 z późn. zm.); Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad współpracy specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych z Policją, jednostkami ochrony przeciwpożarowej, obrony cywilnej i strażami gminnymi (miejskimi) (Dz.U. z 1998 r. Nr 161, poz. 1108); Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 1998 r. w sprawie wewnętrznych służb ochrony (Dz.U. z 1999 r. Nr 4, poz. 31 z późn. zm.), a także np. K. Sienkiewicz-Małyjurek, Z.T. Niczyporuk, *Bezpieczeństwo publiczne...*, s. 129–137 oraz 295–303.

101 T. Serafin, S. Parszowski, *Bezpieczeństwo społeczności...*, s. 174.

102 Por. *Ubezpieczenia gospodarcze w Polsce i w Unii Europejskiej*, red. T. Michalski, Difin, Warszawa 2001, s. 39–41.

własnych¹⁰³. Środki pochodzące z tego funduszu wspierają znacząco działalność takich instytucji, jak: Policja, PSP, OSP, GOPR czy TOPR, a także organizacji pozarządowych.

Działania podejmowane przez przedsiębiorstwa prywatne przyczyniają się do wzrostu poziomu bezpieczeństwa wśród obywateli. Zarówno firmy ochrony osób i mienia, jak i zakłady ubezpieczeniowe minimalizują zagrożenia dla bezpieczeństwa obywateli. W zakładach przemysłowych i usługowych coraz częściej pojawiają się formacje odpowiedzialne za zagwarantowanie takiego bezpieczeństwa. Oprócz inspektorów BHP mogą to być np. służby odpowiedzialne za naprawę uszkodzonej infrastruktury technicznej – prowadzące działalność w związku z wystąpieniem awarii technicznej, katastrofy naturalnej lub innego zagrożenia miejscowego.

103 Art. 149 ust. 2 pkt 1 Ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz.U. z 2010 r. Nr 11, poz. 66 – tekst jednolity).

3. Zarządzanie kryzysowe

3.1. System zarządzania kryzysowego

3.1.1. Zarządzanie kryzysowe – podstawowe pojęcia

Pojęcie kryzysu nierozzerwalnie powiązane jest z zagrożeniami o różnorodnym charakterze. Zatem termin ten można odnosić do rozmaitych obszarów oraz sfer życia społecznego¹, zróżnicowanych przedmiotowych wymiarów bezpieczeństwa i różnych podmiotów². Istnieje wiele typologii zjawisk o charakterze kryzysu. Przykładowe kryteria podziału przedstawia tabela 3.1.

Kryzys bywa także ujmowany w wąskim znaczeniu – jako charakterystyczny punkt zwrotny w danym ciągu zdarzeń³. Kryzysom towarzyszy dynamiczna zmiana sytuacji w otoczeniu lub we wnętrzu analizowanego podmiotu, która skutkuje zakłóceniami w relacjach między tym podmiotem a jego otoczeniem. Występujące kryzysy

-
- 1 Np. F.R. Krynojewski i S. Mazur wyróżniają kryzysy: fizjologiczny, psychologiczny, społeczny, ekologiczny, ekonomiczny, polityczny oraz polityczno-militarny (F.R. Krynojewski, S. Mazur, *Podstawy wiedzy o zarządzaniu kryzysowym*, [w:] F.R. Krynojewski, S. Mazur, G. Mikrut, P. Tchorzewski, *Zarządzanie kryzysowe. Obrona cywilna kraju. Ochrona informacji niejawnych*, Akademia Wychowania Fizycznego w Katowicach, Fundacja Akademii Wychowania Fizycznego w Katowicach, Biblioteczka Edukacji Obronnej, Katowice 2003, s. 8–12).
 - 2 Z. Kral, A. Zabłocka-Kluczka, *O istocie zjawisk kryzysowych w organizacji*, [w:] *Zachowania organizacji wobec zjawisk kryzysowych*, rozdz. 1: *Istota zjawisk kryzysowych w organizacji*, red. J. Skalik, Cornetis, Wrocław 2003, s. 19; Ł. Wawrzynek, U. Bąkowska, *Kryzys – „funkcja” ciągła czy nieciągła organizacji*, [w:] *Zachowania organizacji...*, s. 25; *Zarządzanie wartością firmy w dobie kryzysu*, red. S. Kasiewicz, L. Pawłowicz, CeDeWu, Warszawa 2003, s. 13.
 - 3 M. Cieślarczyk, *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa*, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2009, s. 107. Zob. także: G. Nizard, *Metamorfozy przedsiębiorstwa. Zarządzanie w zmiennym otoczeniu organizacji*, przeł. Z. Podlasiak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 10 oraz U. Krystek, *Unternehmenskrisen, Beschreibung, Vermeidung und Bewältigung überlebenskritischer Prozesse in Unternehmen*, Wiesbaden 1987, s. 3.

prowadzą do zmian w relacjach wewnętrznych podmiotu (między jego elementami) oraz do zmian w relacjach między analizowanym podmiotem a jego otoczeniem⁴. Warunki konieczne do nazwania danego zjawiska kryzysem to jego nagłość, realność oraz nieakceptowanie przez organizację zagrożenia jej celów oraz interesów⁵.

Tabela 3.1. Kryteria podziału zjawisk o charakterze kryzysu

KRYZYSY	
Usytuowanie źródła kryzysu	wewnętrzne, zewnętrzne
Skala występowania	globalne, regionalne, lokalne
Charakter treści kryzysu	polityczno-militarne, pozamilitarne
Zasięg geopolityczny	międzynarodowe, narodowe
Obszar oddziaływania	problemy globalne, zewnętrzne zagrożenia państwa, wewnętrzne zagrożenia państwa
Szybkość rozprzestrzeniania się	bardzo szybkie, szybkie, wolne
Symptomy zagrożeń	oczekiwane, nieoczekiwane
Częstotliwość występowania	jednorazowe, powtarzające się, cykliczne

Źródło: opracowanie własne na podstawie T. Szczurek, *Problemy podejmowania decyzji w sytuacjach kryzysowych*, [w:] *Świadczenia na rzecz obrony realizowane w sytuacjach kryzysowych*, red. Z. Piątek, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2006, s. 85.

Kryzysem nazywana jest sytuacja, która wpływa negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, a także ich mienia (w znacznych rozmiarach) oraz środowiska. Ponadto wywołuje ona duże ograniczenia w funkcjonowaniu organów administracji publicznej, co wynika z nieadekwatności posiadanych sił oraz środków⁶. Pojęcie „kryzys” stosowane bywa zamiennie ze sformułowaniem „sytuacja kryzysowa”, chociaż nie są to terminy tożsame. „Sytuacja kryzysowa” to zespół okoliczności, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych, które inicjują oraz kontynuują w analizowanym układzie (systemie) proces zmian, co skutkuje zachwianiem równowagi w początkowym etapie, a następnie jej przywróceniem w wyniku podjętych środków regulacji, rozumianych jako nadzwyczajne działania⁷. Jeśli

4 M. Cieślarczyk, *Teoretyczne i metodologiczne...*

5 Np. R. Oldcorn stwierdza, że kryzys jest następstwem nieplanowanych zdarzeń, które zakłócają normalne funkcjonowanie organizacji lub mu zagrażają (R. Oldcorn, *Management*, Macmillan, London 1989, s. 237). Także R.M. Barton wskazuje na nieprzewidywalność zdarzenia, które może przynieść negatywne efekty, a tym samym znacząco ograniczyć działalność danej organizacji (R.M. Barton, *Crisis Management*, Oxford Press Publishers, Oxford 1993, s. 12).

6 Art. 3 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

7 *Funkcjonowanie państwa w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego*, seminarium w Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 1997, s. 3; R. Wróblewski, *Zarys teorii kryzysu, zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1996, s. 10.

jednak taka sytuacja (stan) utrzymuje się przez dłuższy czas, może to zagrozić egzystencji danej organizacji⁸. Jest to zatem szerokie ujmowanie pojęcia kryzysu. Można je odnosić także do sytuacji, która spowoduje zagrożenie, a w konsekwencji zerwanie bądź znaczne naruszenie więzi społecznych, jednocześnie zakłócając funkcjonowanie instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że środki użyte do zapewnienia czy też przywrócenia stanu bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia stanu nadzwyczajnego⁹.

Zgodnie z powyższą definicją mianem sytuacji kryzysowej określić należy określić np. wystąpienie katastrofy naturalnej¹⁰ skutkujące destabilizacją systemu bezpieczeństwa publicznego, wymuszające podjęcie przez odpowiednie organy administracji kroków niezbędnych do ograniczenia skutków takiego zdarzenia, zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańcom terenów objętych jego wystąpieniem oraz przywrócenia stanu sprzed zaistnienia danego negatywnego zjawiska. Podczas sytuacji kryzysowej mogą się uwidocznić wszelkie negatywne zjawiska wcześniej występujące w systemie bezpieczeństwa (w tym m.in. niedopracowanie procedur, brak przepływu informacji, trudności w koordynacji działań poszczególnych służb, inspekcji czy straży, braki infrastrukturalne czy finansowe etc.).

Sytuacja kryzysowa to zespół okoliczności zewnętrznych oraz/lub wewnętrznych, w jakich znajduje się dany podmiot (organizacja, instytucja, układ, system), które wpływają na jego funkcjonowanie przez zapoczątkowanie oraz kontynuowanie procesu zmian, powodując tym samym zachwianie równowagi oraz utratę możliwości kontroli nad przebiegiem wydarzeń bądź eskalację zagrożenia jego interesów¹¹.

Sytuacja kryzysowa dzieli się na kilka faz (rys. 3.1). Symptomy kryzysu mogą pojawiać się wcześniej, a tym samym sygnalizować nadejście sytuacji kryzysowej – stan ten nazywa się fazą przedkryzysową. Główny nacisk kładzie się wtedy na monitorowanie sytuacji oraz na działania przygotowawcze i zabezpieczające, co skutkować

8 Z. Kral, A. Zabłocka-Kluczkowa, *Sposób postrzegania kryzysów w polskich przedsiębiorstwach*, „*Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw*” 2004, nr 11, s. 48.

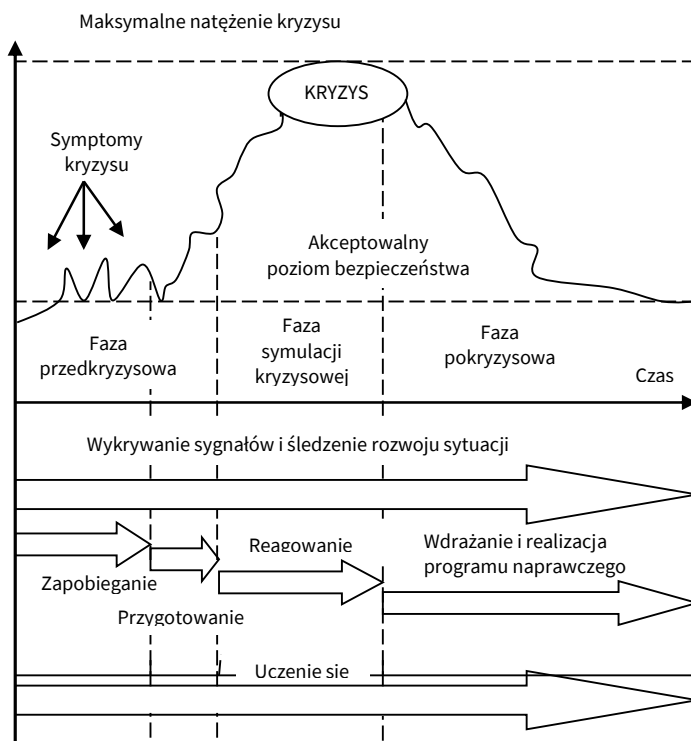
9 *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, red. J. Pawłowski, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2002, s. 131. Stany nadzwyczajne, jakie można wprowadzić w czasie kryzysu, wymienia art. 228 ust. 1 Ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Są to: stan klęski żywiołowej, stan wyjątkowy oraz stan wojenny. Krótką charakterystykę tychże stanów odnaleźć można w: L. Owczarek, M. Paszcza, *Zarządzanie kryzysowe w samorządzie. Planowanie, organizacja, procedury*, MUNICIPIUM S.A., Warszawa 2011, s. 207 oraz A. Szymonik, *Organizacja i funkcjonowanie systemów bezpieczeństwa. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Difin, Warszawa 2011, s. 33–49.

10 Por. I. Leśniak, *Udział organów administracji zespolonej i niezespolonej oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zarządzaniu kryzysowym*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe. Wybrane problemy*, red. A. Peptoński, G. Kędzińska, Z. Siemak, Niepaństwowa Wyższa Szkoła Pedagogiczna w Białymstoku, Białystok 2013, s. 70–71.

11 W. Kitler, *Istota zarządzania kryzysowego*, [w:] *System reagowania kryzysowego*, red. J. Gryz, W. Kitler, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 22.

powinno jeśli nie wyeliminowaniem (neutralizacją), to przynajmniej zmniejszeniem lub złagodzeniem przebiegu kryzysu i jego skutków. Czas trwania tej fazy zależy od tego, czy kryzys można było przewidzieć (wtedy mówimy o sytuacji kryzysowej przewidywalnej), czy też nie (sytuacja kryzysowa nieprzewidywalna)¹².

Jeśli w fazie przedkryzysowej nie podejmie się działań zapobiegawczych, sytuacja kryzysowa wchodzi w kolejną fazę, jaką jest wystąpienie kryzysu. Zagrożenie (kryzys) może wystąpić jednorazowo (np. zejście lawiny, wybuch gazu czy katastrofa budowlana), bądź jego działanie może być wydłużone w czasie (jak w wypadku powodzi, suszy czy niepokojów społecznych). Charakter kryzysu oraz podjęte działania wpływają na czas trwania tej fazy sytuacji kryzysowej.



Rys. 3.1. Fazy przebiegu sytuacji kryzysowej w zestawieniu z działaniami antykryzysowymi

Źródło: T. Szczurek, *Problemy podejmowania decyzji w sytuacjach kryzysowych*, [w:] *Świadczenia na rzecz obrony realizowane w sytuacjach kryzysowych*, red. Z. Piątek, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2006, s. 58.

¹² A. Skarżyński, *Próba ogólnej systematyki sytuacji kryzysowych oraz wybranych towarzyszących im działań techniczno-organizacyjnych*, materiały z XI Międzynarodowej Konferencji Naukowo-Technicznej Inżynierii Wojskowej, t. 1: *Zarządzanie i organizacja działań w sytuacjach kryzysowych. Ratownictwo i ochrona ludności*, Warszawa 2000, s. 45–46.

Ostatni etap stanowi faza pokryzysowa, wymagająca podjęcia działań, zaangażowania sił oraz środków w celu usunięcia bądź przewyciężenia skutków zaistniałego kryzysu. W tej fazie można wyodrębnić trzy grupy przedsięwzięć:

- 1) działania organizacyjne – z zakresu organizacji, planowania, a także logistyki czy doboru kadr, zabezpieczenia miejsc oraz łączności itp.;
- 2) pozyskiwanie finansowania – np. budżet, środki własne, sponsorzy, pomoc międzynarodowa;
- 3) pozyskiwanie sił oraz środków technicznych, np. materiałów oraz sprzętu technicznego czy medycznego, wykwalifikowanych zespołów oraz możliwości wykorzystania infrastruktury (np. szpitali, dróg, mostów, lotnisk czy ramp).

Między pojęciami „kryzys” oraz „sytuacja kryzysowa”¹³ istnieje subtelna różnica – kryzys rozumiany jest jako zerwanie istniejącego układu (porządku, systemu czy stanu rzeczy), skutkujące zmianą jego struktury, sytuacja kryzysowa zaś pojmowana jest jako zjawisko zerwania istniejącego układu rozłożone w czasie, które rozpoczyna się od stanu równowagi, przechodzi przez etap niestabilności, a kończy się na etapie stabilności w nowej sytuacji, zazwyczaj innej pod względem jakościowym¹⁴. Ponadto pojęcie sytuacji kryzysowej jest nadrzędne w stosunku do pojęcia kryzysu. Pojawienie się symptomów kryzysu nie musi skutkować zmianami w istocie organizacji, jednakże stanowi wyzwanie dla subiektywnego odczucia normalności jej funkcjonowania¹⁵. Jeśli nie zdoła się zaradzić czynnikom wywołującym sytuację kryzysową, jej kulminacyjnym momentem staje się właśnie kryzys¹⁶.

W sytuacji rzeczywistego wystąpienia kryzysu konieczne jest podejmowanie działań mających na celu ograniczenie jego skutków, w tym ochronę życia i zdrowia człowieka. Działania te to część zarządzania kryzysowego, oznaczającego „zarządzanie organizacją (systemem) pod presją, realizowane na rzecz rozwiązywania napiętych sytuacji, którego zadaniem jest przygotowanie się i działanie mające na celu zapobieganie, przeciwdziałanie i reagowanie w razie wystąpienia zakłóceń stabilności organizacji (systemu) oraz przywrócenie normalnego stanu jego funkcjonowania”¹⁷. E. Nowak dodaje, że cechą zarządzania kryzysowego oprócz działania pod presją zmierzającego do rozwiązania napiętych sytuacji jest także przygotowanie organizacji i podjęcie działań w celu zapobiegania i przeciwdziałania

13 Więcej informacji na temat kryzysu i sytuacji kryzysowej odnaleźć można w literaturze przedmiotu, np. J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, *Podstawy zarządzania kryzysowego*, cz. 1: *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2010, s. 68–88.

14 A. Szymonik, *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 155.

15 B. Kosowski, *Sprawne i elastyczne zarządzanie w kryzysie*, Difin, Warszawa 2008, s. 24.

16 W. Kitler, *Istota zarządzania...*, s. 23.

17 Art. 2 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

zakłóceniom stabilności tego systemu (organizacji), reagowania na występujące zakłócenia i przywrócenia normalnego stanu funkcjonowania systemu¹⁸.

Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych to podejmowanie decyzji w odpowiedzi na niespodziewanie pojawiające się w danym miejscu i czasie niekorzystne zjawiska, będące następstwem zaistnienia określonych zagrożeń, np. naturalnych, społecznych, technologicznych. Konieczne jest, aby decyzje te były spójne i przejrzyste przy realizacji podstawowych funkcji zarządzania – planowania, organizowania, motywowania, kontroli oraz koordynowania¹⁹. Podobnie uważa R. Wróblewski, który dodatkowo twierdzi, że zarządzanie takie winno zapobiegać sytuacjom kryzysowym, a jeśli takowe zaistnieją – zawrócić kierunek rozwoju nagłych oraz niebezpiecznych wydarzeń zagrażających interesom społeczeństwa²⁰.

Istotną kwestią jest także tworzenie rozwiązań systemowych, które umożliwiają nie tylko obronę, ale i ochronę ludności, a powinny być one realizowane przez władze publiczne wszystkich szczebli organizacyjnych, przy współdziałaniu z wyspecjalizowanymi organami oraz instytucjami²¹. Niezbędne jest przy tym podejmowanie działań zarówno organizacyjnych, jak i logistycznych oraz finansowych, które nie tylko zapobiegają powstawaniu sytuacji kryzysowych, ale również zapewniają sprawność struktur decyzyjnych na poszczególnych szczeblach zarządzania, utrzymanie ciągłej gotowości użycia sił i środków, sprawne reagowanie oraz likwidację skutków zaistniałej sytuacji²².

Koordynowanie działań służy zharmonizowaniu współdziałania wszystkich funkcji oraz uczestników działań antykryzysowych. Zważywszy na to, że zakres sił oraz środków jest bardzo zróżnicowany – wystarczy choćby wspomnieć o konieczności koordynacji działań różnych służb, straży czy inspekcji (np. Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Polskich Sił Zbrojnych, Inspekcji Weterynaryjnej i wielu innych) – dowodzenie takim systemem wymaga nieschematycznego, innowacyjnego i odpowiedzialnego podejścia. Zakres wdrożonych działań oraz zaangażowanych sił i środków zależy od rodzaju występującego zagrożenia (kryzysu).

Zarządzanie kryzysowe może też dotyczyć ochrony ludności oraz ratownictwa w sytuacjach noszących znamiona klęski żywiołowej²³. Wówczas zarządzanie ta-

18 E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2007, s. 43.

19 A. Szymonik, *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 73.

20 R. Wróblewski, *Zarys teorii...*, s. 39.

21 R. Kuriata, *Wybrane problemy zarządzania kryzysowego*, [w:] *Zarządzanie organizacjami w świetle wyzwań XXI wieku – od teorii do praktyki*, t. 1, red. Z.J. Szczakowski, Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Kupieckiej, Łódź 2004, s. 58; S. Zalewski, *Funkcja informacyjna służb specjalnych w systemie bezpieczeństwa RP*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2005, s. 61.

22 *Elementarne pojęcia pedagogiki społecznej i pracy socjalnej*, red. D. Ladak, T. Pilch, Żak, Warszawa 1999, s. 72.

23 Zob. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.).

kie należy zdefiniować jako „całokształt rozwiązań systemowych w sferze ochrony ludności, wypełnianych przez władze publiczne wszystkich szczebli, we współdziałaniu z wyspecjalizowanymi organizacjami i instytucjami w celu zapobiegania sytuacjom niebezpiecznym, stwarzającym zagrożenie dla życia, zdrowia obywateli oraz środowiska”²⁴. Konieczne jest przy tym takie przygotowanie systemu reagowania, by w razie wystąpienia zagrożeń możliwe było kształtowanie oraz kontrola ich przebiegu (reagowanie), skutkujące minimalizacją strat i zapewnieniem akceptowanego poziomu bezpieczeństwa, a także odbudową struktur społecznych po danej katastrofie²⁵.

System zarządzania kryzysowego ma na celu zagwarantowanie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa oraz skuteczne zapobieganie niebezpieczeństwom różnego rodzaju, a w razie pojawienia się zagrożeń – powrót do początkowego stanu, korzystając z dostępnych sił oraz środków, ponosząc określone koszty, a całość działań osadzona jest w ramach obowiązującego systemu prawnego. System ten tworzony jest przez władze publiczne wszystkich szczebli, a kształtowany przez obowiązujące akty prawne, ustawy oraz rozporządzenia. W skład tego systemu wchodzi także wyspecjalizowane jednostki sektora publicznego i prywatnego oraz obywatele. Poszczególne jednostki charakteryzują się zróżnicowanymi strukturami wewnętrznymi, funkcjonują w pewnym otoczeniu i stanowią podsystemy w tymże systemie, a ponadto mogą być rozpatrywane jako samodzielne systemy. Jako elementy systemu zarządzania kryzysowego oraz zapewnienia bezpieczeństwa oddziałują na siebie wzajemnie, są powiązane relacjami, a generuje to efekt synergii²⁶.

Wśród elementów systemu zarządzania kryzysowego wymienić należy²⁷:

- organy administracji państwowej (zajmujące się przepływem informacji oraz zasobów i koordynacją działań) z jednostkami wykonawczymi (odpowiedzialnymi za właściwą realizację działań);
- jednostki interwencyjno-ratownicze;
- organizacje pozarządowe;
- społeczeństwo – w ramach pomocy sąsiedzkiej, samopomocy, samoewakuacji czy pomocy finansowej oraz rzeczowej poszkodowanym;

24 K. Zieliński, *Bezpieczeństwo obywateli podczas kryzysów niemilitarnych oraz reagowania w razie katastrof i klęsk żywiołowych*, Wyższe Kursy Obronne, Warszawa 2004, s. 29.

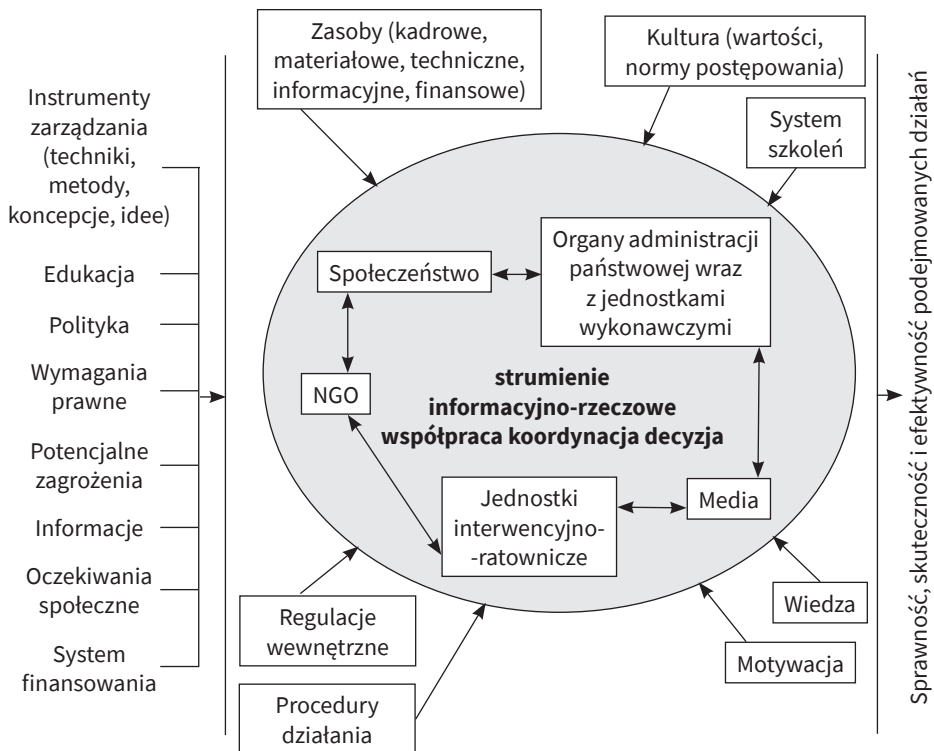
25 J. Gołębiowski, *Zarządzanie kryzysowe*, „Wiedza Obronna” 2001, nr 1, s. 76–97. Definicję tę J. Kunikowski poszerza o zagrożenia wojenne oraz wojnę, stwierdzając, że jest to szczególnie przedsięwzięcie organizacyjne, które obejmuje kierowanie, administrowanie oraz sprawowanie zarządu nad społeczeństwem bądź jego częścią w sytuacji kryzysowej, a występuje podczas klęsk żywiołowych, katastrof przemysłowych oraz technicznych (w czasie pokoju), a ponadto – w czasie zagrożenia wojennego lub wojny (J. Kunikowski, *Wiedza i edukacja dla bezpieczeństwa*, Fundacja Rozwoju Edukacji Europejskiej i Bezpieczeństwa, Warszawa 2002, s. 192).

26 K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Difin, Warszawa 2010, s. 69–70.

27 Zakres zadaniowy wymienionych jednostek omówiony został w rozdziale 2 niniejszej monografii.

- media – w odniesieniu do przekazywania rzetelnych informacji, działające jako środek ostrzegający o potencjalnych zagrożeniach, metodach zabezpieczeń czy konieczności ewakuacji lub potrzebach poszkodowanych²⁸;
- relacje zachodzące między poszczególnymi elementami systemu.

W ujęciu modelowym system zarządzania kryzysowego przedstawia rysunek 3.2.



Rys. 3.2. Model systemu zarządzania kryzysowego

Źródło: K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Difin, Warszawa 2010, s. 72.

Wymienione jednostki zintegrowane są w podsystemie zarządzania koordynującym wszelkie działania, co ma służyć efektywnemu osiągnięciu celów systemu

²⁸ Więcej na temat roli mediów w zarządzaniu kryzysowym odnaleźć można w literaturze przedmiotu – np. K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe...*, s. 195–213; T. Leszczyński, *Polityka medialna w zakresie zarządzania kryzysowego na poziomie samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny. Od społeczeństwa ryzyka do społeczeństwa bezpieczeństwa*, red. J. Konieczny, K. Sroka, Wielkopolska Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna w Jarocinie, Jarocin–Poznań–Szczecin 2006, s. 74–79.

zarządzania kryzysowego. Tak zdefiniowany system funkcjonuje w otoczeniu²⁹, które wchodzi z nim w interakcje. Wyróżnić można otoczenie bliższe oraz dalsze. Otoczenie bliższe tworzone jest przez³⁰:

- posiadane zasoby – rzeczowe, techniczne, finansowe, kadrowe, informacyjne, tworzące kapitał systemu, a jednocześnie stanowiące ograniczenia oraz bariery w podejmowanych działaniach;
- regulacje wewnętrzne – różnego rodzaju kodeksy, statuty czy regulaminy, które obowiązują w poszczególnych podsystemach zarządzania kryzysowego bądź tworzone są na potrzeby tego systemu;
- procedury działań, które umożliwiają ich sprawną oraz skoordynowaną realizację;
- kultura – będąca bazą podejmowanych działań, stanowiąca zestaw idei i wartości decydujących o zaangażowaniu poszczególnych jednostek systemu w realizację zadań z tego zakresu;
- system szkoleń mających na celu wpojenie zasad i mechanizmów postępowania oraz kształtowanie umiejętności podejmowania decyzji w sytuacjach kryzysowych;
- wiedza, rozumiana jako zdolność interpretacji posiadanych informacji i nadawania im znaczenia w procesie rozwiązywania problemów oraz zdolność do łączenia wiedzy jawnej z wiedzą ukrytą³¹ („przekształcanie wiedzy”³²);
- motywacja – zespół środków, które skłaniają poszczególne osoby do podjęcia określonych działań.

Niezwykle istotne są także relacje występujące między poszczególnymi podsystemami.

Otoczenie dalsze systemu zarządzania kryzysowego (wejścia do systemu) tworzone jest z kolei przez:

- instrumenty zarządzania;
- system edukacji;
- politykę, m.in. w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa;
- wymagania prawne;
- potencjalne zagrożenia oraz informacje o możliwości ich wystąpienia;
- oczekiwania społeczne dotyczące efektywnego działania w razie zaistnienia kryzysu;
- system finansowania.

29 Więcej informacji o otoczeniu w zarządzaniu kryzysowym, jego roli i podmiotach je tworzących: B. Poskrobko, *Zarządzanie środowiskiem*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 68 oraz J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, *Podstawy zarządzania...*, s. 120–124.

30 K. Sienkiewicz-Matyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe...*, s. 70–71.

31 Wiedza ukryta jest indywidualną wiedzą, która płynie z doświadczenia oraz posiadanych umiejętności.

32 Więcej w: I. Nonaka, H. Takeuchi, *Kreowanie wiedzy w organizacji: jak spółki japońskie dynamizują procesy innowacyjne*, przeł. E. Nalewajko, Poltext, Warszawa 2000.

Istotną kwestią jest efektywność funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego. W polskiej literaturze z zakresu teorii organizacji i zarządzania zagadnienie to jest szeroko omawiane, jednak używa się w tym kontekście terminu „sprawność”, a nie „efektywność”³³. Rezultaty działania organizacji – w tym organizacji publicznych – odnoszą się do ich kontroli, a wywodzą się z prakseologii³⁴. Na temat sprawności szczegółowo wypowiada się w swoich pracach J. Zieleniewski, który nawiązuje przy tym do koncepcji T. Kotarbińskiego. Pojęcie to obejmuje dwa aspekty: realizację celów, a także związane z tym nakłady. Na sprawność w ujęciu J. Zieleniewskiego składają się podstawowe „postaci sprawności” – skuteczność oraz korzystność bądź ekonomiczność³⁵.

Sprawne działanie w organizacji określić można jako takie, którego celem jest zapobieganie chaosowi oraz deregulacji organizacyjnej³⁶. Sprawność oznacza także mądre wykorzystywanie zasobów, bez ich marnotrawstwa³⁷. Skuteczne działanie prowadzi do osiągnięcia zamierzonego celu, którym jest stan rzeczy pożądanym przed podjęciem działań. Zatem skuteczność można określić jako działanie z powodzeniem³⁸. Za miarę skuteczności przyjmuje się stopień zbliżenia do stanu rzeczy ujętego jako cel. Wynika to z tego, że skuteczność jest stopniowalna, co jest związane nie tylko ze stopniowalnością celów, ale i istnieniem łańcucha celów pośrednich (środków), które wiodą do celu końcowego. Tak więc wykonanie danego zadania można uznać za skuteczne, jeżeli zrealizowano pewne cele pośrednie – nawet jeśli nie osiągnięto celu końcowego, a jedynie zbliżono się do niego³⁹.

Z kolei stosunek wyniku podjętego działania do kosztów jego realizacji określa się mianem ekonomiczności (gospodarności). Przez wynik należy rozumieć całość pozytywnych skutków wyrażonych w kategoriach zarówno mierzalnych, jak i niemierzalnych, koszty zaś odnoszą się do działań ocenianych negatywnie, przewidywanych oraz nieprzewidywanych, jak też odłożonych w czasie. Możliwe

33 Efektywność można zdefiniować jako dodatnią cechę działań skutkujących pozytywnie ocenianym wynikiem, bez zważania na to, czy ów wynik był zamierzony, czy też nie (*Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum, Wrocław 1978, s. 60).

34 D. Stawasz, *Uwarunkowania sprawności zarządzania w samorządowej administracji publicznej*, [w:] D. Stawasz, D. Drzazga, C. Szydłowski, *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 133.

35 J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1969, s. 232. Więcej w: *idem, Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do organizacji i kierowania*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1982.

36 I. Kołodziejczyk-Olczak, A. Olczak, *ABC zarządzania*, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi, Łódź 2003, s. 29.

37 R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, przeł. M. Rusiński, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 38.

38 M. Strużycki, *Podstawy zarządzania*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2008, s. 51, za: D. Stawasz, *Uwarunkowania sprawności...*, s. 133.

39 M. Bielski, *Organizacje – istota, struktury, procesy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2001, s. 105.

jest rozważanie dwóch scenariuszy: w pierwszym wskazuje się na oszczędność, a w drugim na wydajność. Wybór jednego ze scenariuszy jest przejawem ekonomizacji (usprawnienia działania przez zwiększenie ekonomiczności)⁴⁰, tyle że analiza oszczędnościowa czy wydajnościowa nie musi prowadzić do jednoznacznej oceny.

Trzecią postacią sprawnego działania, oprócz skuteczności i ekonomiczności, jest korzystność, oznaczająca różnicę pomiędzy wynikiem użytecznym i kosztem działania⁴¹. W omówionej formule sprawności skuteczność występuje zawsze, a ekonomiczność oraz korzystność – alternatywnie. Gdy motywy emocjonalne przeważają w działaniu, wykorzystywane zasoby są w nadmiarze i nie mogą być one zastosowane nigdzie indziej, bądź gdy dane działanie jest częścią innego działania (o szerszym zakresie i większej wadze), wykorzystuje się kryterium skuteczności. Jeśli ocenie podlegają działania, w których zaoszczędzone zasoby można wykorzystać bardziej efektywnie w innym miejscu, stosuje się kryterium ekonomiczności. W ocenie działań, których związki z innymi działaniami nie są rozpatrywane, stosuje się kryterium korzystności⁴².

Rozważając sprawność funkcjonowania organizacji, można się posłużyć tzw. cyklem działania zorganizowanego, sformułowanym przez H. Le Chateliera, a sprowadzającym się do etapów: postawienia celu (I), zbadania warunków oraz środków niezbędnych do osiągnięcia zamierzonego celu (II), przygotowania tych warunków i środków (III), wykonania czynności skutkujących realizacją planu (IV), kontroli wyników oraz wyciągnięcia wniosków (V)⁴³. Celowość, systematyczność oraz przygotowanie działania to trzy cechy świadczące o zorganizowanych działaniach⁴⁴.

Powyższe kryteria służą do oceny pojedynczych zadań oraz poszczególnych aspektów sprawności funkcjonowania organizacji. Bierze się to stąd, że nie jest możliwe skonstruowanie jednolitego, uniwersalnego systemu oceny wielokryterialnej zbioru organizacji, dającego podstawę do kompleksowej oceny ich funkcjonowania. Dodatkowo trudność w ocenie działań jednostek administracji publicznej, a zwłaszcza jednostek samorządu terytorialnego, wynika z ich cech oraz szerokiego spektrum realizowanych przez nie zadań⁴⁵.

40 M. Strużycki, *Podstawy zarządzania*, s. 51, za: D. Stawasz, *Uwarunkowania sprawności...*, s. 133.

41 Zob. D. Stawasz, *Sprawność zarządzania rozwojem terytorium w polskich uwarunkowaniach*, [w:] *Zrozumieć terytorium. Idea i praktyka*, red. A. Nowakowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, s. 259–260.

42 B. Kaczmarek, Cz. Sikorski, *Podstawy zarządzania. Zachowania organizacyjne*, Absolwent, Łódź 1998, s. 82–85. Pomocniczymi kryteriami oceny działań są: energiczność, prostota, czyistość, udatność, dokładność.

43 *Ibidem*, s. 84.

44 D. Stawasz, *Uwarunkowania sprawności...*, s. 134.

45 K. Opolski, P. Modzelewski, *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, CeDeWu.PL, Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2004, s. 27.

3.1.2. Zasady i funkcje zarządzania kryzysowego

Zarządzanie kryzysowe rozumiane jako proces rozwiązywania napiętych sytuacji w taki sposób, by szereg współzależnych operacji był planowany, organizowany, kierowany oraz kontrolowany⁴⁶, opiera się na kilku zasadach (tab. 3.2).

Tabela 3.2. Zasady zarządzania kryzysowego

Zasada	Opis
Zasada prymatu jednoosobowego kierownictwa	Kompetencje decyzyjne powierzone są jednoosobowym organom, sprawującym władzę ogólną w odniesieniu do określonych kompetencji. Organami takimi są: premier, wojewoda, starosta, wójt (burmistrz, prezydent miasta).
Zasada odpowiedzialności organów władzy publicznej	Odpowiedzialność za zarządzanie kryzysowe spoczywa na funkcjonujących w państwie organach administracji rządowej oraz samorządowej, jako że mają one na celu usuwanie zagrożeń oraz zapewnienie bezpieczeństwa w powierzonym im zakresie władzy administracyjnej.
Zasada prymatu układu terytorialnego	Podstawą działania organów władzy jest terytorialny podział kraju.
Zasada powszechności	Wszystkie podmioty prawa państwowego zobowiązane są do uczestniczenia w działaniach antykryzysowych, a stopień tego uczestnictwa zależy od ich statusu prawnego oraz organizacyjnego.
Zasada funkcjonalnego podejścia	Określono zwykle powtarzalne, stosunkowo stałe, typowe oraz sformalizowane proceduralnie działania, które zostały wyodrębnione ze względu na ich rodzaj i charakter, a ukierunkowane na realizację celów bezpieczeństwa narodowego.
Zasada zespolenia	Organy administracji ogólnej – wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, wojewoda – posiadają władztwo (w ramach przepisów prawa) nad pozostałymi formami administracji zespolonej oraz niezespolonej.
Zasada ciągłości funkcjonowania państwa	Bez względu na stan czy okoliczności funkcjonowania państwa niezmiennie pozostają formy organizacyjne władzy państwowej, a poszczególne organy wypełniają swoje funkcje zarówno w czasie sytuacji stabilnej, jak i kryzysowej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *System reagowania kryzysowego*, red. J. Gryz, W. Kitler, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 203; J. Pilźys, *Zarządzanie kryzysowe*, Uniwersytet Szczeciński, Wydział Humanistyczny, Instytut Politologii i Europeistyki, Międzynarodowe Stowarzyszenie „Edukacja dla Obronności i Bezpieczeństwa”, Szczecin 2007, s. 71–72 oraz J. Szumny, *Cele, zadania i funkcje niemilitarnej obrony narodowej. Kompetencje i zadania członków gminnego zespołu reagowania w planowaniu i realizacji gotowości na wypadek powstania zagrożenia*, praca magisterska napisana pod kierunkiem dr. hab. prof. Uniwersytetu Szczecińskiego Cezariusza Skuzy, Szczecin 2006, s. 39.

⁴⁶ M. Armstrong, *Jak być lepszym menedżerem*, przeł. P.M. Zwoliński, P. Turnau, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1997, za: T. Szczurek, *Formalnoprawne aspekty podejmowania decyzji przez Ministerstwo Obrony Narodowej w sytuacjach kryzysowych*, praca dyplomowa, Warszawa 2005, s. 19.

W celu przyspieszenia procesu decyzyjnego kompetencje w zakresie zarządzania powierzone są jednoosobowym organom administracji publicznej, zależenie od rodzaju zagrożenia czy jego skali – premierowi, właściwym miejscowo wojewodom, starostom lub wójtom (burmistrzom, prezydentom miast). Wspomniane organy administracji rządowej i samorządowej są odpowiedzialne za zagwarantowanie bezpieczeństwa obywatelom na podległym sobie obszarze. Ponadto władztwo (w ramach przepisów prawa) nad administracją zespoloną i niezespoloną sprawują wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast), starości, wojewodowie. W celu usprawnienia działań w zakresie zarządzania kryzysowego określono powtarzalne, typowe, sformalizowane procedurami działania, w zależności od rodzaju mogących wystąpić kryzysów. Do uczestnictwa w działaniach antykryzysowych zobligowane są wszystkie podmioty prawa państwowego. Formy organizacyjne władzy państwowej są niezmiennie bez względu na zaistniałe okoliczności funkcjonowania państwa, a poszczególne organy są zobowiązane do wypełniania swoich funkcji w czasie sytuacji stabilnej, jak i kryzysowej. Omówione zasady zarządzania kryzysowego uzupełniają się i tworzą podwalinę sprawnego systemu zarządzania kryzysowego.

Struktura systemu zarządzania kryzysowego zależy od cech otoczenia. Wśród tych cech wymienia się⁴⁷:

- złożoność otoczenia – zarówno bliższego, jak i dalszego, co wymaga znajomości jego zróżnicowanych elementów;
- niepewność otoczenia, jego niestabilność oraz dynamikę zachodzących w nim zmian.

W celu ujęcia zadań realizowanych w zarządzaniu kryzysowym w ramy nauk o organizacji i zarządzaniu należy je zinterpretować w zakresie⁴⁸:

- planowania oraz podejmowania decyzji, polegających na określeniu celów oraz decydowaniu o najlepszym możliwym sposobie ich osiągnięcia;
- organizowania – oznaczającego dobór działań oraz zasobów;
- motywowania – kierowania ludźmi;
- kontroli, oznaczającej obserwowanie, a także wyciąganie wniosków oraz wprowadzanie działań usprawniających i korygujących (jeśli są konieczne).

Wśród celów zarządzania kryzysowego wymienić należy zapobieganie wystąpieniu sytuacji kryzysowych (w tym katastrof naturalnych), a jeśli jest to nieuniknione – przygotowanie do przejścia nad nimi kontroli w wyniku zaplanowanych działań, a także reagowanie oraz usuwanie ich skutków i odtwarzanie zasobów czy infrastruktury krytycznej⁴⁹. Tak zdefiniowane cele strategiczne osiągnąć są

47 Zob. A. Koźmiński, W. Piotrowski, *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996, s. 658.

48 K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe...*, s. 37.

49 Przez pojęcie infrastruktury krytycznej rozumie się „systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu

w wyniku ustalania przez organy odpowiedzialne za taki rodzaj zarządzania celów taktycznych oraz operacyjnych, koncentrujących się na sposobie przygotowania działań pośrednich. Obejmują one m.in. utrzymanie struktur uruchamianych w sytuacjach kryzysowych, a także zasobów czy baz danych, oraz zagwarantowanie spójności oraz koordynacji działań⁵⁰.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami zadania z zakresu planowania obejmują⁵¹:

- przygotowanie:
 - planów zarządzania kryzysowego,
 - struktur, które uruchamiane są w sytuacjach kryzysowych,
 - zasobów niezbędnych do wykonania zadań zawartych w planach zarządzania kryzysowego,
 - rozwiązań w razie zniszczenia bądź zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej;
- utrzymanie:
 - wyżej wymienionych zasobów,
 - baz danych koniecznych w procesie zarządzania kryzysowego;
- zagwarantowanie spójności pomiędzy planami zarządzania kryzysowego i innymi planami, które zostały sporządzone w tym zakresie przez odpowiednie organy administracji publicznej, zobligowane do tego przez odrębne przepisy.

Realizacja funkcji planowania polega także na podejmowaniu przez właściwe organy czynności oraz decyzji planistycznych odnoszących się do organizacji, wielkości oraz rodzaju potrzebnych zasobów. Taki cykl decyzyjny na każdym szczeblu administracyjnym jest stałą oraz powtarzalną procedurą, charakteryzu-

sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców” (art. 3 ust. 1 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym – Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.). Można ją podzielić na systemy:

- zaopatrzenia w energię oraz paliwa;
- łączności oraz sieci teleinformatycznych;
- finansowe;
- zaopatrzenia w żywność oraz wodę;
- ochrony zdrowia;
- transportowe oraz komunikacyjne;
- ratownicze;
- zapewniające ciągłość działania administracji publicznej;
- produkcji oraz składowania, przechowywania, a także stosowania substancji chemicznych oraz promieniotwórczych, w tym także rurociągi substancji niebezpiecznych (art. 3 ust 2. Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym – Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

50 K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe...*, s. 39.

51 Art. 4 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

jącą się czterema podstawowymi, łączącymi się oraz przenikającymi wzajemnie fazami decyzyjnymi, takimi jak⁵²:

- 1) ustalenie położenia, co należy rozumieć jako proces stałego pozyskiwania, gromadzenia oraz porządkowania i przetwarzania informacji;
- 2) planowanie – połączone z oceną sytuacji kryzysowej, podjęciem decyzji, opracowaniem nie tylko zamiaru, ale i planu reagowania czy dokumentów dyrektywnych dla podległych oraz podporządkowanych jednostek (podmiotów) wykonawczych;
- 3) wyznaczanie zadań wynikających z przyjętego zamiaru działania;
- 4) kontrola, czyli sprawdzenie efektów.

Wystąpienie sytuacji kryzysowej może skutkować koniecznością podjęcia decyzji o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej⁵³.

Realizacja opracowanych planów zarządzania kryzysowego stanowi istotę funkcji organizowania. Kluczowy jest przy tym stopień formalizacji działań⁵⁴. W odniesieniu do funkcji organizowania należy także wspomnieć o gospodarowaniu zasobami ludzkimi, w tym przede wszystkim o doborze kadr, szkoleniach czy doskonaleniu, ocenie wyników, kwestiach związanych z wynagradzaniem, planowaniem kariery oraz kierowaniem stosunkami pracowniczymi.

Kolejna z funkcji zarządzania – motywowanie – w zarządzaniu kryzysowym opiera się na systemie wartości, który charakteryzuje działania mające na celu osiągnięcie określonego dobra społecznego⁵⁵. Działania motywacyjne winny być dostosowane do indywidualnych potrzeb oraz stymulować do współpracy z innymi jednostkami, kluczowym zaś czynnikiem jest sposób kierowania oraz uzyskiwania informacji. Jednakże w wypadku wystąpienia katastrofy naturalnej motywacje osób uczestniczących w akcji ratowniczej oraz usuwaniu następstw tego zdarzenia są szczególne, wynikają bowiem z wewnętrznego systemu wartości oraz chęci pomagania poszkodowanym. Motywację ujmowaną w ramy funkcji zarządzania odnosić trzeba przede wszystkim do należytej identyfikacji oraz inwentaryzacji zagrożeń, analiz ryzyka ich wystąpienia, planowania oraz wykonywania działań prewencyjnych czy opracowywania oraz aktualizacji planów reagowania na wypadek wystąpienia katastrof naturalnych.

52 E. Nowak, *Współczesne poglądy na zarządzanie logistyczne w sytuacjach kryzysowych*, [w:] *Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe – aktualne wyzwania*, red. M. Włodarczyk, A. Marjański, Społeczna Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania w Łodzi, Łódź 2009, s. 48.

53 Więcej w: Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.).

54 Formalizacja polega na ograniczeniu dowolności zachowań, a także określeniu zasad, reguł oraz procedur postępowania w celu ustalenia wzorców postępowania. Niekorzystne jest przy tym zarówno niedoformalizowanie (niedoorganizowanie), jak i przeformalizowanie (przeorganizowanie) (więcej w: S. Sudot, *Przedsiębiorstwo. Podstawy nauki o przedsiębiorstwie. Teoria i praktyka zarządzania*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2002).

55 K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe...*, s. 60.

Kierowanie ludźmi (a zatem przewodzenie) w zarządzaniu kryzysowym przypada organom właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na poszczególnych poziomach administracji. Są one odpowiedzialne za kierowanie⁵⁶ zarówno monitorowaniem⁵⁷, planowaniem, reagowaniem, jak i usuwaniem skutków zaistniałych sytuacji kryzysowych⁵⁸.

Wyjątkowo ważną rolę w zarządzaniu kryzysowym odgrywa także komunikacja i wymiana informacji między podmiotami uczestniczącymi w reagowaniu na zaistniałe zagrożenie. Zapewnienie łączności wymaga zastosowania nowoczesnych technologii⁵⁹, takich jak np.:

- systemy monitoringu wizyjnego przestrzeni publicznych;
- System Informacji Geograficznej GIS (*Geographic Information System*);
- systemy satelitarne: GPS-NAVSTAR (*Global Positioning System – NAVigation Signal Timing And Ranging*), GALILEO, GLONASS.

Kontrola ma na celu sprawdzenie efektów wcześniejszych faz decyzyjnych, a także sposobu realizacji zadań przez podmioty (jednostki) wykonawcze. Rezultaty przeprowadzonej kontroli stanowią podstawę uaktualnienia posiadanych informacji o sytuacji, a także realizacji zadań reagowania (zarządzania) kryzysowego. Wnioski pokontrolne umożliwiają podejmowanie działań naprawczych, korygujących rozbieżności między stanem zaplanowanym a rzeczywistym⁶⁰.

3.1.3. Koncepcja współczesnego systemu zarządzania kryzysowego

Ze względu na złożoność systemu zarządzania kryzysowego system ten wymaga specyficznego, twórczego oraz indywidualnego podejścia w zarządzaniu, które może przybrać postać:

- progresywną lub
- konserwatywną.

Optymalne zarządzanie progresywne powinno przewidywać powstanie sytuacji kryzysowej, a ponadto próbować ją wyeliminować, zanim miałyby ona szansę zaistnieć⁶¹.

56 Kierowanie w tym ujęciu utożsamiane bywa z wydawaniem poleceń, rozkazów.

57 Więcej informacji o monitorowaniu sytuacji odnaleźć można w literaturze przedmiotu, np. P. Guła, *Wieloaspektowe podejście do zarządzania kryzysowego*, [w:] *Nowe wyzwania i wykorzystanie współczesnej nauki w zarządzaniu kryzysowym*, red. E. Sobczak, Wydział Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Warszawa 2010, s. 175–176.

58 Załącznik 2. Graficzne odwzorowanie ideowego algorytmu kierowania zarządzaniem kryzysowym.

59 Więcej w: K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe...*, s. 64–66.

60 E. Nowak, *Zarządzanie logistyczne w sytuacjach kryzysowych*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2013, s. 106.

61 A. Szymonik, *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 77.

To właśnie w fazie przedkryzysowej najbardziej pożądanym jest zarządzanie progresywne. Oprócz monitorowania główny nacisk kładzie się wtedy na działania przygotowawcze oraz zabezpieczające, które mają prowadzić jeśli nie do neutralizacji (wylimitowania) zagrożenia, to przynajmniej do złagodzenia przebiegu czy minimalizacji skutków wystąpienia kryzysu⁶². W tym właśnie etapie należy poszukiwać innowacyjnych rozwiązań zarówno w technikach, technologiach, jak i sposobach zarządzania w sytuacjach kryzysowych, co z kolei odpowiada działaniom progresywnym.

Konserwatywny sposób zarządzania charakteryzuje się z kolei akceptacją ogólnego stanu i systemu wartości, a także powolnego wprowadzania nowych zasad oraz przywiązaniem do istniejącego, już sprawdzonego systemu. Ten typ zarządzania najbardziej przydatny jest w fazie⁶³:

- kryzysowej, gdy zagrożenie może być jednorazowe lub ciągłe, w tym o wydłużonym okresie działania – przy czym czas trwania danej sytuacji kryzysowej zależy od charakteru występującego kryzysu oraz podjętych działań; oraz
- pokryzysowej, wymagającej podjęcia określonych działań, zaangażowania sił oraz środków niezbędnych do usunięcia bądź przezwyciężenia skutków zaistniałej sytuacji kryzysowej. Wyróżnić można przy tym trzy grupy przedsięwzięć:
 - 1) działania organizacyjne, w tym planowanie, logistyka, dobór kadr, zabezpieczanie miejsc, łączność itp.;
 - 2) pozyskiwanie sił oraz środków technicznych, m.in. materiałów oraz sprzętu technicznego czy medycznego, możliwości wykorzystania infrastruktury (szpitali, dróg, mostów oraz ramp);
 - 3) pozyskiwanie źródeł finansowania oraz środków finansowych – w ramach budżetu, środków własnych, uzyskania wsparcia sponsorów oraz pomocy międzynarodowej.

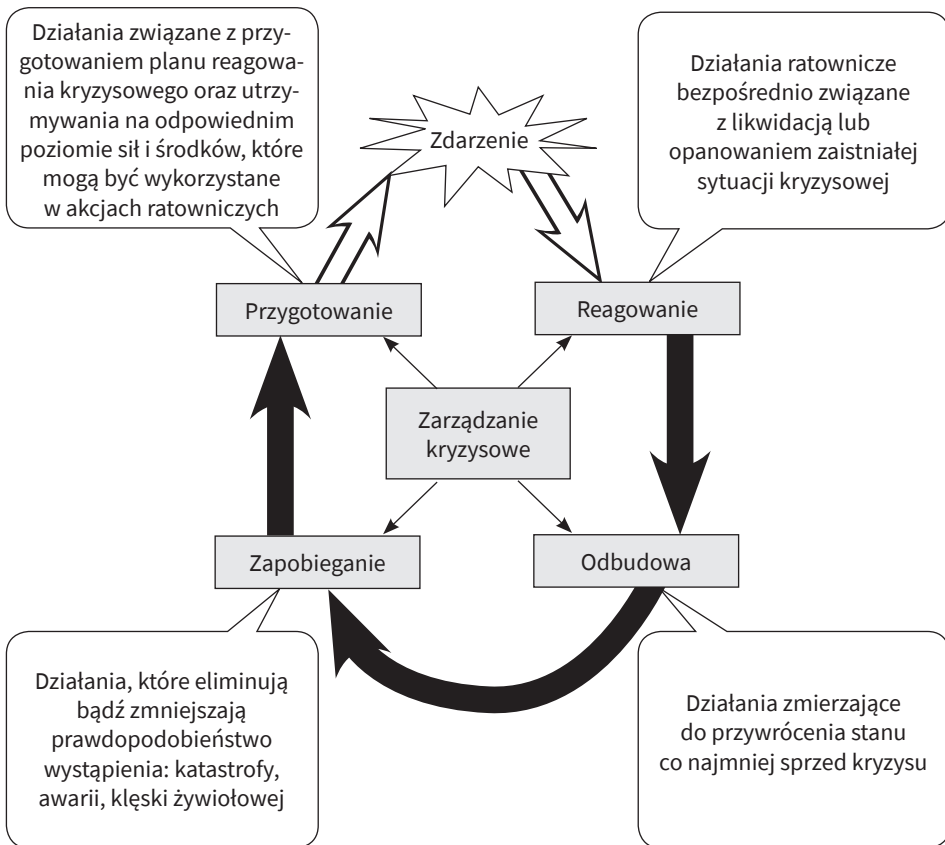
W literaturze przedmiotu wyróżnia się cztery fazy zarządzania kryzysowego: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowę⁶⁴ (rys. 3.3). W fazie zapobiegania prowadzone są działania eliminujące lub zmniejszające prawdopodobieństwo wystąpienia katastrofy, awarii czy klęski żywiołowej, w tym katastrofy naturalnej. Faza przygotowania obejmuje działania związane z przygotowaniem planu reagowania na zaistnienie kryzysu oraz utrzymywania na odpowiednim poziomie sił i środków możliwych do wykorzystania w akcji ratowniczej. Po zaistnieniu zdarzenia kryzysowego następuje faza reagowania, czyli prowadzenia

62 A. Skarżyński, *Próba ogólnej...*, s. 45–46.

63 A. Szymonik, *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 80–81.

64 Więcej informacji o fazach zarządzania kryzysowego odnaleźć można m.in. w: J. Rogozińska-Mitrut, *Podstawy zarządzania kryzysowego*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010, s. 59–69.

działań ratowniczych bezpośrednio związanych z likwidacją lub opanowaniem sytuacji kryzysowej. Kolejną fazą zarządzania kryzysowego jest odbudowa rozumiana jako ogół działań mających na celu przywrócenie stanu co najmniej sprzed wystąpienia kryzysu⁶⁵. Ważne jest, aby działania podejmowane w ramach odbudowy zmierzały także do zapobiegania wystąpieniu w przyszłości zdarzenia kryzysowego. Taki cykl zarządzania kryzysowego, nastawiony na „uczenie się”, skutkować może wzrostem sprawności działań w ramach zarządzania kryzysowego w przyszłości.



Rys. 3.3. Fazy zarządzania kryzysowego

Źródło: A. Szymonik, *Organizacja i funkcjonowanie systemów bezpieczeństwa. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Difin, Warszawa 2011, s. 64; zob. K. Sienkiewicz-Małyjurek, Z.T. Niczyporuk, *Bezpieczeństwo publiczne. Zarys problematyki*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2010, s. 82.

⁶⁵ A. Szymonik, *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 64–66.

W procesie zarządzania kryzysowego wyróżnić można dwa zasadnicze okresy: względnej stabilizacji oraz realizacji (reagowania)⁶⁶. W okresie względnej stabilizacji podejmowane są działania przewidziane do wykonania przed wystąpieniem sytuacji kryzysowej, obejmuje więc on fazę zapobiegania oraz przygotowania. Takie działania organizacyjne związane są z przygotowaniem oraz wdrożeniem inwestycji zapobiegających występowaniu zagrożeń, jak również z opracowaniem oraz implementacją procedur operacyjnych. W okresie realizacji (reagowania) zaś następuje kontrola sytuacji kryzysowej, podejmowane są zaplanowane oraz skoordynowane działania mające na celu zahamowanie rozwoju występującego zdarzenia, minimalizację strat oraz odbudowę zniszczeń, co odpowiada fazie reagowania oraz odbudowy.

Zestawienie działań podejmowanych w każdej z faz przedstawiono w tabeli 3.3. W pierwszej fazie (zapobiegania) prowadzone są działania mające na celu identyfikację zagrożeń, analizę ryzyka ich wystąpienia oraz ich potencjalnych skutków, stały monitoring zjawisk potencjalnie niebezpiecznych, zabezpieczenie w budżecie wydatków finansowych czy edukację ludności w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom.

Tabela 3.3. Działania podejmowane w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego

FAZA	DZIAŁANIA
ZAPOBIEGANIE	<ul style="list-style-type: none"> – identyfikacja oraz inwentaryzacja zagrożeń, określenie ich źródeł, analiza ryzyka zagrożeń oraz prognozy ich potencjalnych skutków, a także stałe monitorowanie zjawisk stanowiących źródło potencjalnych zagrożeń; – określenie priorytetów fazy zapobiegania, planowanie działań prewencyjnych oraz przygotowanie przepisów prawnych; – zabezpieczenie w budżecie wydatków finansowych, a także wsparcie badań stosowanych oraz transferu technologii; – edukacja społeczeństwa w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom oraz stworzenie systemu zachęt i restrykcji finansowych, a także właściwe wykorzystanie dostępnych zasobów; – zagwarantowanie przywództwa oraz koordynacji
PRZYGOTOWANIE	<ul style="list-style-type: none"> – opracowanie planów zarządzania kryzysowego⁶⁷, tworzenie warunków organizacyjnych, technicznych czy finansowych dla sprawnego zarządzania kryzysowego, organizacja systemu łączności oraz monitorowania, organizacja oraz utrzymanie systemu ostrzegania i alarmowania, opracowanie zasad przymusu prawnego w odniesieniu do ludności, organizacji pozarządowych oraz sektora prywatnego w sytuacji kryzysowej;

66 K. Sienkiewicz-Matyjerek, Z.T. Niczyporuk, *Bezpieczeństwo publiczne...*, s. 103–107. W literaturze przedmiotu pojęcie okresu realizacji stosowane jest zamiennie z pojęciem okresu reagowania.

67 Załącznik 2. Plan zarządzania kryzysowego.

FAZA	DZIAŁANIA
PRZYGOTOWANIE	<ul style="list-style-type: none"> – stworzenie warunków przetrwania dla ludności, np. dostaw wody, żywienia, energii, lekarstw, odzieży, środków czystości czy tymczasowych miejsc zakwaterowania dla osób ewakuowanych, zapewnienie ciągłego funkcjonowania administracji publicznej oraz infrastruktury krytycznej, stworzenie bazy danych zapewniających prognozowanie, symulację oraz wizualizację zagrożeń wywołujących sytuacje kryzysowe i analizę ryzyka; – szkolenie oraz doskonalenie podmiotów wchodzących w skład krajowego systemu ratowniczego, odpowiedzialnych za prowadzenie działań w sytuacjach kryzysowych
REAGOWANIE	<ul style="list-style-type: none"> – uruchomienie Zespołu Zarządzania Kryzysowego, podjęcie działań prewencyjnych o charakterze zapobiegawczym lub minimalizującym zniszczenia, wszczęcie należytych procedur w reakcji na występujące zagrożenie, w tym skierowanie odpowiednich sił oraz środków do działań ratowniczych, koordynowanie oraz kierowanie działaniami prowadzonymi w związku z wystąpieniem sytuacji kryzysowej do momentu ustania przyczyn powstania zagrożenia, bieżące prowadzenie dokumentacji (np. dziennika zdarzeń); – bieżąca aktualizacja baz danych infrastrukturalnych i operacyjnych o siłach oraz środkach zaangażowanych w zintegrowane działania ratownicze, pozyskiwanie informacji (w formie meldunków) o wynikach prowadzonych działań ratowniczych; – zapewnienie ochrony żywności, ujęć wody pitnej oraz innych dóbr koniecznych do przetrwania, organizacja oraz koordynacja pomocy humanitarnej i ochrony psychologicznej społeczeństwa; – organizowanie, a następnie uruchomienie systemu ewakuacji, tymczasowego zakwaterowania oraz zaopatrzenia ekip ratowniczych i poszkodowanych osób
ODBUDOWA	<ul style="list-style-type: none"> – szacowanie szkód oraz strat będących następstwem wystąpienia sytuacji kryzysowej, uruchomienie programów mających na celu pomoc zarówno indywidualną, jak i zbiorową dla ludności poszkodowanej, łącznie z organizowaniem punktów pomocy psychologicznej oraz doradztwa prawnego, a także pomoc finansowa; – zapewnienie funkcjonowania urzędów oraz obiektów użyteczności publicznej i infrastruktury komunalnej, odtwarzanie infrastruktury krytycznej, odtworzenie oraz uzupełnienie zasobów, przywrócenie gotowości podmiotów ratowniczych; – wykonanie analiz oraz raportów związanych z działaniami podmiotów systemu zapewnienia bezpieczeństwa w czasie reagowania oraz odbudowy, modyfikacja istniejących planów ochrony cywilnej, programów oraz procedur reagowania

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Szymonik, *Organizacja i funkcjonowanie systemów bezpieczeństwa. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Difin, Warszawa 2011, s. 64–67 oraz J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, *Podstawy zarządzania kryzysowego*, cz. 1: *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2010, s. 103–107.

W pierwszej fazie (zapobiegania) prowadzone są działania mające na celu identyfikację zagrożeń, analizę ryzyka ich wystąpienia oraz ich potencjalnych

skutków, stały monitoring zjawisk potencjalnie niebezpiecznych, zabezpieczenie w budżecie wydatków finansowych oraz edukację ludności w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom. Kluczowym elementem drugiej fazy zarządzania kryzysowego – przygotowania – jest opracowanie planów reagowania kryzysowego opisujących zakres przedmiotowy i podmiotowy podejmowanych działań, zakres odpowiedzialności oraz podstawy prawne prowadzonych działań zarówno przed wystąpieniem, w jego trakcie, jak i natychmiast po wystąpieniu zjawiska kryzysowego. Konieczne jest także zagwarantowanie zasobów specjalistycznych sił oraz środków reagowania, np. stanowisk kierowania, systemów łączności czy alarmowania oraz wykwalifikowanego personelu, a także zewidencjonowanie posiadanych zasobów do celów reagowania kryzysowego. Po fizycznym zaistnieniu zagrożenia następuje faza reagowania. Ważne jest przy tym przestrzeganie dyscypliny w obiegu informacji oraz gromadzenie informacji i dokumentowanie działań. Wielką wagę ma w tym wypadku posiadanie profesjonalnej informacji, a także jej przekazywanie do otoczenia (funkcja rzecznika) oraz prognozowanie rozwoju wydarzeń. Należy unikać działań nieprzemysłanych, przewidywać skutki podejmowanych decyzji oraz uwzględniać ich implikacje prawne. Kluczowe znaczenie w tym zakresie ma koordynacja działań, podejmowanie decyzji o skierowaniu odpowiednich sił oraz środków do działań ratowniczych czy organizowanie, a następnie uruchamianie ewakuacji i zapewnienie zakwaterowania oraz zaopatrzenia ekip ratowniczych i poszkodowanych osób. Końcową fazą cyklu zarządzania kryzysowego jest odbudowa aż do przywrócenia stanu sprzed wystąpienia niepożądanego zjawiska lub zaprowadzenia stanu lepszego niż poprzedni.

Granice między poszczególnymi fazami zarządzania kryzysowego są elastyczne, a fazy mogą przebiegać równolegle. Po wystąpieniu zdarzenia kryzysowego już w fazie odbudowy wyciągane są wnioski, dzięki którym możliwe jest usprawnienie organizacji działań o charakterze zapobiegawczym oraz wzmacnianie bezpieczeństwa. Następuje zatem sprzężenie zwrotne, rozpoczynające pierwszą fazę – fazę zapobiegania – nowego cyklu zarządzania kryzysowego, co wskazuje na ciągłość tego procesu⁶⁸.

Nie ulega wątpliwości, że prawidłowo zorganizowany system bezpieczeństwa oraz zarządzania kryzysowego powinien być dostosowany do możliwych do zaistnienia zagrożeń, a także pożądanego poziomu bezpieczeństwa. Ilość oraz jakość środków ratownictwa koniecznych do zapewnienia wymaganego poziomu bezpieczeństwa, ich organizacja i sposób prowadzenia procesów (działań) ratowniczych po fizycznym wystąpieniu zagrożenia zależne są nie tylko od jego przebiegu, faz czy skali lub rodzaju, ale też od prognozy wystąpienia innych rodzajów zagrożeń.

68 K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe...*, s. 21.

3.2. System zarządzania kryzysowego w Polsce

Na system zarządzania kryzysowego w Polsce składają się:

- organy administracji państwowej z jednostkami wykonawczymi;
- jednostki interwencyjno-ratownicze, np. Państwowa Straż Pożarna, Policja, jednostki systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego, Siły Zbrojne RP, Straż Graniczna czy inne urzędy państwowe, inspekcje, służby oraz straże;
- organizacje pozarządowe, np. GOPR, TOPR, WOPR, Polska Akcja Humanitarna, Caritas, Polski Czerwony Krzyż;
- społeczeństwo – obywatele dysponujący prywatnymi zasobami, przedsiębiorcy i przedsiębiorstwa wraz z ich majątkiem, który może zostać wykorzystany w ramach działań związanych z zarządzaniem kryzysowym, jak i pracownikami oddelegowanymi do uczestniczenia w prowadzeniu akcji ratowniczych;
- media, zarówno ogólnopolskie, regionalne, jak i lokalne.

Na otoczenie systemu zarządzania kryzysowego w Polsce składają się:

- regulacje prawne – powszechnie obowiązujące, wytyczające ogólne zasady zarządzania kryzysowego;
- posiadane zasoby kadrowe, materiałowe, techniczne, informacyjne oraz finansowe;
- regulacje wewnętrzne – wynikające z systemu finansowania, oczekiwań społecznych, technik, metod, koncepcji i idei zarządzania, edukacji, prowadzonej polityki bezpieczeństwa, wymagań prawnych, a także potencjalnych zagrożeń;
- procedury działania wypracowane zarówno dla poszczególnych jednostek systemu zarządzania, jak i systemu ujmowanego holistycznie;
- aktualny stan wiedzy na temat możliwych do wystąpienia katastrof naturalnych, oceny ryzyka ich wystąpienia, sposobów zapobiegania im, prowadzenia akcji ratowniczej, usuwania skutków oraz odbudowy zniszczeń, a także rozwiązań stosowanych w innych państwach, które można przenieść w polskie realia;
- szczególny typ motywacji – zwłaszcza w razie wystąpienia sytuacji kryzysowych;
- szkolenia z zakresu pozyskiwania środków na działania profilaktyczne (np. z Unii Europejskiej na budowę i modernizację wałów przeciwpowodziowych), prowadzenia wspólnych ćwiczeń administracji publicznej z wykorzystaniem jednostek interwencyjno-ratowniczych, z zaangażowaniem społeczeństwa czy organizacji pozarządowych w celu podnoszenia sprawności systemu zarządzania kryzysowego w sytuacji wystąpienia katastrofy naturalnej.

O sprawności działania systemu zarządzania kryzysowego decyduje kilka elementów, wśród których wymienić można: sprawność poszczególnych elementów systemu, relacje zachodzące między elementami systemu, współpracę i koordynację działań.

Ogromną rolę w odniesieniu do poszczególnych elementów systemu, jak i systemu rozumianego jako całość odgrywa otoczenie, zwłaszcza posiadane zasoby (kadrowe, materiałowe, techniczne, informacyjne oraz finansowe), regulacje wewnętrzne oraz procedury działania, świadomość zagrożeń i wiedza na temat zapobiegania czy postępowania w razie wystąpienia katastrofy naturalnej, a także możliwości pozyskiwania środków zewnętrznych na działania profilaktyczne czy przeprowadzanie wspólnych ćwiczeń z wykorzystaniem wszystkich elementów systemu zarządzania kryzysowego.

3.2.1. Administracja publiczna w systemie zarządzania kryzysowego w Polsce

Zgodnie z Ustawą o zarządzaniu kryzysowym⁶⁹ za zarządzanie kryzysowe odpowiadają organy administracji publicznej. Zapis ten może wprowadzać w błąd, gdyż Ustawodawca wskazuje wyłącznie strukturę i zakres kompetencyjny poszczególnych organów administracji tworzących aparat zarządzający polskiego systemu zarządzania kryzysowego⁷⁰. Strukturę tego aparatu przedstawiono w formie tabelarycznej (tab. 3.4).

Tabela 3.4. Struktura organizacyjna podsystemu decyzyjnego w ramach systemu zarządzania kryzysowego funkcjonującego w administracji publicznej w Polsce

Poziom administracyjny	Organ zarządzania kryzysowego	Organ opiniodawczo-doradczy	Centrum zarządzania kryzysowego
Krajowy	Rada Ministrów	Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa
Resortowy	minister kierujący działem administracji rządowej	zespół zarządzania kryzysowego (ministerstwa)	centrum zarządzania kryzysowego (ministerstwa)
Wojewódzki	wojewoda	wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego	wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego
Powiatowy	starosta powiatu	powiatowy zespół zarządzania kryzysowego	powiatowe centrum zarządzania kryzysowego
Gminny	wójt, burmistrz, prezydent miasta	gminny zespół zarządzania kryzysowego	gminne (miejskie) centrum zarządzania kryzysowego (jeśli zachodzi taka potrzeba)

Źródło: M. Chmielewska, *Analiza porównawcza systemów zarządzania kryzysowego w wybranych państwach*, [w:] *Podmioty wykonawcze w zarządzaniu kryzysowym*, red. G. Sobolewski, D. Majchrzak, J. Solarz, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2014, s. 119.

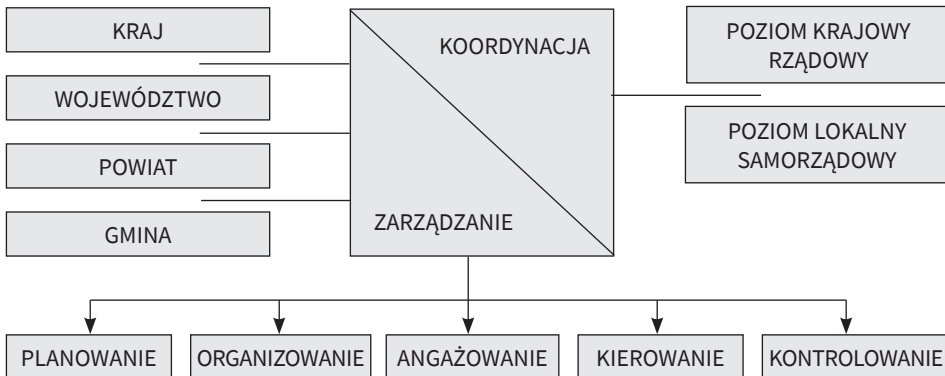
⁶⁹ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

⁷⁰ Zob. *System reagowania...*, s. 42–58.

Na poziomie krajowym zarządzanie kryzysowe leży w gestii Rady Ministrów, Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. W ramach resortów kwestiami z omawianego zakresu zajmują się ministrowie, kierownicy urzędów centralnych oraz zespoły i centra w nich powoływane. Na terenie województwa zarządzanie kryzysowe leży w gestii terytorialnego przedstawiciela rządu – wojewody, a także powoływanego Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego. Analogicznie sytuacja wygląda w wypadku administracji lokalnej – za zarządzanie w sytuacji kryzysowej odpowiadają: starosta oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta), funkcjonują też zespoły i centra zarządzania kryzysowego.

Wymienione jednostki organizacyjne administracji publicznej tworzą aparat zarządzający w systemie zarządzania kryzysowego, definiowanym jako „skoordynowany wewnętrznie i tworzący pewną całość – dynamicznie się rozwijający układ trzech zasadniczych podsystemów (podsystemu organów zarządzających – aparatu zarządzającego; podsystemu powiązań informacyjnych wewnątrz organizacji; podsystemu metod i działań, czyli reguł funkcjonowania organizacji) realizujących wspólnie jeden zasadniczy cel: obniżenie stopnia oddziaływania czynników sytuacji kryzysowej na funkcjonowanie organizacji, a w przypadku ich wystąpienia minimalizacji ich wpływu i skutków”⁷¹.

Zależności między zarządzaniem a koordynacją na poszczególnych poziomach administracji przedstawiono na rysunku 3.4. Na najwyższym szczeblu władzy odbywa się koordynacja działań, a wraz z przechodzeniem na niższe szczeble terytorialnego podziału kraju zastępowana jest ona przez zarządzanie⁷².



Rys. 3.4. Reguła zarządzania kryzysowego w jednostkach administracji publicznej w Polsce

Źródło: B. Kosowski, *Programowanie działań na wypadek zaistnienia sytuacji kryzysowych*, Szkoła Aspirantów Państwowej Straży Pożarnej, Kraków 2006, s. 41.

⁷¹ *Ibidem*, s. 36.

⁷² K. Sienkiewicz-Małjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe...*, s. 48.

Z kolei zależności modelu organizacji powiadamiania i reagowania kryzysowego prezentuje rysunek 3.5.



Rys. 3.5. Model organizacji powiadamiania i reagowania kryzysowego

Źródło: http://rcb.gov.pl/?page_id=489 (dostęp: 20.06.2014).

Jeśli zdarzenie kryzysowe występuje na terenie gminy, działania powinny podjąć takie podmioty, jak wójt, burmistrz, prezydent miasta, gminny zespół zarządzania kryzysowego oraz gminne centrum zarządzania kryzysowego. Jeśli zdarzenie obejmuje obszar kilku gmin w powiecie – analogiczne organy powiatowe. Gdy zdarzenie występuje na obszarze kilku powiatów, działania powinna podjąć administracja na poziomie województwa, a w razie zaistnienia zdarzenia kryzysowego na obszarze kilku województw – Rada Ministrów, Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego oraz Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, a także ministrowie, kierownicy urzędów centralnych oraz zespoły i centra w nich powoływane.

Finansowanie wykonywania zadań własnych związanych z zarządzaniem kryzysowym na poziomie lokalnym (gminnym oraz powiatowym) i wojewódzkim planowane jest w ramach budżetów wspomnianych jednostek. Z kolei finansowanie zadań z tego zakresu na poziomie krajowym planowane jest w ramach budżetu państwa, w częściach, które są do dyspozycji wojewodów, ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz innych ministrów kierujących działaniami administracji rządowej, a także centralnych organów administracji rządowej. Ponadto wykorzystane mogą zostać środki znajdujące się w rezerwie budżetowej ogólnej i celowej – jeśli będzie taka konieczność. Na realizację zadań zleconych przez

administrację rządową jednostkom samorządowym przekazywane są dotacje celowe. W budżetach jednostek samorządu terytorialnego tworzone są także rezerwy celowe na realizację zadań własnych związanych z zarządzaniem kryzysowym, nie mniejsze niż 0,5% wydatków danej jednostki, pomniejszone o wydatki na wynagrodzenia i pochodne, wydatki związane z obsługą długu oraz wydatki inwestycyjne⁷³. Jednostki samorządowe mogą otrzymywać również dotacje celowe z budżetu państwa na realizację zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym⁷⁴.

3.2.1.1. Zarządzanie kryzysowe na poziomie centralnym

Zgodnie z przepisami Ustawy o zarządzaniu kryzysowym⁷⁵ w gestii Rady Ministrów leży zarządzanie kryzysowe na poziomie centralnym⁷⁶. W szczególnych wypadkach minister właściwy do spraw wewnętrznych może sprawować tę funkcję⁷⁷, jednakże wszelkie decyzje podjęte przez niego obligatoryjnie zatwierdzane są w późniejszym terminie przez Radę Ministrów.

Organem pełniącym funkcję opiniodawczo-doradczą w zakresie bieżącej koordynacji działań antykryzysowych jest Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego⁷⁸, w którego skład wchodzi:

- Prezes Rady Ministrów – jako przewodniczący;
- Minister Obrony Narodowej oraz minister właściwy do spraw wewnętrznych – jako zastępcy przewodniczącego;
- minister właściwy do spraw administracji publicznej;
- Minister Spraw Zagranicznych;
- Minister Koordynator Służb Specjalnych (o ile funkcjonuje jako organ w składzie Rady Ministrów).

W razie konieczności skład zespołu może zostać poszerzony o odpowiednie organy administracji rządowej⁷⁹. W pracach zespołu uczestniczyć może także

73 Art. 26 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

74 Rozliczane są one według przepisów Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) oraz Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966 z późn. zm.).

75 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

76 Art. 7 pkt 1 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

77 Art. 7 pkt 2 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

78 Art. 8 pkt 2 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.). Funkcjonowanie Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego reguluje także Zarządzenie Nr 67 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 2014 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (M.P. z 2014 r., poz. 926).

79 Załącznik 3. Organy administracji rządowej, które mogą wejść w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

skierowany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego lub inny jego przedstawiciel. Posiedzenia zespołu odbywają się w terminach określonych przez przewodniczącego zespołu⁸⁰. Struktura Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego jest dość elastyczna, co wynika z tego, że Ustawodawca przewiduje w zależności od rodzaju danej sytuacji kryzysowej możliwość zaangażowania różnych organów administracji rządowej w prace zespołu⁸¹. Decyzje zespołu zapadają w drodze uzgodnienia. Przygotowywane projekty dokumentów uważa się za przyjęte, jeśli w wyznaczonym terminie członkowie zespołu nie zgłoszą uwag. W wypadku zgłoszenia uwag do projektu dokumentu, które nie zostały uwzględnione czy wyjaśnione, projekt dokumentu wymaga rozpatrzenia przez zespół na posiedzeniu⁸². Przewodniczący zespołu (Prezes Rady Ministrów) przedkłada Radzie Ministrów sprawozdania z jego funkcjonowania.

Zespół, jak wiemy, sprawuje funkcję opiniodawczo-doradczą, a do jego zadań należy⁸³:

- opracowanie propozycji użycia sił oraz środków koniecznych do opanowania występujących sytuacji kryzysowych (w tym katastrof naturalnych);
- doradztwo w odniesieniu do koordynacji działań podejmowanych przez organy administracji rządowej, a także instytucje państwowe czy służby w sytuacjach kryzysowych, np. związanych z wystąpieniem katastrofy naturalnej na podległym sobie obszarze,
- opiniowanie:
 - sprawozdań końcowych z działań podejmowanych w związku z zarządzaniem kryzysowym,
 - potrzeb w odniesieniu do odtwarzania infrastruktury bądź przywrócenia jej początkowego charakteru,
 - krajowego planu reagowania kryzysowego oraz przedkładanie go do zatwierdzenia Radzie Ministrów, a także krajowych oraz wojewódzkich planów ochrony infrastruktury krytycznej,
 - projektów zarządzeń i decyzji Rady Ministrów odnoszących się do przedsięwzięć Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego (NSPK);
- współpraca ze związkami ochotniczych straży pożarnych w sytuacjach kryzysowych, np. w razie wystąpienia suszy, powodzi, ewakuacji ludności z terenów zagrożonych.

80 Zarządzenie Nr 67 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 2014 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (M.P. z 2014 r., poz. 926).

81 A. Kurkiewicz, *Tworzenie struktur zarządzania kryzysowego w myśl nowych przepisów prawnych*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w samorządzie. Podstawy organizacyjno-prawne*, red. A. Kurkiewicz, MUNICIPIUM SA, Warszawa 2008, s. 75.

82 Paragraf 5 Zarządzenia Nr 67 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 2014 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (M.P. z 2014 r., poz. 926).

83 Art. 9 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

Sekretarzem zespołu jest dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (RCB)⁸⁴, będącego jednostką budżetową podległą Prezesowi Rady Ministrów. Zajmuje się ono obsługą Rady Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów, a także zespołu i ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego. Na czele Centrum stoi dyrektor powoływany oraz odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów. Odgrywa ono rolę całodobowego przekazywacza między organami administracji rządowej w odniesieniu do zadań związanych z bezpieczeństwem powszechnym obywateli⁸⁵.

Poszczególni ministrowie oraz szefowie urzędów centralnych zobligowani zostali przez Ustawodawcę do powołania zespołów zarządzania kryzysowego, których zadania koncentrują się wokół monitorowania sytuacji w zakresie swojej właściwości⁸⁶, a także obowiązku tzw. stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa czy realizacji zadań związanych z ochroną infrastruktury krytycznej. Ustawodawca wprowadził również obowiązek powoływania w ministerstwach oraz centralnych organach administracji rządowej, które są odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego oraz zewnętrznego państwa, centrów zarządzania kryzysowego⁸⁷. Do ich głównych zadań należy m.in.:

- pełnienie całodobowego dyżuru mającego na celu zapewnienie przepływu informacji związanych z zarządzaniem kryzysowym;
- współpraca z innymi centrami zarządzania kryzysowego, a także z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze czy poszukiwawcze oraz humanitarne;
- pełnienie tzw. stałego dyżuru mającego na celu podwyższanie gotowości obronnej państwa.

W razie wystąpienia katastrofy naturalnej na pograniczu Polski i innego kraju uwzględnia się dotyczące tego problemu postanowienia umów dwu- lub wielostronnych podpisanych przez zainteresowane kraje. Możliwe jest także zaangażowanie do prowadzenia akcji ratowniczej nie tylko oddziałów wojskowych krajów dotkniętych wystąpieniem danej katastrofy naturalnej, ale i wojsk NATO (w wypadku państw członkowskich lub stowarzyszonych) – o ile zainteresowane kraje zwrócą się o taką formę pomocy.

84 Powstało na podstawie art. 10 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.) oraz Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (Dz.U. z 2008 r. Nr 128, poz. 821).

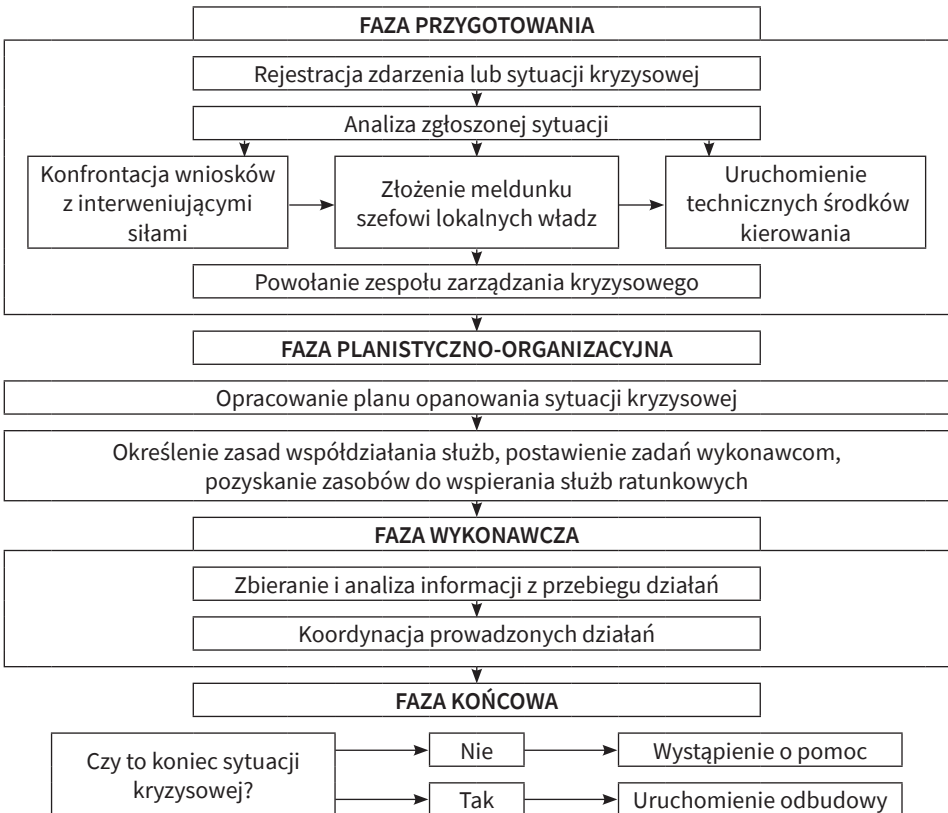
85 Szczegółowe zestawienie zadań Rządowego Centrum Zarządzania Kryzysowego znajduje się w art. 11 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

86 Art. 12 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

87 Art. 13 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

3.2.1.2. Zarządzanie kryzysowe w województwie

Graficzne przedstawienie cyklu zarządzania kryzysowego na poziomie wojewódzkim zamieszczono na rysunku 3.6. W fazie przygotowania następuje rejestracja sytuacji kryzysowej oraz jej analiza. Dochodzi również do uruchomienia technicznych środków kierowania, a faza kończy się powołaniem zespołu zarządzania kryzysowego. W fazie planistyczno-organizacyjnej opracowuje się plan opanowania kryzysu oraz określa zasady współpracy poszczególnych służb. Ponadto pozyskuje się zasoby do wsparcia służb ratunkowych. W fazie wykonawczej zbiera się oraz analizuje informacje z przebiegu sytuacji kryzysowej oraz koordynuje prowadzone działania. Faza końcowa może mieć dwa wyjścia: albo nastąpił koniec sytuacji kryzysowej i przystępuje się do odbudowy zniszczeń, albo występuje o pomoc do władz wyższego szczebla – jeśli sytuacja kryzysowa nadal trwa, a posiadane środki są niewystarczające do walki z nią.



Rys. 3.6. Cykl zarządzania w sytuacji kryzysowej – poziom regionalny

Źródło: J. Pilzys, *Zarządzanie kryzysowe*, Uniwersytet Szczeciński, Wydział Humanistyczny, Instytut Politologii i Europeistyki, Międzynarodowe Stowarzyszenie „Edukacja dla Obronności i Bezpieczeństwa”, Szczecin 2007, s. 96.

Przedstawicielem Rady Ministrów, a także zwierzchnikiem administracji zespolonej na terenie województwa odpowiadającym za wykonywanie polityki rządu na podległym sobie obszarze, w tym m.in. za zapewnienie współpracy wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej oraz samorządowej, jest wojewoda. Kieruje on ich działalnością z zakresu zapobiegania wystąpieniu zagrożeń życia, zdrowia oraz mienia obywateli, zagrożeń środowiska, bezpieczeństwa państwa oraz utrzymania porządku publicznego, zapobiegania klęskom żywiołowym bądź innym zagrożeniom czy zwalczania i usuwania ich skutków⁸⁸.

Kompetencje wojewody w zakresie zarządzania kryzysowego obejmują m.in.:

- kierowanie działaniami w celu monitorowania, planowania, a także reagowania i usuwania skutków zagrożeń na terytorium województwa;
- realizację zadań związanych z planowaniem cywilnym, np. przez przygotowywanie wojewódzkiego planu reagowania kryzysowego czy wydawanie starostom zaleceń do powiatowych planów reagowania kryzysowego, a także zatwierdzanie tychże planów;
- przeprowadzanie szkoleń oraz ćwiczeń z zakresu reagowania na wystąpienie potencjalnych zagrożeń na obszarze danego województwa;
- wnioskowanie o użycie pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych RP do wykonywania zadań w ramach zarządzania kryzysowego;
- ochronę infrastruktury krytycznej – m.in. przez przygotowywanie wojewódzkiego planu ochrony infrastruktury krytycznej⁸⁹.

Podobnie jak pozostałe szczeble systemu zarządzania kryzysowego, wojewoda wykonuje zadania z zakresu Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego (NSPK). Organami pomocniczymi dla wojewody przy wykonywaniu zadań określonych przepisami wspomnianej ustawy są urząd wojewódzki i zespolone służby, inspekcje oraz straże.

W strukturach urzędów wojewódzkich funkcjonują Wydziały Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, które podlegają wojewodzie. Ich zakres zadaniowy zawarty jest zarówno w statutach, jak i regulaminach organizacyjnych urzędów wojewódzkich. Odpowiedzialne są m.in. za koordynację działań między poszczególnymi powiatami z Wojewódzkim Centrum Zarządzania Kryzysowego, podejmowanych w razie pojawienia się zagrożenia, prowadzą też ciągły monitoring na obszarze województwa w zakresie możliwości zaistnienia wszelkiego rodzaju katastrof czy kryzysów⁹⁰. Wydziały te odpo-

88 Art. 7 pkt 1–2 oraz art. 15 pkt 4 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 577 z późn. zm.).

89 Całościowe zestawienie zadań wojewody w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa znajduje się w art. 14 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

90 A. Kurkiewicz, *Tworzenie struktur...*, s. 78–79.

wiedzialne są za realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, a do ich obowiązków należy:

- monitorowanie zagrożeń występujących na terenie danego województwa;
- współpraca z innymi szczeblami zarządzania kryzysowego, w szczególności zaś ze szczeblem centralnym oraz powiatowym;
- zagwarantowanie funkcjonowania wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego oraz dokumentowanie jego prac;
- stały dyżur w ramach gotowości obronnej państwa;
- opracowywanie oraz aktualizacja wojewódzkich planów: reagowania kryzysowego oraz ochrony infrastruktury krytycznej;
- wydawanie opinii, a także przedkładanie do zatwierdzenia wojewodzie powiatowych planów reagowania kryzysowego⁹¹.

W ramach wydziałów zarządzania kryzysowego urzędów wojewódzkich funkcjonują Wojewódzkie Centra Zarządzania Kryzysowego. Pełniąc całodobową służbę, koordynują one działania w sytuacjach kryzysowych, a także współdziałają z centrami zarządzania kryzysowego administracji samorządowej, administracji rządowej zespolonej i niezespolonej. Posiadają w swojej dyspozycji mapy województwa oraz plany zarządzania kryzysowego, ochrony przed powodzią i ratownictwa, bazy danych, sprzęt informatyczny z programami komputerowymi, sprzęt do rejestrowania rozmów i przesyłania podejmowanych decyzji. Niezwykle istotna wymiana informacji z podmiotami uczestniczącymi w prowadzonych działaniach ratowniczych realizowana jest za pomocą telefonii przewodowej, komórkowej oraz radiowej, a punktami wymiany informacji są służby dyżurne: starostw oraz województw ościennych, Policji, Państwowej Straży Pożarnej czy dyspozytorzy pogotowia. Do zadań Centrum należy również:

- współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska, z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze lub humanitarne;
- nadzór nad systemami: wykrywania i alarmowania, a także wczesnego ostrzeżenia ludności⁹²;
- dokumentowanie pracy Centrum;
- pełnienie stałego dyżuru w celu podwyższenia gotowości obronnej kraju, a ponadto całodobowego dyżuru lekarza koordynatora ratownictwa medycznego⁹³.

Organem o charakterze opiniodawczo-doradczym powoływanym przez wojewodę jest Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego⁹⁴, który:

91 *Ibidem*, s. 82–83.

92 Więcej w: L. Owczarek, M. Paszcza, *Zarządzanie kryzysowe...*, s. 82–99.

93 O którym mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2 i art. 29 Ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U. z 2006 r. Nr 191, poz. 1410).

94 Szczegółowe zestawienie na temat Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, jego składu czy zakresu zadaniowego znajduje się w art. 14 ust. 7–12 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.), a także

- ocenia zagrożenia, które mogą oddziaływać na bezpieczeństwo obywateli na analizowanym obszarze;
- przygotowuje propozycje działań podczas wystąpienia sytuacji kryzysowej;
- przekazuje ludności informacje o zagrożeniu;
- sporządza opinie dla planów wojewódzkich: reagowania kryzysowego oraz ochrony infrastruktury krytycznej.

W skład zespołu wojewódzkiego⁹⁵, oprócz wojewody jako przewodniczącego, wchodzi kierownik właściwej komórki organizacyjnej urzędu wojewódzkiego odpowiedzialnej za zarządzanie kryzysowe – jako zastępca przewodniczącego, a ponadto – w zależności od potrzeb – inne osoby wskazane przez wojewodę, jak np. kierownicy zespolonych służb, inspekcji oraz straży wojewódzkich (m.in. komendanci właściwych miejscowo Komend Straży Pożarnych lub Policji), pracownicy urzędu wojewódzkiego bądź jednostek organizacyjnych służb, inspekcji oraz straży wojewódzkich, Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej, Wojewódzkich Zarządów Melioracji i Urządzeń Wodnych czy Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej. Przewodniczący zespołu może postanowić o włączeniu w jego skład Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego bądź jego przedstawiciela czy przedstawiciela samorządu województwa, wyznaczonego przez marszałka.

Na władzach wojewódzkich ciąży obowiązek sporządzania dokumentów planistycznych, takich jak wojewódzkie plany zarządzania kryzysowego, których celem jest optymalne przygotowanie administracji publicznej na wystąpienie zdarzeń kryzysowych. Plan określa także (w sposób systemowy) procedury kierowania działaniami zarządzania kryzysowego oraz definiuje zakres sił i środków koniecznych do zastosowania przy wystąpieniu różnorodnych zagrożeń⁹⁶. Istotną częścią planu jest opracowanie zasad współpracy jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej, administracji zespolonej i niezespolonej, jak i innych jednostek organizacyjnych, które prowadzą działania na terenie woje-

Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania (Dz.U. z 2002 r. Nr 215, poz. 1818).

95 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania (Dz.U. z 2002 r. Nr 215, poz. 1818).

96 Zawartość planu reagowania kryzysowego określają Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 18 marca 1999 r. w sprawie zasad opracowywania Wojewódzkiego Planu Reagowania Kryzysowego (niepublikowane). Koordynatorem prac planistycznych był dyrektor Wydziału Zarządzania Kryzysowego, Ochrony Ludności i Spraw Wewnętrznych Urzędu Wojewódzkiego. Ponadto zgodnie z przepisami Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558) od dnia 18 czerwca 2002 r. opracowywanie oraz aktualizowanie planów reagowania kryzysowego należy do zadań zespołów reagowania kryzysowego.

wództwa w celu zapobiegania zagrożeniom życia, zdrowia i mienia ludzi oraz zagrożeniom środowiska, zapobiegania występowaniu klęsk żywiołowych oraz innych zagrożeń czy zwalczania bądź usuwania ich skutków⁹⁷.

W każdym województwie plan taki może się różnić od pozostałych, gdyż jego zapisy wynikają nie tylko ze specyfiki danego województwa, ale też m.in. z umów czy porozumień zawartych między wojewodą a poszczególnymi służbami, strażami czy innymi instytucjami, które wchodzi w skład systemu zarządzania kryzysowego. Dotyczy to np. porozumień z dyrektorami Okręgowej Służby Więziennej co do możliwości udziału penitencjariuszy w akcjach ratowniczych, zasad ich uczestnictwa, kwestii finansowych z tym związanych etc. Podobnie jest z porozumieniami zawieranyymi między wojewodą a Wojewódzkimi Sztabami Wojskowymi, odnoszącymi się do zasad i zakresu udziału jednostek Sił Zbrojnych RP w akcji ratowniczej.

Na obszarze każdego województwa zlokalizowany jest Wojewódzki Magazyn Przeciwpowodziowy i Kryzysowy⁹⁸, podległy Wojewódzkiemu Zarządowi Melioracji i Urządzeń Wodnych. Sposób funkcjonowania oraz finansowania magazynów opisany jest w ich regulaminach organizacyjnych, które również mogą się między sobą różnić. Magazyny są utrzymywane i wyposażane przez samorząd województwa. Stanowią rezerwę materiałów oraz sprzętu mającego na celu uzupełnienie istniejących zasobów magazynów gminnych i powiatowych podczas prowadzenia akcji ratunkowych – zapobiegających wystąpieniu sytuacji kryzysowych, w tym katastrof naturalnych, ograniczających ich zasięg czy likwidujących ich skutki. Środki zgromadzone w magazynach mogą być wydane na wniosek wojewody, po akceptacji przez marszałka województwa. Wówczas marszałek przekazuje dyrektorowi Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych dyspozycję o konieczności użycia zasobów magazynu. Dyrektor jest uprawniony do decydowania o dystrybucji zasobu materiałów i sprzętu zgromadzonego w magazynie.

3.2.1.3. Zarządzanie kryzysowe w powiecie

Zgodnie z zapisami ustaw zadaniem powiatu jest realizacja zadań o charakterze ponadgminnym z zakresu ochrony przeciwpowodziowej oraz przeciwpożarowej, a także zapobieganie innym nadzwyczajnym zagrożeniom dla życia lub zdrowia ludzi i środowiska⁹⁹. Zadania te zarząd powiatu wykonuje przy pomocy Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego, które wchodzi w skład starostwa

97 A. Kurkiewicz, *Tworzenie struktur...*, s. 80.

98 Podstawę prawną funkcjonowania magazynu stanowią: Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2001 r. Nr 115, poz. 1229 z późn. zm.); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576 z późn. zm.).

99 Art. 4 ust. 1–2 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.). Do zakresu działania powiatu należy także realizacja zadań powiatowych służb, inspekcji oraz straży.

powiatowego¹⁰⁰. W wypadku miast na prawach powiatu na podstawie porozumienia między takim miastem a jednostkami samorządu terytorialnego bezpośrednio z nim sąsiadującymi lub znajdującymi się w bliskiej odległości może być utworzone wspólne Centrum Zarządzania Kryzysowego, które obejmuje swym zasięgiem działania obszar sygnatariuszy porozumienia.

Zadania starosty w zakresie zarządzania kryzysowego są analogiczne do zadań wojewody, lecz odnoszą się do obszaru powiatu¹⁰¹. Ustawodawca powołał też powiatowe centra zarządzania kryzysowego wykonujące analogiczne zadania do wojewódzkich centrów zarządzania kryzysowego, lecz odnoszące się do terytorium powiatu¹⁰². Zgodnie z przepisami starosta powołuje Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego¹⁰³, jest jego przewodniczącym, określa jego skład, organizację, siedzibę i tryb pracy. Zespół ten wykonuje zadania na terenie powiatu analogiczne do tych realizowanych przez zespoły wojewódzkie dla obszaru województwa. W skład zespołu wchodzić mogą powoływani przez starostę urzędnicy starostwa, powiatowych jednostek organizacyjnych czy jednostek organizacyjnych będących aparatem pomocniczym kierowników zespolonych służb, inspekcji oraz straży powiatowych, a także przedstawiciele społecznych organizacji ratowniczych¹⁰⁴. W pracach zespołu uczestniczyć mogą przedstawiciele Policji, Straży Miejskiej, Państwowej Straży Pożarnej, Powiatowego Inspektoratu Sanitarnego, Powiatowego Nadzoru Budowlanego itp. Ponadto starosta może zaprosić inne osoby do prac w zespole.

Podmiotami, w których gestii leży inicjowanie procesu reagowania na poziomie powiatu – czyli powiadamianie Centrum o wystąpieniu zagrożenia – są służby prowadzące stały monitoring, a zatem Policja, Powiatowa Komenda Straży Pożarnej, dyspozytorzy pogotowia ratunkowego czy powiatowych służb komunalnych. Podstawowym dokumentem o charakterze organizacyjno-funkcyjnym określającym zasady organizacji powiatowego systemu zarządzania kryzysowego jest powiatowy plan zarządzania kryzysowego, w którym zawiera się m.in. charakterystykę występujących potencjalnych zagrożeń, a także procedury koordynacji oraz kierowania działaniami ratowniczymi podczas sytuacji kryzysowych. W pla-

100 Art. 92 Ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. z 1998 r. Nr 133, poz. 872 z późn. zm.) oraz art. 18 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

101 Całościowe zestawienie zadań starosty w tym zakresie zawiera art. 17 pkt 2 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

102 Art. 17 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

103 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania (Dz.U. z 2002 r. Nr 215, poz. 1818).

104 Art. 17 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

nach takich zawarte są też zasady postępowania w sytuacjach kryzysowych jednostek wchodzących w skład powiatowego systemu zarządzania kryzysowego czy finansowania ich działalności. W zależności od powiatu w skład systemu zarządzania kryzysowego mogą wchodzić inne jednostki i odmienny może być zakres ich działalności czy sposób ich finansowania. Udział w działaniach antykryzysowych biorą zazwyczaj struktury administracji zarówno zespolonej, jak i niezespolonej¹⁰⁵, struktury ochotniczych straży pożarnych oraz formacje obrony cywilnej. W każdym starostwie funkcjonuje komórka organizacyjna odpowiedzialna za realizację działań w zakresie zarządzania kryzysowego.

Na terenie powiatów tworzy się także powiatowe magazyny przeciwpowodziowe¹⁰⁶, wyposażane i utrzymywane przez powiat. Stanowią rezerwę zarówno materiałów, jak i sprzętu mającego na celu uzupełnienie istniejących zasobów magazynów gminnych podczas prowadzenia akcji ratunkowych w czasie sytuacji kryzysowych, w tym katastrof naturalnych. Zasady ich funkcjonowania zawarte są w regulaminach organizacyjnych. Ponadto w działaniach ratowniczych wykorzystane mogą zostać zasoby PSP, Policji czy innych służb, inspekcji oraz straży – w zależności od treści porozumień zawartych między tymi jednostkami a starostą.

3.2.1.4. Zarządzanie kryzysowe w gminie

Jednym z zadań własnych gminy jest zaspokojenie potrzeb mieszkańców w zakresie m.in. porządku publicznego oraz bezpieczeństwa obywateli, a także ochrony przeciwpowodziowej i przeciwpożarowej¹⁰⁷. W gestii wójta (burmistrza, prezydenta miasta) leży podejmowanie decyzji o uruchomieniu działań w zakresie reagowania kryzysowego na terenie właściwej miejscowo gminy. On też koordynuje zarządzanie sytuacją kryzysową – w zakresie ustalonym przez wojewodę¹⁰⁸.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze gminy jest wójt (burmistrz, prezydent miasta)¹⁰⁹,

105 Organami takimi są m.in. dowódcy okręgów wojskowych, szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych oraz wojskowi komendanci uzupełnień, dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej, komendanci oddziałów, placówek i dywizjonów Straży Granicznej, państwowi inspektorzy sanitarni, powiatowi i graniczni lekarze weterynarii czy regionalni dyrektorzy ochrony środowiska (art. 56 Ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie – Dz.U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.).

106 Jest to jedno z zadań własnych powiatu. Podstawę prawną stanowi Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.).

107 Art. 7 ust. 1 pkt 14 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

108 Art. 14 ust. 5 Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 1991 r. Nr 81, poz. 351 z późn. zm.). Zadanie to wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje przy pomocy komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej – o ile komendant taki został przez gminę zatrudniony.

109 Art. 19 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

a do jego głównych zadań należy: kierowanie zarządzaniem kryzysowym, realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym opracowywanie gminnego planu reagowania kryzysowego. Ponadto zobowiązany jest do organizacji oraz prowadzenia szkoleń z reagowania na potencjalne zagrożenia, do przeciwdziałania efektom zdarzeń o charakterze terrorystycznym i realizacji zadań związanych z ochroną infrastruktury krytycznej¹¹⁰.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) zadania zarządzania kryzysowego wykonuje przy pomocy komórki organizacyjnej właściwego miejscowo urzędu gminy (miasta), a jego organem pomocniczym w zakresie zarządzania kryzysowego jest Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego¹¹¹, który wykonuje na obszarze gminy zadania przewidziane dla zespołu wojewódzkiego. Zespół ten powoływany jest przez organ wykonawczy gminy, który też określa jego skład, organizację, siedzibę czy tryb pracy. Kieruje on pracami zespołu i powołuje osoby wchodzące w jego skład – m.in. spośród pracowników urzędu gminy, jednostek pomocniczych gminy lub jej jednostek organizacyjnych, pracowników zespolonych służb, inspekcji oraz straży, którzy zostali skierowani przez przełożonych do wykonywania zadań w zespole na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a także przedstawicieli społecznych organizacji o charakterze ratowniczym. Organ wykonawczy gminy może zaprosić też inne osoby do prac w zespole gminnym¹¹².

Na obszarze gminy w razie potrzeby wójt (burmistrz, prezydent miasta) może powołać Gminne (Miejskie) Centrum Zarządzania Kryzysowego. Jako jednostka zlokalizowana w strukturze organizacyjnej urzędu gminy (miasta) podlega ono wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). Do zadań Centrum należy m.in.¹¹³:

- całodobowy dyżur mający na celu zagwarantowanie przepływu informacji związanych z zarządzaniem kryzysowym;
- współpraca z centrami zarządzania kryzysowego innych organów administracji publicznej;
- sprawowanie nadzoru nad funkcjonowaniem systemów w zakresie wykrywania zagrożeń i alarmowania ludności oraz wczesnego ostrzegania ludności;
- współpraca z jednostkami zajmującymi się monitoringiem środowiska oraz prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze czy humanitarne;
- stały dyżur w celu podwyższenia gotowości obronnej państwa.

110 Art. 19 ust. 2 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

111 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania (Dz.U. z 2002 r. Nr 215, poz. 1818).

112 Art. 19 ust. 3–7 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

113 Art. 20 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

W każdej gminie jednostka urzędu gminy odpowiedzialna za zarządzanie kryzysowe opracowuje gminny plan zarządzania kryzysowego. Zapisy planu wynikają ze specyfiki danej gminy oraz z umów i porozumień zawartych między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a poszczególnymi służbami, strażami czy innymi instytucjami, które wchodzi w skład gminnego systemu zarządzania kryzysowego. Plan określa zasady i tryb współpracy oraz finansowania działań jednostek systemu zarządzania kryzysowego.

Na obszarze gmin znajdują się gminne magazyny przeciwpowodziowe, wyposażane i utrzymywane przez gminę¹¹⁴. Reguły ich funkcjonowania zawarte są w regulaminach organizacyjnych. Ponadto swoje magazyny posiadają też jednostki straży pożarnych – zarówno ochotniczych, jak i PSP, Policji czy innych inspekcji, służb czy straży mających swoją siedzibę na terenie gminy. Możliwości ich wykorzystania w sytuacjach kryzysowych regulują porozumienia zawarte z władzami gminy.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami do podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego zobowiązany jest organ właściwy w sprawach zarządzania kryzysowego, który jako pierwszy otrzymał informację o zaistnieniu zagrożenia. Informacje takie mogą napływać od instytucji monitorujących (np. Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej), Państwowej Straży Pożarnej, Policji, jak i od osób fizycznych. Organ, który otrzyma taką informację, zobowiązany jest do niezwłocznego poinformowania o tym zdarzeniu inne organy – zarówno wyższego, jak i niższego szczebla, oraz przedstawienia swojej oceny sytuacji i informacji o zamierzonych działaniach¹¹⁵. Jeśli informację o możliwości zaistnienia zagrożenia lub o jego fizycznym wystąpieniu otrzyma Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego, jest ono zobligowane do poinformowania właściwego miejscowo Gminnego (Miejskiego) Centrum Zarządzania Kryzysowego, którego dotyczy zgłoszenie (a jeśli Gminne Centrum nie zostało powołane w strukturze urzędu – jednostki organizacyjnej urzędu odpowiedzialnej za zarządzanie kryzysowe) oraz Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego.

3.2.2. Zakres działań jednostek systemu zarządzania kryzysowego w Polsce

Zakres działań podejmowanych przez jednostki tworzące system zarządzania kryzysowego w Polsce zależy od:

- rodzaju zagrożeń – w tym zagrożeń naturalnych, które mogą skutkować wystąpieniem katastrofy naturalnej;
- fazy zarządzania kryzysowego.

114 Jest to jedno z zadań własnych gminy. Podstawę prawną stanowi Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

115 Art. 21 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

Działania podejmowane przez poszczególne jednostki systemu zarządzania kryzysowego przedstawić można w formie tabelarycznej, z podziałem na poszczególne fazy zarządzania kryzysowego (załączniki 4–7).

W niniejszym opracowaniu z ogółu zagrożeń naturalnych, jakie mogą wystąpić w Polsce, wybrano te, których wystąpienie jest najbardziej prawdopodobne w odniesieniu do całego kraju: zagrożenie powodziowe, pożary wielkoobszarowe (w tym pożary lasów), silne wiatry, mrozy i intensywne opady śniegu, susze/upały, epidemie (choroby zakaźne ludzi), epizootie (choroby zakaźne zwierząt), epifitozy (choroby roślin). W kontekście każdego występującego zagrożenia określić można inny ustawowy zestaw działań podejmowanych przez jednostki tworzące system zarządzania kryzysowego w Polsce. Zależnie od rodzaju występującego zagrożenia w działaniach antykryzysowych mogą brać udział inne jednostki.

W fazie zapobiegania¹¹⁶ Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej odpowiadają za koordynację działań związanych z ochroną przed powodzią oraz suszą w regionie wodnym, prowadzą ośrodki koordynacyjno-informacyjne ochrony przeciwpowodziowej i gromadzą informacje o sytuacji hydrologicznej na zbiornikach wodnych. W ich kompetencji leży także zlecenie wykonywania przeglądów stanu technicznego urządzeń wodnych czy utrzymanie w należyтым stanie technicznym koryt rzek oraz kanałów, a także opracowywanie programów oraz planów gospodarowania zasobami wodnymi i ochrony wód w dorzeczu – w aspekcie ochrony przed powodzią oraz przeciwdziałania skutkom suszy. W gestii zarządu znajduje się zachowanie oraz tworzenie systemów retencji wód, gromadzenie informacji na temat zjawisk lodowych na rzekach oraz zapewnienie swobodnego spływu lodu.

Obowiązkiem wojewody jest m.in. opracowanie planu działań zapobiegawczych, ograniczających prawdopodobieństwo wystąpienia katastrof naturalnych, prowadzenie działań promocyjno-edukacyjnych związanych z zapobieganiem skutkom takich katastrof, analiza oraz ocena zagrożeń, strat ludzkich, a także mienia, pogłowa zwierząt bądź infrastruktury. Wojewoda planuje środki finansowe przeznaczone na monitorowanie chorób zakaźnych ludzi, chorób roślin i zwierząt.

Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej odpowiedzialny jest za monitorowanie zagrożeń hydrologiczno-meteorologicznych oraz opracowywanie, a następnie przekazywanie prognoz meteorologicznych i hydrologicznych czy komunikatów i ostrzeżeń organom administracji publicznej, a także mediom. Jednostką, na której spoczywa obowiązek utrzymania oraz konserwacji urządzeń melioracji na obszarze województwa, budowy wałów przeciwpowodziowych, udrażniania koryt rzek czy opracowywania i wdrażania wojewódzkich programów małej retencji, jest Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych. Realizuje on także budowę zbiorników retencyjnych i stopni wodnych, prowadzi melioracje nawadniające, opracowuje i wdraża wojewódzkie plany małej retencji.

116 Załącznik 4. Ustawowy zakres działań podejmowanych przez jednostki systemu zarządzania kryzysowego w Polsce w fazie zapobiegania.

Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków opracowuje plany ochrony zabytków na wypadek sytuacji kryzysowej, a Wojewódzkie Sztaby Wojskowe współpracują z organami administracji publicznej oraz służbami w zakresie monitorowania zagrożeń naturalnych na terenie województwa.

Za kwestię monitoringu zagrożenia pożarowego lasów, tworzenie opracowań analitycznych oraz zapobieganie zagrożeniom pożarowym czy działalność profilaktyczną i dydaktyczną odpowiadają Regionalne Dyrekcje Lasów Państwowych. Zobowiązane są one także do opracowania metod wykorzystywanych w rozwiązywaniu problemów ochrony lasów przed suszą.

Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego przeprowadza kontrole przestrzegania oraz stosowania przepisów prawa budowlanego, wypełniania obowiązku systematycznego monitorowania i usuwania zalegającego śniegu czy lodu z obiektów budowlanych, monitoruje prace budowlanych oraz opracowuje zalecenia naprawcze. Także Policja wraz z Państwową Strażą Pożarną prowadzi kontrole nad obowiązkiem usuwania zalegającego śniegu i lodu z obiektów budowlanych.

Zarządcy dróg, Zarządy Dróg Wojewódzkich i Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad zapewniają gotowość sprzętu technicznego do odśnieżania i zwalczania śliskości zimowej oraz prowadzą roboty drogowe mające na celu zmniejszenie lub ograniczenie zakłóceń ruchu drogowego.

W fazie zapobiegania Państwowy Wojewódzki Inspektorat Sanitarny dokonuje analizy i ocen epidemiologicznych, ustala zakres i terminy szczepień ochronnych, sprawuje nad nimi nadzór i prowadzi działania oświatowo-zdrowotne. Sporządza on także raport o zarejestrowanych zakażeniach, zachorowaniach i zgonach z powodu zakażenia lub choroby zakaźnej, współpracuje z Wojewódzkim Inspektora-tem Weterynarii w zakresie zapobiegania chorobom zakaźnym zwierząt, prowadzi kontrolę produktów spożywczych pochodzenia zwierzęcego oraz podejmuje decyzje o ich wycofaniu z obrotu.

Wojewódzki Inspektorat Weterynarii m.in. sprawuje nadzór nad bezpieczeństwem produktów pochodzenia zwierzęcego i realizacją wymagań weterynaryjnych przy ich produkcji, nad identyfikacją i rejestracją zwierząt, a ponadto dokonuje analizy i oceny sytuacji epizootycznej na terenie województwa oraz organizuje szkolenia dla urzędowych lekarzy weterynarii. Współpracuje on także z Wojewódzkim Inspektora-tem Ochrony Środowiska w zakresie zapobiegania chorobom zwierząt.

Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa prowadzi kontrole fitosanitarne roślin, produktów roślinnych czy środków transportu, wydaje świadectwa fitosanitarne, paszporty roślin i zaświadczenia, prowadzi badania laboratoryjne roślin oraz produktów roślinnych.

W fazie przygotowania¹¹⁷ wojewoda opracowuje m.in. Plan operacyjny ochrony przed powodzią dla województwa, Wojewódzki plan zarządzania kryzysowego,

117 Załącznik 5. Ustawowy zakres działań podejmowanych przez jednostki systemu zarządzania kryzysowego w Polsce w fazie przygotowania.

Wojewódzki plan działania na wypadek wystąpienia epidemii i wojewódzkie plany gotowości do zwalczania określonej choroby zakaźnej zwierząt, wydaje wytyczne do powiatowych planów zarządzania kryzysowego oraz zatwierdza te plany. Sprawuje on także nadzór i przygotowuje systemy alarmowania i ostrzegania ludności, ogłasza i odwołuje stany pogotowia przeciwpowodziowego, prowadzi ćwiczenia oraz szkolenia w zakresie zagrożenia powodziowego czy zarządzania kryzysowego, edukuje mieszkańców zagrożonych terenów w zakresie prawidłowego zachowania przed wystąpieniem katastrofy naturalnej i w jej trakcie. Ponadto odpowiada on za utrzymanie systemu łączności zarządzania kryzysowego oraz zabezpieczenie środków finansowych na zwalczanie chorób zakaźnych ludzi, zwierząt i roślin. Współpracuje także z Wojewódzkim Inspektoratem Weterynarii w zakresie zapobiegania chorobom zakaźnym zwierząt oraz Wojewódzkim Inspektoratem Ochrony Roślin i Nasiennictwa w zakresie zwalczania chorób zakaźnych roślin.

W gestii Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych leży utrzymywanie oraz sprawdzanie stanów ilościowych sprzętu Wojewódzkiego Magazynu Przeciwpowodziowego i Kryzysowego, a także monitorowanie stanu urządzeń melioracji wodnej i umacnianie wałów przeciwpowodziowych.

Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej opracowuje prognozy meteorologiczne i hydrologiczne, komunikaty czy ostrzeżenia i przekazuje je organom administracji publicznej (Wojewódzkim Centrum Zarządzania Kryzysowego) i mediom. Organizuje on także szkolenia w zakresie prawidłowej interpretacji przekazywanych danych w celu ich skutecznego wykorzystania w sytuacjach kryzysowych.

Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej m.in. monitoruje miejscowe zagrożenia, prowadzi szkolenia i ćwiczenia z zakresu prowadzenia akcji ratowniczych, a także opracowuje procedury działania sił oraz środków Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego¹¹⁸ do prowadzenia działań w razie wystąpienia katastrofy naturalnej. Komenda wydaje też wytyczne do planów ochrony przeciwpożarowej oraz kształci kadry na potrzeby tej ochrony. W gestii Komendy leży również opracowywanie planów ratowniczych na wypadek wystąpienia katastrofy naturalnej oraz zapewnienia sił i środków przewidzianych do reagowania kryzysowego.

Komenda Wojewódzka Policji przygotowuje oraz aktualizuje plany działania jednostek Policji w warunkach niebezpiecznych naruszeń porządku publicznego, zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego i klęsk żywiołowych, w tym katastrof naturalnych. Do działań Komendy należy także przygotowanie oraz aktualizacja Planu Działania Komendanta Wojewódzkiego Policji w warunkach katastrof na-

118 Więcej w: W. Leśniakiewicz, *System ratowniczy elementem bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku*, red. M. Lisiecki, Wyższa Szkoła Zarządzania i Prawa im. H. Chodkowskiej, Warszawa 2008; M. Kopczeński, M. Tobolski, *Funkcjonowanie Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego istotnym elementem systemu zarządzania kryzysowego państwa*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*, red. G. Sobolewski, D. Majchrzak, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 270–278.

turalnych lub awarii technicznych, ponadto aktualizacja algorytmów postępowania dyżurnego oraz zapewnienie sił i środków przewidzianych do reagowania kryzysowego.

Wojewódzki Sztab Wojskowy uczestniczy w planowaniu użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP, a także zakresu oraz zasad ich użycia.

Regionalne Dyrekcje Lasów Państwowych opracowują i uzgadniają z Komendami Wojewódzkimi PSP plany ochrony przeciwpożarowej lasów oraz tworzą infrastrukturę przeciwpożarową (bazy sprzętu przeciwpożarowego, sieci punktów czerpania wody gaśniczej, punkty alarmowo-dyspozycyjne).

Z kolei jednostki samorządu terytorialnego odpowiadają za edukację społeczności lokalnych oraz opracowywanie powiatowych/gminnych planów zarządzania kryzysowego.

Państwowy Wojewódzki Inspektorat Sanitarny opracowuje programy oraz plany działalności zapobiegawczej i przeciwepidemiologicznej, przekazuje je do realizacji zakładom opieki zdrowotnej, a także kontroluje ich realizację. Rozpoznaje on również i monitoruje sytuacje pandemiczne, opracowuje Wojewódzki plan pandemiczny, przygotowuje zapasy leków oraz szczepionek, prowadzi działalność oświatowo-zdrowotną na temat zagrożeń epidemiologicznych.

Wojewódzki Inspektorat Weterynarii monitoruje choroby zakaźne zwierząt, przygotowuje plany gotowości zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, utrzymuje rezerwy szczepionek, biopreparatów i produktów biobójczych oraz innych środków niezbędnych do diagnozowania i zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, w tym chorób odzwierzęcych. Do zadań inspektoratu należy także szkolenie lekarzy weterynarii.

Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa ustala i doskonali metody oraz terminy zwalczania organizmów szkodliwych, a także zapobiegania ich rozprzestrzenianiu się. Inspektorat współpracuje z wojewodą w zakresie zwalczania chorób zakaźnych roślin.

W fazie reagowania¹¹⁹ wojewoda powołuje Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego, uruchamia system ostrzegania i alarmowania ludności, przekazuje ostrzeżenia hydro-meteorologiczne do Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego i służb z terenu województwa, organizuje pomoc socjalną dla poszkodowanych osób, uruchamia procedury reagowania zawarte w Wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego czy Wojewódzkim planie działania na wypadek wystąpienia epidemii, wnioskuje o użycie Sił Zbrojnych RP do prowadzenia akcji ratowniczej, wnioskuje do Dyrektora Okręgowej Służby Więziennej o udział penitencjariuszy w działaniach ratowniczych, przekazuje bieżące informacje do Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, koordynuje ewakuację prewencyjną ludności z terenów zagrożonych, dysponuje sprzętem znajdującym się w Wojewódzkim

119 Załącznik 6. Ustawowy zakres działań podejmowanych przez jednostki systemu zarządzania kryzysowego w Polsce w fazie reagowania.

Magazynie Przeciwpowodziowym i Kryzysowym. Wojewoda może wnioskować także do Rady Ministrów o wprowadzenie stanu klęski żywiołowej na obszarze województwa lub jego części. Współpracuje z organizacjami pozarządowymi¹²⁰, koordynuje udzielanie pomocy humanitarnej, nadzoruje, organizuje oraz koordynuje ratownictwo medyczne¹²¹ na obszarze województwa. Do zadań wojewody należy również ogłaszanie i odwoływanie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii na obszarze województwa czy jego części, zapewnienie warunków izolacji lub kwarantanny. Może on wprowadzić obowiązek szczepień ochronnych ludności oraz niezbędnych zabiegów. Do jego kompetencji należy wprowadzanie czasowych ograniczeń w obrocie zwierzętami i produktami rolnymi, które mogłyby spowodować szerzenie się choroby zakaźnej zwierząt. Może on wydać nakaz szczepienia zwierząt bądź odstrzału sanitarnego zwierząt na określonym obszarze. W gestii wojewody leży uruchamianie środków finansowych na wydatki związane ze zwalczaniem chorób zakaźnych ludzi, zwierząt oraz roślin.

Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej podejmują decyzje w sprawie obniżenia piętrzenia wody lub opróżnienia zbiorników przeciwpowodziowych. Zapewniają drożność przepływu wody w rzekach przez usuwanie zatorów. Mogą wprowadzić czasowe ograniczenia w korzystaniu z wód, w szczególności w zakresie poboru wody oraz odprowadzania ścieków do wód lub ziemi.

Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej udziela wojewódzkim centrom zarządzania kryzysowego oraz Rządowemu Centrum Bezpieczeństwa informacji o aktualnych warunkach hydrologicznych i meteorologicznych, wydaje komunikaty oraz ostrzeżenia w tym zakresie.

Państwowa Straż Pożarna dokonuje oceny miejsca zdarzenia pod kątem bezpieczeństwa oraz możliwości podjęcia działań ratowniczo-gaśniczych, wykonuje działania ratownicze (w ramach Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego) zgodnie z procedurami (m.in. zabezpiecza miejsce zdarzenia, wzmacnia wały przeciwpowodziowe, ewakuuje ludność, zwierzęta oraz mienie, dostarcza żywność oraz wodę pitną czy wypompowuje wodę z obiektów budowlanych).

Policja¹²² podejmuje działania ratownicze zgodnie z wewnętrznymi procedurami – odnoszą się one do organizowania systemów objazdów, izolacji miejsc zagrożonych czy udziału w ewakuacji ludności. Ponadto zapewnia ład i porzą-

120 Szerzej w: E. Bogacz-Wojtanowska, *Organizacje pozarządowe w lokalnym systemie zarządzania kryzysowego*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w samorządzie...*, s. 121–139.

121 Więcej o roli Państwowego Ratownictwa Medycznego w zarządzaniu kryzysowym znaleźć można m.in. w: K. Goniewicz, M. Goniewicz, *Rola ratownictwa medycznego w sytuacjach kryzysowych na przykładzie katastrof i wypadków masowych*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w systemie...*, s. 303–314; A. Kurkiewicz, *Państwowe Ratownictwo Medyczne*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w samorządzie...*, s. 89–92.

122 Więcej m.in. w: A. Józwiak, *Rola i zadania policjantów-ratowników w systemie zarządzania kryzysowego RP*, [w:] *Podmioty wykonawcze w zarządzaniu kryzysowym*, red. G. Sobolewski, D. Majchrzak, J. Solarz, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2014, s. 39–56.

dek publiczny w miejscu ujawnienia zdarzenia, ochrania życie i zdrowie ludzi oraz ich mienie.

Wojewódzkie Sztaby Wojskowe koordynują użycie oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP na potrzeby zwalczania katastrof naturalnych, likwidacji ich skutków, ochrony mienia, prowadzenia akcji poszukiwawczych i ratowniczych oraz ochrony zdrowia czy życia ludzi. Oddziały te mogą uczestniczyć w monitorowaniu oraz ocenie zagrożeń, prowadzić prace zabezpieczające (np. zabezpieczanie wałów przeciwpowodziowych przed zerwaniem, umacnianie wałów etc.), a także mogą prowadzić ewakuację ludności oraz jej mienia z terenów zagrożonych wystąpieniem katastrofy naturalnej lub tych, na których dana katastrofa już wystąpiła. Do zadań oddziałów Sił Zbrojnych w takiej sytuacji należeć może także przygotowanie warunków do czasowego przebywania ludności ewakuowanej (m.in. z wykorzystaniem wojskowych baraków, namiotów). Ponadto ze względu na posiadany specjalistyczny sprzęt techniczny Siły Zbrojne mogą uczestniczyć w usuwaniu czy unieszkodliwianiu materiałów niebezpiecznych, w naprawie i odbudowie infrastruktury technicznej, zapewnianiu przejezdności szlaków komunikacyjnych, udzielaniu pomocy medycznej oraz wykonywaniu zadań przeciwepidemicznych i sanitarno-higienicznych. Wykonywać też mogą inne zadania ujęte w Wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego, uzgadnianym z organami wskazanymi przez Ministra Obrony Narodowej¹²³. Koordynację udziału oddziałów Sił Zbrojnych RP w realizacji wymienionych zadań zapewnia wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta lub wojewoda – w zależności od obszaru występowania zjawisk, które mogą skutkować zaistnieniem katastrofy naturalnej. Organy te przekazują dowódcom oddziałów zadania do wykonania.

Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych wspiera siły ratownicze sprzętem utrzymywanym w Wojewódzkim Magazynie Przeciwpowodziowym i Kryzysowym.

Jednostki samorządu terytorialnego wspierają działania podejmowane przez służby ratownicze. Zapewniają także odśnieżanie dróg i chodników będących w zarządzie jednostek samorządowych.

Państwowy Wojewódzki Inspektorat Sanitarny monitoruje zagrożenia oraz podejmuje działania zapobiegawcze w zakresie: powstawania chorób zakaźnych, skażenia ujęć wody pitnej, skażenia żywności, wprowadzenia obowiązku szczepień ochronnych. Inspektorat nadzoruje także realizację obowiązku szczepień ludności oraz zapewnia środki na świadczenia zdrowotne w celu zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych.

Okręgowa Służba Więzienna może wspierać działania podejmowane przez służby ratownicze przez oddelegowanie penitencjariuszy do wykonywania zadań zawartych w porozumieniach między dyrektorami Okręgowej Służby Więziennej a wojewodą.

123 Art. 25 ust. 5 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

W fazie reagowania Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego monitoruje stan bezpieczeństwa obiektów budowlanych w zagrożonych rejonach. Z kolei Wojewódzki Inspektorat Weterynarii realizuje procedury wynikające z wojewódzkiego planu gotowości do zwalczania określonej choroby zakaźnej zwierząt, koordynuje działania podległych inspekcji w zakresie zwalczania takich chorób oraz z Państwowym Wojewódzkim Inspektoratem Sanitarnym i Wojewódzkim Inspektoratem Ochrony Środowiska w zakresie zwalczania chorób zakaźnych zwierząt.

Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin identyfikuje organizmy szkodliwe oraz źródła ich pochodzenia, ocenia możliwości ich dalszego rozprzestrzeniania się, informuje zainteresowane podmioty o sposobach i terminach zwalczania organizmu szkodliwego. Do jego zadań należy także oczyszczanie i odkażanie przedmiotów oraz miejsc występowania organizmów szkodliwych. Współpracuje w tym zakresie z wojewodą i Wojewódzkim Inspektoratem Ochrony Środowiska.

Ważną kwestią jest kooperacja jednostek administracji publicznej z jednostkami interwencyjno-ratowniczymi, jakimi są specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne¹²⁴. Ich współpraca z jednostkami ochrony przeciwpożarowej odnosi się do podejmowania działań o charakterze ochronnym oraz zabezpieczającym w razie wystąpienia w granicach obszarów, obiektów lub urządzeń podlegających ochronie katastrofy naturalnej, w szczególności zaś polega ona na wymianie informacji o takim zagrożeniu, wprowadzeniu na teren obiektu jednostek ratowniczych, współpracy w celu ewakuacji ludzi oraz mienia i zabezpieczenia danego miejsca, w tym uratowanego mienia.

Jednostki takie jak podmioty komunalne, zakłady pracy czy organizacje społeczne mogą wykonywać zadania wspomagające, zwłaszcza w zakresie transportu czy energetyki, usług gazowniczych oraz wodno-kanalizacyjnych i telekomunikacyjnych, opieki medycznej czy zaopatrzenia w żywność i wodę. Organizacje, które dysponują sprzętem ratowniczym i wykwalifikowanym personelem, mogą prowadzić specjalistyczne działania ratownicze.

W fazie odbudowy¹²⁵ wojewoda może wnioskować do Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi czy Ministra Spraw Wewnętrznych o udzielenie pomocy ze strony rządu dla osób fizycznych i jednostek samorządu terytorialnego poszkodowanych przez katastrofy naturalne (m.in. pomoc socjalna, kredyty preferencyjne dla rolników, dotacje celowe dla

124 Problematyka ta regulowana jest § 5 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad współpracy specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych z Policją, jednostkami ochrony przeciwpożarowej, obrony cywilnej i strażami gminnymi (miejskimi) (Dz.U. z 1998 r. Nr 161, poz. 1108).

125 Załącznik 7. Ustawowy zakres działań podejmowanych przez jednostki systemu zarządzania kryzysowego w Polsce w fazie odbudowy.

jednostek samorządu terytorialnego na odbudowę bądź remont zniszczonej lub uszkodzonej infrastruktury komunalnej). Wnioskować może on także do Prezesa Rady Ministrów o uruchomienie środków z rezerwy celowej na przeciwdziałanie i usuwanie skutków katastrof naturalnych. Ponadto sprawuje nadzór nad pracami Komisji Wojewódzkiej do spraw weryfikacji strat powstałych w wyniku katastrofy naturalnej na obszarze województwa, a także wnioskuje do Prezesa Rady Ministrów o umieszczenie w Rozporządzeniu w sprawie gmin i miejscowości, w których stosuje się szczególne zasady odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu. W gestii wojewody leży również odwoływanie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii na obszarze województwa lub jego części oraz koordynacja pomocy społecznej dla osób dotkniętych katastrofą naturalną. Kieruje on działaniami z zakresu usuwania skutków epizootii i zapewnia środki finansowe na odszkodowania. Ponadto uruchamia i przekazuje środki z rezerw celowych na działania związane z realizacją zadań usuwania skutków katastrof naturalnych.

Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego dokonuje oceny stanu technicznego uszkodzonych budynków, obiektów infrastruktury (drogi, mosty, drogi kolejowe) oraz stosuje uproszczone procedury administracyjne dotyczące odbudowy, remontów i rozbiórek budynków zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu.

Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych odbudowuje wały przeciwpowodziowe oraz wzmacnia je, a także udrażnia koryta rzek i cieków. Przy usuwaniu i odbudowie zniszczeń wywołanych katastrofą naturalną mogą też wziąć udział Siły Zbrojne RP i Policja – zgodnie z wewnętrznymi przepisami.

Wojewódzki Inspektorat Weterynarii prowadzi monitoring w zakresie zwalczania zachorowalności zwierząt na terenach dotkniętych wystąpieniem katastrofy naturalnej, a także nadzór nad zbiórką oraz utylizacją zwłok zwierząt padłych lub zabitych z nakazu Powiatowego Lekarza Weterynarii. Państwowy Wojewódzki Inspektorat Sanitarny z kolei zapewnia bezpieczeństwo sanitarno-epidemiologiczne ludności. W zakresie usuwania zakażeń i chorób zakaźnych ludzi współpracuje z nim Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska.

Kuratorium Oświaty zajmuje się odbudową placówek oświatowych oraz wnioskuje o dofinansowanie dla dzieci z rodzin dotkniętych przez wystąpienie katastrofy naturalnej.

Jednostki samorządu terytorialnego uczestniczą w usuwaniu skutków wystąpienia katastrof naturalnych. Ponadto koordynują one działania ośrodków interwencji kryzysowej, przyznają i wypłacają zasiłki celowe na pokrycie wydatków związanych z katastrofą naturalną.

Zarządcy dróg, Zarządy Dróg Wojewódzkich oraz Główna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad likwidują szkody w infrastrukturze drogowej przez prowadzenie robót budowlano-remontowych. Spółki energetyczne czy gazowe odbudowują

swoje sieci przesyłowe, a Regionalne Dyrekcje Lasów Państwowych odbudowują ekosystemy leśne.

Okręgowe Służby Więzienne, na mocy porozumień zawartych między dyrektorami Okręgowych Służb Więziennych a wojewodą, mogą oddelegowywać penitencjariuszy do odbudowy zniszczonej infrastruktury.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa udziela pomocy finansowej przeznaczonej na wznowienie produkcji w gospodarstwach rolnych oraz działach specjalnych produkcji rolnej, w której wystąpiły szkody spowodowane przez katastrofę naturalną (np. suszę, wystąpienie chorób zakaźnych zwierząt lub roślin).

W zarządzaniu kryzysowym zakłada się współdziałanie na wszystkich poziomach administracji (centralnym, regionalnym oraz lokalnym) z mediami w celu informowania czy przekazywania poleceń w systemie całodobowym¹²⁶. Kontakt z mediami pozwala nie tylko na przekazywanie informacji, ale i przygotowanie się np. do możliwości wystąpienia powodzi czy konieczności ewakuacji. Umożliwia także poinformowanie szerokiego kręgu odbiorców o konieczności niesienia pomocy poszkodowanym przez katastrofę naturalną, potrzebnych środkach do przywrócenia stanu sprzed wystąpienia katastrofy, możliwości przekazania darów potrzebującym czy dokonywania wpłat na konto bankowe.

Większość instytucji, a na pewno wszystkie instytucje publiczne posiadają obecnie stronę internetową, na której mogą zamieszczać komunikaty czy ostrzeżenia. Społeczeństwo ma dostęp do Internetu, więc korzystanie z takiej formy przekazu zapewnia szybki i skuteczny obieg informacji. Umieszczanie na stronie internetowej danej organizacji uprzednio przygotowanego i opracowanego komunikatu pozwala znacząco skrócić czas przepływu informacji¹²⁷.

Pamiętać należy także o udziale społeczeństwa w systemie zarządzania kryzysowego. Wśród zadań społeczności lokalnych wymienia się m.in. przygotowanie zasobów w wypadku prawdopodobieństwa wystąpienia katastrofy naturalnej, zabezpieczenie mienia, stosowanie się do poleceń jednostek administracji państwowej oraz samopomoc. Osoby dysponujące ciężkim sprzętem czy środkami transportu mogą uczestniczyć w ewakuacji ludności i mienia. Widać tutaj zatem potrzebę przygotowywania społeczności lokalnych do podjęcia odpowiednich działań w razie takiej konieczności¹²⁸. Obowiązek ten spoczywa m.in. na samorządach, a odbywać się to może przez wzbudzenie świadomości w zakresie odpowiedzialności za dobro wspólne, zachęcanie społeczności do

126 Więcej w: R. Dorczak, *Komunikacja z mediami w sytuacji kryzysowej*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w samorządzie...*, s. 111–120 oraz T. Leszczyński, *Polityka medialna...*, s. 74–79.

127 Więcej o roli mediów w zarządzaniu kryzysowym znaleźć można np. w: N. Moch, *Media i administracja publiczna w zarządzaniu kryzysowym – dlaczego warto współpracować?*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w systemie...*, s. 220–227 oraz K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe...*, s. 195–213.

128 Więcej w: R. Dorczak, *Psychologia w sytuacji kryzysowej – jak rozmawiać ze społeczeństwem?*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w samorządzie...*, s. 101–109.

działań przygotowawczych na wypadek zaistnienia katastrofy naturalnej, prowadzenie edukacji w zakresie zasad zachowania w sytuacji zagrożenia¹²⁹, samoobrony oraz konieczności ubezpieczenia¹³⁰.

3.3. Systemy zarządzania kryzysowego w wybranych państwach

Przygotowanie zarówno państwa, jak i jego obywateli do radzenia sobie w razie wystąpienia kryzysów, w tym katastrof naturalnych, ma na celu ochronę życia oraz zdrowia ludzi, ich mienia czy środowiska i wymaga zaangażowania wszystkich szczebli organizacyjnych administracji, także zasobów państwa, a ponadto samych obywateli w realizację zadań i osiągnięcie celów zarządzania kryzysowego.

Kształt systemu obrony cywilnej¹³¹, a zatem i zarządzania kryzysowego **we Włoszech**¹³² uzależniony jest od rodzajów potencjalnych zagrożeń, w tym przyrodniczych, jakie mogą wystąpić na obszarze kraju. Wspomnieć należy chociażby o stosunkowo młodym wieku geologicznym tego obszaru i wynikającej z niego dynamiczności zjawisk endogenicznych, w tym występowaniu trzęsień ziemi. Istotnym elementem jest też duża aktywność sejsmiczna drzemiących lub sporadycznie aktywnych wulkanów¹³³. Inne typowe dla państw o podobnym klimacie zagrożenia to: zagrożenia meteorologiczne, np. nadmierne opady bądź ich brak czy silne wiatry, a także zagrożenia pożarowe, często mające źródło antropogeniczne.

129 Kwestia ostrzeżenia i alarmowania ludności podjęta została także w opracowaniu: A. Skolimowska, P. Stobiecki, *Ostrzeżenie i alarmowanie ludności w czasie sytuacji kryzysowych wobec współczesnych uwarunkowań bezpieczeństwa*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w systemie...*, s. 315–323.

130 K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Kronojewski, *Zarządzanie kryzysowe...*, s. 54–55.

131 We włoskim prawie kwestie związane z zarządzaniem kryzysowym mieszczą się w zagadnieniach ochrony cywilnej. Obrona ta rozumiana jest na dwa sposoby: jako obrona przed zagrożeniami zewnętrznymi, a także jako obrona cywilna powiązana z zagrożeniami wewnątrz kraju (M. Chmielewska, *Analiza porównawcza systemów zarządzania kryzysowego w wybranych państwach*, [w:] *Podmioty wykonawcze...*, s. 128).

132 Głównym dokumentem w tym zakresie jest Ustawa nr 225 z dnia 24 lutego 1992 r. o ustanowieniu Narodowej Służby Ochrony Cywilnej, zmodyfikowana Dekretem nr 59 z dnia 15 maja 2012 r. Zob. też: L. Smolak, *Zarządzanie kryzysowe we Włoszech*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, red. M. Jabłonowski, L. Smolak, Akademia Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztor, Pułtusk 2007, s. 505–512.

133 Więcej w: A. Zullini, *Scienze scoprire la Terra e il Sistema solare – tomo D*, Istituto Italiano Edizioni Atlas, Bergamo 2008 oraz Chr. Gasperi, *Analiza systemu zarządzania kryzysowego we Włoszech*, na prawach maszynopisu.

Do elementów obrony cywilnej zaliczane są instytucje bezpieczeństwa publicznego (straż pożarna, policja, żyły zbrojne czy Włoski Czerwony Krzyż), instytucje naukowo-badawcze (Narodowa Rada Badawcza – Consiglio Nazionale Della Ricerca, jednostki służby zdrowia, uniwersytety). Znaczącą rolę odgrywają przy tym wszyscy obywatele ochotniczo uczestniczący w Narodowej Służbie Ochrony Cywilnej (Servizio Nazionale Della Protezione Civile). Koordynacją działań wszystkich tych podmiotów zajmuje się Departament Ochrony Cywilnej (Dipartimento della Protezione Civile), podlegający bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów.

Wszystkie zagrożenia podzielone zostały na trzy grupy¹³⁴:

- 1) „a” – to zagrożenia, z którymi mogą sobie poradzić poszczególne gminy, używając wyłącznie własnych środków;
- 2) „b” – w wypadku tych zagrożeń niezbędna jest aktywizacja środków prowincjonalnych bądź regionalnych;
- 3) „c” – po ogłoszeniu stanu klęski żywiołowej Prezes Rady Ministrów za pośrednictwem Departamentu Ochrony Cywilnej kieruje działaniami w zakresie walki z zagrożeniami.

We Włoszech zarządzanie kryzysowe obejmuje cztery fazy: przewidywanie, przeciwdziałanie, ratownictwo oraz przezwyciężenie zaistniałej sytuacji. Dwie pierwsze fazy odgrywają kluczową rolę, gdyż wyłącznie odpowiednio wtedy zorganizowane oraz wykonane działania pozwolą zapobiec wystąpieniu sytuacji kryzysowej bądź prawidłowo się do niej przygotować¹³⁵.

Zasadniczym celem włoskiego systemu ochrony cywilnej, a zatem i zarządzania kryzysowego jest zapewnienie sprawnego oraz skoordynowanego działania służb tworzących Narodowy System Ochrony Cywilnej. Istotne jest przy tym: zdefiniowanie obszaru zdarzenia, identyfikacja ryzyka, a także określenie, które z 14 funkcji¹³⁶ wsparcia należy aktywować w danej sytuacji. Dzięki wyodrębnieniu

134 Zob. W. Krzeszkowski, *Analiza systemów zarządzania kryzysowego wybranych państw NATO i UE*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 10.

135 M. Chmielewska, *Analiza porównawcza...*, s. 128–129.

136 Funkcje te są związane ze stosowaniem tzw. metody Augusta jako procedury planowania oraz realizacji działań w czasie sytuacji nadzwyczajnych. Metodę tę opracował geolog dr Elvezio Galanti stojący na czele grupy badawczej Ochrony Cywilnej. Nazwa metody pochodzi od metod stosowanych przez cesarza rzymskiego Oktawiana Augusta, mawiającego: „Wartość planifikacji zmniejsza się wraz ze wzrostem kompleksowości zdarzeń”. Zob. M. Chmielewska, *Analiza porównawcza...*, s. 128–130 (<http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/glossario.wp?contentId=GLO13496#GLO13496>, dostęp: 23.06.2014). Jego rządy opierały się na grupach konsultacyjnych (więcej w: Ch. Gasperi, *Analiza systemu...*). Funkcje te są segmentami wsparcia wchodzącymi w skład systemu ochrony cywilnej. Są to stałe funkcje, obowiązujące na wszystkich poziomach administracyjnych: F1 – technika i planowanie; F2 – zdrowie, opieka społeczna i weterynaria; F3 – mass media i informacje; F4 – wolontariusze; F5 – materiały; F6 – transport i komunikacja; F7 – telekomunikacja; F8 – podstawowe usługi; F9 – spis strat i poszkodowanych; F10 – operacyjne struktury lokalne; F11 – władze lokalne; F12 – materiały niebezpieczne; F13 – pomoc ludności poszkodowanej; F14 – koordynacja (M. Chmielewska, *Analiza porównawcza...*, s. 129).

funkcji możliwy jest selektywny wybór uruchamianych sektorów, koniecznych do przeciwdziałania zaistniałej sytuacji. Pozostałe systemy nie generują dodatkowych kosztów, gdyż pozostają w gotowości.

Przewodniczący Rady Ministrów jest odpowiedzialny za ochronę cywilną na poziomie krajowym. Podlegają mu w tym zakresie¹³⁷:

- Departament Ochrony Cywilnej;
- Komisja Narodowa ds. Przewidywania i Zapobiegania Poważnym Zagrożeniom;
- Komitet Operacyjny Ochrony Cywilnej;
- Komitet Wspólny Państwa, Regionów i Władz Lokalnych.

Jednostką odpowiedzialną za ochronę cywilną na poziomie krajowym jest Departament Ochrony Cywilnej¹³⁸. Na jego czele stoi Szef Departamentu, któremu podlegają sekretariat oraz wydziały:

- wolontariatu, kształcenia i komunikacji;
- zagrożeń hydrologicznych i antropologicznych;
- zagrożeń sejsmicznych i wulkanicznych;
- administracji i finansów;
- zasobów ludzkich;
- zarządzania niebezpieczeństwem.

Ostatnia z wymienionych jednostek opiera się na funkcjonowaniu Systemu Sali Sytuacyjnej Włoch, który ma na celu całodobowy monitoring oraz analizę sytuacji na terenie kraju, gromadzenie niezbędnych informacji, ich opracowywanie oraz weryfikację, a w razie konieczności – alarmowanie i pobudzanie do działania odpowiednich struktur państwowych. Centrum takie posiada stały kontakt informatyczny oraz operacyjny ze wszystkimi wydziałami, a także z Centralnym Centrum Funkcjonalnym (Centro Funzionale Centrale), Centrum Operacyjnym dla Zagrożeń Morskich (Centro Operativo per le Emergenze Marittime) i Zjednoczonym Powietrznym Centrum Operacyjnym (Centro Operativo Aereo Unificato).

Elementem zarządzania odpowiedzialnym za zapewnienie efektywnej współpracy między instytucjami są organy kolegialne. Najważniejszą rolę odgrywa Komitet Operacyjny, stanowiący łącze instytucjonalne, którego członkowie powoływani są na trzyletnią kadencję przez Szefa Departamentu, a jego uchwały są wiążące, o ile uczestniczyła w posiedzeniu co najmniej połowa członków (nie dotyczy to jednak sytuacji nadzwyczajnych). Pod względem naukowym organem doradczającym jest Narodowa Komisja Wielkich Zagrożeń, której kadencja trwa pięć lat i która jest odpowiedzialna za organizowanie wspólnych posiedzeń modułów tematycznych, tworzonych przez ekspertów oraz naukowców. O znaczeniu Departamentu Obrony Cywilnej świadczy to, że zgodnie z nowelizacją ustawy z 2012 roku ogłaszanie stanu klęski żywiołowej jest niezależne od stanowiska rządu.

137 W. Krzeszkowski, *Analiza systemów...*, s. 13.

138 Załącznik 8. Struktura Departamentu Obrony Cywilnej we Włoszech.

Na poziomie centralnym funkcjonuje Dyrekcja Dowodzenia, będąca organem decyzyjno-kontrolnym, właściwym, gdy zagrożenie obejmuje bądź może objąć obszar całego kraju. Na poziomie lokalnym zaś za zarządzanie kryzysowe odpowiedzialne są tzw. Centra Operacyjne poszczególnych poziomów. Podobnie jak w Polsce, we Włoszech obowiązuje zasada przekazywania odpowiedzialności za zarządzanie kryzysowe na możliwie najniższy poziom administracji. Jedynie gdy siły oraz środki będące w dyspozycji niższego szczebla administracji okażą się niewystarczające, do zarządzania kryzysowego włącza się administracja wyższego szczebla.

Na poziomie regionu tworzone są Regionalne Centra Operacyjne, których pracą kierują przewodniczący regionów. System zarządzania kryzysowego na poziomie prowincji jest bardziej skomplikowany, gdyż funkcjonują w nim dwie struktury, które są odpowiedzialne za ochronę cywilną: Centra Kooperacji Ratownictwa (na ich czele stoją prefekci jako przedstawiciele rządu) i Połączone Centra Operacyjne (z przewodniczącymi prowincji na czele).

Gminne Centra Operacyjne funkcjonują na najniższym poziomie administracji, a ich działaniami kierują burmistrzowie. Są one odpowiedzialne za izolowanie, wyznaczenie miejsc zagrożonych i przekazywanie ostrzeżeń oraz komunikatów alarmowych. Ponadto w ich gestii leży udzielanie pomocy osobom wymagającym opieki, kontrolowanie dróg, regulacja ruchu oraz dostarczanie zasobów logistycznych poszkodowanym osobom¹³⁹.

Włoski system zarządzania kryzysowego opiera się na jednostkach Narodowej Służby Ochrony Cywilnej złożonych z samych wolontariuszy, co wynika z przekonania, że nader istotną kwestię stanowi dążenie obywateli do wykorzystania własnych umiejętności oraz własnej pracy w celu pomocy poszkodowanym w wyniku zaistnienia zjawisk kryzysowych (np. natury przyrodniczej). Jednostki takie powstawać mogą z inicjatywy zarówno grup obywateli, jak i organów samorządowych – odróżniają się wtedy stopniem specjalizacji, a finansowego wsparcia udziela im państwo. Z kolei Departament Ochrony Cywilnej odpowiedzialny jest za cykliczne prowadzenie szkoleń oraz ćwiczeń w terenie, a także dostarczanie pomocy podczas akcji. Wolontariusze wykonują m.in. zadania związane z telekomunikacją czy opieką nad ludnością. W około czterech tysiącach jednostek tego typu rozmieszczonych na całym terytorium Włoch, lecz w większości powiązanych z danym obszarem, służy ponad osiem tysięcy wolontariuszy¹⁴⁰. Wykorzystując możliwości społeczeństwa, odciąża się służby publiczne powołane specjalnie w tym celu, dzięki czemu mogą one skupić się na innych działaniach. Skutkiem tego jest m.in. ułatwienie w czasie prowadzenia akcji wysokiego zaangażowania środków oraz ludzi, np. w wypadku powodzi.

139 M. Chmielewska, *Analiza porównawcza...*, s. 129–130.

140 Zob. Ch. Gasperi, *Analiza systemu...*

Z kolei system zarządzania kryzysowego **Republiki Federalnej Niemiec** ma wiele cech szczególnych, związanych z organizacją państwa. Korzysta przy tym z bogatych doświadczeń praktycznych nagromadzonych przez lata¹⁴¹. Także w Niemczech zarządzanie kryzysowe związane jest z ochroną cywilną¹⁴². RFN dysponuje rozbudowanym oraz wyczerpującym systemem rozwiązań, zachowującym przezorność nie tylko wobec zagrożeń zewnętrznych, ale i wewnętrznych, w tym katastrof naturalnych.

Struktura ochrony cywilnej, a więc i zarządzania kryzysowego w Niemczech zorganizowana jest hierarchicznie. Została ona jednak zdecentralizowana na poziomie landów, gdyż każdy z nich organizuje własny, oryginalny system krajowy. Wszystkie one łączą systemy podległe Związkowemu Urzędowi Ochrony Ludności i Ratownictwa, w tym także rządowy system informacyjnego zabezpieczenia w nadzwyczajnych sytuacjach.

W systemie tym państwo związkowe i zainteresowane landy współpracują ściśle z organizacjami pozarządowymi oraz strażami pożarnymi. Podstawę systemu stanowi dobrowolne, obywatelskie zaangażowanie¹⁴³. Rząd wspiera działania krajów związkowych, a także samorządów terytorialnych czy organizacji siłami Służby Ratownictwa Technicznego (THW), liczącej ponad 75 tysięcy ochotników oraz dysponującej dużą ilością sprzętu, zorganizowanej w 665 jednostkach lokalnych. Łącznie system angażuje 1,3 miliona osób, w tym pięć dużych organizacji ochotniczych.

141 Więcej w: W. Geier, *Zwischen Kriegsszenarien und friedenszeitlicher Katastrophenabwehr. Zur Entwicklung der Zivilen Verteidigung in der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des Zivilschutzes und seiner Reformen vor und nach Beendigung des Kalten Krieges*, Tectum Verlag, Marburg 2003. Zob. także Gesetz zur Neuordnung des Zivilschutzes (Zivilschutzneuordnungsgesetz – ZSNeuOG) Vom 25. März 1997, <http://www.jura.uni-sb.de/BGBl/TEIL1/1997/19970726.1.HTML> (dostęp: 26.06.2014).

142 Już w lipcu 1964 r. federalne ministerstwo spraw wewnętrznych zaliczyło cztery grupy przedsięwzięć do zakresu obrony cywilnej: (a) utrzymanie ciągłości państwa oraz sprawności rządu – w zakresie ustawodawstwa, wymiaru sprawiedliwości, funkcjonowania rządu, a także bezpieczeństwa i porządku publicznego czy obiegu informacji; (b) ochrona cywilna – w odniesieniu do samoobrony ludności, ostrzegania oraz alarmowania ludności, budowli ochronnych, ewakuacji czy ratownictwa, środków ochrony zdrowia oraz ochrony dóbr kultury; (c) zaopatrzenie – zarówno ludności, formacji cywilnych oraz paramilitarnych, jak i jednostek sił zbrojnych czy pozostałych publicznych, prywatnych magazynów i przedsiębiorstw usługowych, a ponadto – zaspokojenie potrzeb bytowych oraz ochrony osobistej personelu i ich zaopatrzenie w produkty rolne, zwierzęce czy leśne, artykuły przemysłowe, energię oraz wodę (w tym usuwanie ścieków oraz odpadów), pocztę i łączność, transport, a także finansowych (w tym obsługa pieniężna); (d) wsparcie sił zbrojnych (środkami będącymi w dyspozycji władz cywilnych i zapewnienie swobody operacyjnej) w wyniku zaspokojenia potrzeb personalnych oraz materiałowych czy uzupełnianie sił zbrojnych, a ponadto świadczenia rzeczowe, remonty czy naprawy (*System reagowania...*, s. 102).

143 W. Weber, *Die neue Sicherheitsarchitektur Deutschlands – Neue Strategie von Bund und Ländern zum Schutz der Bevölkerung*, Vortrag anlässlich der Fachkonferenz des DSGB „Mehr Sicherheit für lebenswerte Städte Und Gemeinden“ AM 4.03.2004 in Mainz I, http://www.dstgb.de/index_inhalt/homepage/lpmmunalreport/inhalt/archiv2004/newsitem00853/853_6_1129.pdf (dostęp: 26.06.2014).

Organem kierowniczym najwyższego szczebla w sprawach obronnych jest Kanclerz Federalny, będący naczelnym dowódcą sił zbrojnych, a także zwierzchnikiem sił paramilitarnych oraz obrony cywilnej. Organami wykonawczymi w tym zakresie są:

- Urząd Kanclerski;
- Federalna Rada Bezpieczeństwa i Federalny Sztab Kryzysowy, który jest organem międzyresortowym o charakterze doraźnym, powoływanym w okresie napięcia, kryzysów czy klęsk żywiołowych.

Ogólne kierownictwo nad ochroną cywilną oraz koordynacją przedsięwzięć pełni Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Powołano także (na prawach oddziału federalnego MSW) Zarząd Obrony Cywilnej, który podlega parlamentowemu sekretarzowi stanu. Zarząd planuje oraz organizuje przedsięwzięcia w dziedzinie obrony cywilnej, koordynuje w skali kraju działalność różnych urzędów oraz jest odpowiedzialny za organizację współdziałania między sektorem cywilnym a siłami zbrojnymi. Wśród organizacji i urzędów podległych zarządowi wymienić należy m.in. Federalny Urząd do spraw Obrony Cywilnej¹⁴⁴, Federalny Związek Samoobrony czy Niemiecki Czerwony Krzyż.

Federalny Urząd ds. Obrony Cywilnej odpowiedzialny jest za wykonywanie zadań związanych z przygotowaniem kadr kierowniczych, opracowaniem planów związanych z obroną cywilną ludności czy koordynacją działań w zakresie ostrzegania oraz alarmowania. Z kolei Federalny Związek Samoobrony, dysponujący ponad czterystu oddziałami, zajmuje się szkoleniem ludności w kwestii samoobrony.

W poszczególnych krajach związkowych odpowiedzialność za stan obrony cywilnej ponoszą ich rządy, a Ministerstwa Spraw Wewnętrznych poszczególnych landów koordynują wszelkie zagadnienia z tej dziedziny między resortami, a także uzgadniają plany obrony cywilnej z planami Bundeswehry. Aby zapewnić łączność z oddziałami obrony cywilnej poszczególnych landów oraz zabezpieczyć współdziałanie ministerstw w tym zakresie, przy federalnym MSW Niemiec powołano stały komitet obrony cywilnej, w którego skład wchodzi przedstawiciele zarówno poszczególnych landów, jak i federalnych ministerstw oraz resortów, a także sztab do likwidacji następstw katastrof.

Do głównych zadań obrony cywilnej Niemiec zalicza się¹⁴⁵:

- zabezpieczenie działalności federalnych oraz krajowych organów władzy w warunkach sytuacji nadzwyczajnych;
- ochronę oraz zaopatrzenie ludności cywilnej;
- organizację regularnej pracy systemu zaopatrzenia ludności, a także poszczególnych gałęzi gospodarki kraju;

144 Federalny Urząd do spraw Obrony Cywilnej posiada pięć oddziałów: (1) administracyjny; (2) służby ostrzegawczo-alarmowej; (3) pomocy technicznej; (4) obrony ludności; (5) ochrony od katastrof (F.R. Krynojewski, S. Mazur, *Podstawy wiedzy o obronie cywilnej kraju*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe. Obrona...*, s. 173).

145 *Ibidem*.

- współpracę z siłami zbrojnymi oraz udzielanie im pomocy;
- likwidację skutków klęsk żywiołowych, katastrof naturalnych, katastrof i awarii przemysłowych etc.

Zadania z zakresu zabezpieczenia działalności organów władzy odnoszą się do zapewnienia ich normalnego funkcjonowania (zarówno federalnych, krajowych, okręgowych, powiatowych, jak i gminnych organów władzy) oraz działalności środków informacji w okresie m.in. katastrof naturalnych. Z kolei przedsięwzięcia z zakresu ochrony oraz zaopatrzenia ludności cywilnej obejmują organizację służby ostrzegawczo-alarmowej, samoobronę ludności, budowę schronów oraz ukryć, medyczne zaopatrzenie oraz ewakuację ludności czy ochronę dóbr kultury. Samoobrona ludności rozumiana jest na dwa sposoby: jako samoobrona terenowa, która odnosi się do miejsca zamieszkania ludności, a także samoobrona zakładowa – dotycząca zakładu pracy. W działaniach samoobrony możliwe jest wykorzystanie (w trybie obowiązkowym) całej ludności kraju w wieku 16–65 lat.

Obrona cywilna Niemiec posiada jedną z najlepiej rozwiniętych służb ostrzegawczo-alarmowych. System ten tworzą:

- placówki oraz urządzenia własne, a także pomocniczej służby ostrzegawczo-alarmowej;
- wybrane placówki oraz urządzenia służby meldunkowej wojsk NATO;
- współpraca placówek służby ostrzegawczo-alarmowej sąsiadujących państw członków NATO.

W narodowym ośrodku ostrzegawczo-alarmowym, mieszczącym się w budynku Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w Bonn, znajduje się stała służba dyżurna. Odbierane są tam doniesienia na temat aktualnej sytuacji zagrożenia terytorium Niemiec i państw sąsiednich oraz sporządzane na ich podstawie prognozy, które są następnie przekazywane do odpowiednich instytucji¹⁴⁶.

Zwykle jako pierwsze o zaistnieniu np. katastrofy naturalnej powiadamiane są gminy, powiaty bądź władze miasta. Szef miejscowej administracji zarządza reagowaniem na występujące zagrożenie. Wspiera go w tym sztab – w którego skład wchodzi (w zależności od potrzeb) urzędnicy jego administracji, przedstawiciele innych władz czy służb oraz innych organizacji włączonych w zarządzanie katastrofą.

Do przeprowadzenia koniecznych przedsięwzięć o charakterze technicznym oraz taktycznym wyznacza się dyrektora operacji, wspomaganego przez sztab złożony z przedstawicieli organizacji, a także sił, które uczestniczą w danej operacji (np. straży pożarnej, policji, organizacji pozarządowych czy prywatnych przedsiębiorców). Jeżeli sytuacja taka dotyczy kilku jednostek terytorialnych bądź przewyższa zdolności samorządu lokalnego, wówczas koordynację zapewnia wyższy poziom władzy¹⁴⁷. Efektywność pracy sztabów kryzysowych zależy w dużym

146 *Ibidem*, s. 175. Zob. *System reagowania...*, s. 108–109.

147 F.R. Krynojewski, S. Mazur, *Podstawy wiedzy o obronie...*, s. 112.

stopniu od relacji panujących wewnątrz sztabu, a także podziału zadań czy przyjętego trybu pracy. Obecnie duże znaczenie ma również wsparcie informatyczne i możliwość dostępu do rozbudowanych baz danych¹⁴⁸.

Niemiecki system reagowania na klęski żywiołowe (w tym katastrofy naturalne) oraz katastrofy czy awarie techniczne cechuje się dojrzałością i wielkim dorobkiem, skutecznie zabezpieczając ochronę ludności i mienia. Wyróżnia się wysokim poziomem organizacyjnym oraz świetnym wyposażeniem w środki techniczne. Integrując działania wielu resortów, samorządu terytorialnego, gospodarki i licznych organizacji pozarządowych, a ponadto korzystając z rozbudowanego, nowoczesnego systemu informatycznego, umożliwia efektywne reagowanie na kryzysy, gdy te są jeszcze w fazie początkowej.

148 Zależności te wyjaśnia Załącznik 9. Struktura i wykorzystanie saksońskiego systemu informatycznego wsparcia sytuacji nadzwyczajnych.

4. Praktyka zarządzania kryzysowego w wybranych województwach Polski

4.1. Terytorium Polski jako obszar narażony na wystąpienie katastrof naturalnych

Na obszarze Polski istnieje niebezpieczeństwo wystąpienia różnych zagrożeń o charakterze naturalnym. Decydują o tym nie tylko pora roku, ale także ukształtowanie powierzchni czy warunki przyrodnicze. Możliwość wystąpienia zdarzeń mających znamiona katastrofy naturalnej jest zróżnicowana w skali kraju. Niektóre zdarzenia mogą występować jednocześnie na tym samym obszarze.

Zgodnie z danymi historycznymi występowanie poszczególnych zdarzeń można pogrupować według okresów, podczas których istnieje największe prawdopodobieństwo ich wystąpienia (tabela 4.1).

Największe straty finansowe dla gospodarki wywołują powodzie. Obecnie – w wyniku zmian klimatycznych – zachodzi niebezpieczeństwo wystąpienia zagrożeń z ich powodu także w innych, niewymienionych wcześniej miesiącach. Powodzie opadowo-nawalne oraz opadowo-rozlewne występują zazwyczaj w okresie od marca do października, powodzie roztopowe – od stycznia do kwietnia, a roztopowo-opadowe – od stycznia do kwietnia. Powodzie sztormowe zwykle obserwuje się od grudnia do stycznia, a powodzie zatorowe – od grudnia do kwietnia. Może ponadto dochodzić o dowolnej porze roku do powodzi związanych z awariami budowli przeciwpowodziowych czy niewłaściwym gospodarowaniem wodą na obszarze zbiorników wodnych.

Najczęściej występującymi na terenie Polski powodziami są te o charakterze opadowym. Najbardziej narażone na to zagrożenie są tereny województw: dolnośląskiego, opolskiego, śląskiego, małopolskiego oraz podkarpackiego, a dokładniej tereny położone w zlewniach rzek: Odry (od Małej Panwi do Nysy Kłodzkiej, od Kłodnicy do Małej Panwi, od Olzy do Kłodnicy), Olzy, Sanu (od Oślawy do Wiaru), Wisły (od Soły do Skawy, od Wisły do Przemszy – tzw. Małej Wisły), Nysy Kłodzkiej (od Ścinawki do zbiornika Otmuchów, zlewnia zbiornika Otmuchów – Nysa Kłodzka – zlewnia zbiornika Nysa, od Nysy Kłodzkiej do Ścinawki), Wisłoki, Odry (od ujścia Kaczawy do ujścia Baryczy – ale bez Baryczy, od ujścia

Widawy do ujścia Kaczawy), Kaczawy, Bystrzycy, Bugu (od ujścia Huczwy do ujścia Krzyny – jednak bez Krzyny)¹.

Tabela 4.1. Występowanie zagrożeń naturalnych a straty finansowe

Zagrożenie/miesiąc	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Powodzie roztopowe	■	■	■	■								
Powodzie roztopowo-opadowe	■	■	■	■								
Powodzie zatorowe	■	■	■	■								■
Powodzie opadowe			■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Powodzie sztormowe	■											■
Osuwiska					■	■	■	■				
Wichury	■	■	■								■	■
Trąby powietrzne					■	■	■					
Silne mrozy, zamiecie i zawieje śnieżne	■	■										■
Pożary lasów			■	■	■	■	■	■	■			
Grypa	■	■	■	■					■	■	■	■
Susza			■			■	■	■	■			
Halny	■	■								■	■	■
Lawiny śnieżne	■	■	■									■
Upał							■	■				

Legenda:

- Zagrożenia przynoszące bardzo duże straty finansowe
- Zagrożenia przynoszące duże straty finansowe
- Zagrożenia przynoszące średnie straty finansowe
- Zagrożenia przynoszące małe straty finansowe

Źródło: *Zagrożenia okresowe występujące w Polsce*, Wydział Analiz Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, styczeń 2012, s. 3.

Osuwiska występują najczęściej na naturalnych stokach, zboczach dolin oraz zbiorników wodnych, obszarach źródłowych rzek, a ponadto na skarpach wykopów, nasypów i wyrobisk. Uaktywniają się one przede wszystkim w okresie od maja do sierpnia, a także w czasie powodzi opadowych. Większość osuwisk na terenie Polski zlokalizowana jest w Karpatach. Wynika to z budowy geologicznej podłoża, dynamiki rzeźby terenu, dużej siły erozyjnej rzek czy działalności

¹ *Zagrożenia okresowe występujące w Polsce*, Wydział Analiz Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, styczeń 2012, s. 4.

człowieka, zaburzającej równowagę stoków. Osuwiska występują także nad Bałtykiem, w dolinach dużych rzek, w Sudetach, Górach Świętokrzyskich, na Roztoczu oraz na Wyżynie Lubelskiej, a także na obszarach pogórnicznych, gdzie eksploatacja odbywała się metodą odkrywkową.

Trzęsienia ziemi w Polsce występują najczęściej w rejonie Karpat oraz na Dolnym Śląsku, ponadto na zachodniej krawędzi platformy wschodnioeuropejskiej – w strefie rozłamowej Teisseyre’a-Tornquista, w regionie świętokrzyskim oraz w północno-wschodniej części kraju. Odnotowuje się też zapadowe trzęsienia ziemi – mające postać tąpnięć. Dotyczą one terenów górniczych, na których prowadzona jest działalność wydobywcza. Trzęsienia ziemi, oprócz północno-wschodniej części kraju, są związane z głębokimi rozłami skorupy ziemskiej. Wstrząsy występujące w Karpatach to efekt rozładowywania naprężeń nagromadzonych w starych strefach subdukcji, w których wyniku powstał orogen karpacki².

Na obszarze kraju mogą występować wichury, czasem gwałtowne, związane z ogólną cyrkulacją atmosfery, jak też silne wiatry lokalne (np. wiatry górskie – fen i halny), a ponadto powstawać mogą trąby powietrzne. Wichury występują najczęściej w okresie od listopada do marca, halny – od października do lutego, a trąby powietrzne od maja do sierpnia. Wystąpienia trąby powietrznej w konkretnym miejscu i czasie nie da się obecnie przewidzieć. Rejonami, gdzie tego rodzaju zjawiska obserwuje się najczęściej, są: Dolny Śląsk, dorzecze Odry, Małopolska i południe Polski³.

Silne mrozy, zawieje i zamiecie śnieżne występują w okresie od grudnia do lutego na całym terytorium Polski, jednak najniższe średnie wartości temperatury dotyczą obszarów górskich. W nizinnej części kraju najchłodniejszym obszarem jest rejon północno-wschodni, w okolicach Suwałk⁴.

Najwyższe temperatury powietrza (upały) odnotowuje się w Polsce zazwyczaj od lipca do sierpnia. Dotyczą one całego obszaru kraju. Pojawienie się zaś suszy zależne jest od warunków pogodowych. Największe straty w gospodarce przynosi susza panująca w marcu oraz od czerwca do września. Susze atmosferyczne występowały najczęściej na Nizinie Wielkopolskiej, Pojezierzu Wielkopolskim, Nizinie Śląskiej, Przedgórzu Sudeckim, Nizinie Mazowieckiej, Nizinie Podlaskiej, Pojezierzu Mazurskim. Z kolei susze hydrologiczne – na Pojezierzu Wielkopolskim i Nizinie Wielkopolskiej (zwłaszcza w zlewniach Wełny oraz Sarny), Nizinie Podlaskiej (w zlewni Pisy), we wschodniej części Wyżyny Lubelskiej. Najdłużej trwające susze hydrologiczne dotyczyły terenów południowej części Pojezierza Pomorskiego, Pojezierza Wielkopolskiego oraz Niziny Wielkopolskiej, Niziny Podlaskiej i wschodniej części Wyżyny Lubelskiej⁵.

2 W. Mizerski, *Geologia dynamiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 285.

3 *Zagrożenia okresowe...*, s. 7–8; por. np. H. Lorenc, *Struktura maksymalnych prędkości wiatru w Polsce*, [w:] *Klęski żywiołowe a bezpieczeństwo wewnętrzne kraju*, red. H. Lorenc, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2012, s. 33–59.

4 *Zagrożenia okresowe...*, s. 10.

5 *Ibidem*, s. 15–17, por. np. R. Farat, M. Kępińska-Kasprzak, P. Kowalczak, P. Mager, *Susze na obszarze Polski w latach 1951–1990*, Materiały Badawcze Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Seria:

Pożary, w tym pożary lasów, występują najczęściej w okresie od marca do września. Wynika to z panujących wówczas warunków pogodowych, sprzyjających spadkowi wilgotności ściółki leśnej. Można się ich spodziewać na obszarze całego kraju, jednak największe zagrożenie dotyczy lasów jednorodnych, iglastych⁶.

Wśród chorób zakaźnych ludzi największe zagrożenie w Polsce wywołują wirusy grypy A, B i C. Okres zachorowań to czas od września do kwietnia – w zależności od panujących warunków pogodowych⁷. Epidemie chorób zakaźnych mogą dotyczyć obszaru całego kraju, a miejscami najbardziej narażonymi są duże skupiska ludności, jak np. szkoły, budynki użyteczności publicznej czy zakłady przemysłowe.

Choroby roślin uprawnych (epifitozy) występować mogą w całym kraju, a ich nasilenie zależy od intensywności upraw. Z kolei choroby zwierząt (epizootie) obserwuje się przede wszystkim na terenach rolniczych (hodowlanych).

4.2. Województwo łódzkie jako miejsce potencjalnego wystąpienia katastrof naturalnych

Województwo łódzkie położone jest w centralnej części Polski, na pograniczu Wyżyn Polskich i Nizy Środkowoeuropejskiego, na Wzniesieniach Łódzkich. Graniczy z województwami: wielkopolskim, kujawsko-pomorskim, mazowieckim, świętokrzyskim, śląskim i opolskim. Zajmuje powierzchnię⁸ 18 219 km² (5,8% powierzchni Polski) i jest zamieszkane przez 2 513 100 mieszkańców⁹ (6,5% populacji kraju). Średnia gęstość zaludnienia wynosi 138 osób/km², przy czym w gminach miejskich wskaźnik ten kształtuje się na poziomie 1704 osoby/km², w miastach 1424 osoby/km², w gminach miejsko-wiejskich 103 osoby/km², na wsi zaś 53 osoby/km².

Zgodnie z Wojewódzkim Planem Zarządzania Kryzysowego potencjalne zagrożenia dotyczące województwa łódzkiego pogrupować można na zagrożenia powodziowe, niekorzystne zjawiska atmosferyczne, zagrożenia biologiczne, zdarzenia radiacyjne, skażenia chemiczne, katastrofy budowlane, zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego i energetycznego, zakłócenia bezpieczeństwa publicznego oraz zagrożenia terrorystyczne (tab. 4.2).

Gospodarka Wodna i Ochrona Wód, nr 16, Warszawa 1995; T. Tokarczyk, W. Szalińska, I. Otop, *Oceana zagrożenia suszą w Polsce i prognoza jej rozwoju*, [w:] *Klęski żywiołowe...*, s. 150–175.

6 *Zagrożenia okresowe...*, s. 11–12. Więcej w: R. Szczygieł, *Pożary w lasach*, [w:] *Klęski żywiołowe...*, s. 256–264.

7 *Zagrożenia okresowe...*, s. 13–14.

8 Dane Wojewódzkiego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Łodzi.

9 Według danych GUS na dzień 31.12.2013 r. (*Rocznik Statystyczny Województwa Łódzkiego*, Urząd Statystyczny w Łodzi, Łódź 2014).

Tabela 4.2. Katalog zagrożeń dla województwa łódzkiego

Powiat	Zagrożenie							
	Powodzowe	Niekorzystne zjawiska atmosferyczne	Biologiczne	Zdarzenia radiacyjne	Skażenia chemiczne	Katastrofy budowlane	Bezpieczeństwa paliwowego i energetycznego	Zakłócenia bezpieczeństwa publicznego
Brzeziński	■	■	■	■	■	■	■	■
Bełchatowski	■	■	■	■	■	■	■	■
Kutnowski	■	■	■	■	■	■	■	■
Łaski	■	■	■	■	■	■	■	■
Łęczycki	■	■	■	■	■	■	■	■
Łowicki	■	■	■	■	■	■	■	■
Łódzki wschodni	■	■	■	■	■	■	■	■
Opoczyński	■	■	■	■	■	■	■	■
Pabianicki	■	■	■	■	■	■	■	■
Pajęczański	■	■	■	■	■	■	■	■
Piotrkowski	■	■	■	■	■	■	■	■
Poddębicki	■	■	■	■	■	■	■	■
Radomszczański	■	■	■	■	■	■	■	■
Rawski	■	■	■	■	■	■	■	■
Sieradzki	■	■	■	■	■	■	■	■
Skierniewicki	■	■	■	■	■	■	■	■
Tomaszowski	■	■	■	■	■	■	■	■
Wieluński	■	■	■	■	■	■	■	■
Wieruszowski	■	■	■	■	■	■	■	■
Zduńskowolski	■	■	■	■	■	■	■	■
Zgierski	■	■	■	■	■	■	■	■
Łódź m.	■	■	■	■	■	■	■	■
Piotrków Trybunalski m.	■	■	■	■	■	■	■	■
Skierniewice m.	■	■	■	■	■	■	■	■

Legenda:

- niski poziom zagrożenia
- średni poziom zagrożenia
- wysoki poziom zagrożenia

Źródło: Wojewódzki Plan Zarządzania Kryzysowego, Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi, Łódź 2011, s. 12.

Biorąc pod uwagę prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożeń na podstawie danych historycznych oraz klasyfikacji ich skutków, w województwie łódzkim wyodrębniono trzy poziomy zagrożenia: niski, średni oraz wysoki¹⁰.

Jako główne przyczyny powodzi na obszarze województwa łódzkiego wymienia się: roztopy wiosenne, intensywne opady atmosferyczne (powodzie opadowo-nawalne¹¹ oraz opadowo-rozlewne¹²), zatory lodowe¹³ bądź śryżowe¹⁴, a także awarie zbiorników wodnych. W katalogu zagrożeń dla województwa łódzkiego¹⁵ w kategorii „niekorzystne zjawiska atmosferyczne” wymienia się pożary (w tym pożary lasów), wichury, huragany, trąby powietrzne, wyładowania atmosferyczne, gradobicia, silne mrozy, śnieżyce, upały oraz suszę.

4.2.1. Organizacja zarządzania kryzysowego na poziomie wojewódzkim w województwie łódzkim

Za zarządzanie kryzysowe w województwie łódzkim odpowiada Wojewoda Łódzki. Podstawowym dokumentem planistycznym w tym zakresie jest Wojewódzki Plan Zarządzania Kryzysowego, opracowany w lipcu 2011 roku, zatwierdzony przez Ministra Spraw Wewnętrznych w 2012 roku. Inne ważne dokumenty związane z zarządzaniem kryzysowym w województwie łódzkim to:

- Plan operacyjny ochrony przed powodzią dla województwa łódzkiego;
- Plan działania systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne dla województwa łódzkiego;
- Wojewódzki plan działania na wypadek epidemii;
- Plan Obrony Cywilnej województwa łódzkiego;
- Wojewódzki plan postępowania awaryjnego w przypadku zdarzeń radiacyjnych;
- Plan użycia Sił Zbrojnych w sytuacjach kryzysowych;
- Plan użycia Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Łodzi w sytuacjach kryzysowych;
- Wojewódzki plan dystrybucji tabletek jodku potasu w przypadku zdarzeń radiacyjnych na terenie województwa łódzkiego;
- Plany działania służb, inspekcji i straży w sytuacjach nadzwyczajnych na terenie województwa łódzkiego;
- Plany działania operatorów telekomunikacyjnych i pocztowych.

10 Więcej w: Załącznik 10. Zasada wyznaczania poziomów zagrożeń bezpieczeństwa.

11 Powodzie opadowe nawalne są efektem gwałtownych ulew letnich.

12 Spowodowane są opadami ciągłymi w zlewni danego cieku wodnego.

13 Towarzyszą zwykle roztopom, a wynikają ze spiętrzenia wody spowodowanego zatknięciem przekroju rzeki przez zator w czasie spływu lodów.

14 Czynnikiem sprawczym zatkania przekroju cieku jest zarówno śryż, jak i lód denny.

15 *Wojewódzki Plan...*, s. 12.

Wojewoda Łódzki wykonuje swoje obowiązki przy pomocy Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi (WBiZK ŁUW w Łodzi). W strukturze organizacyjnej wydziału funkcjonuje pięć oddziałów¹⁶. Łącznie w Wydziale Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego ŁUW w Łodzi zatrudnionych jest 112 osób, w tym część w niepełnym wymiarze godzin (w Centrum Powiadamiania Ratunkowego i Oddziale Zarządzania Kryzysowego). Pracownicy Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego (13 osób) wykonują zadania zarówno w ramach Centrum, jak i Oddziału Zarządzania Kryzysowego.

Wśród zadań Oddziału Zarządzania Kryzysowego można wymienić m.in.:

- sporządzanie projektu oraz aktualizacja: Wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego, Wojewódzkiego planu operacyjnego ochrony przed powodzią, Wojewódzkiego planu działania na wypadek epidemii, Wojewódzkiego planu dystrybucji tabletek jodku potasu w przypadku zdarzeń radiacyjnych na terenie województwa łódzkiego, Wojewódzkiego planu postępowania awaryjnego w przypadku zdarzeń radiacyjnych, Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego;
- zapewnienie funkcjonowania Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i dokumentowanie jego prac;
- planowanie oraz organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń, a także treningów z zakresu zarządzania kryzysowego;
- dokonywanie ocen i analiz stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego na obszarze województwa;
- dbanie o sprawy związane z finansowaniem bądź dofinansowaniem zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego z zakresu odbudowy czy remontów infrastruktury komunalnej zniszczonej lub uszkodzonej w wyniku działania żywiołu oraz z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym nadzór nad właściwym wykorzystaniem przydzielonych środków;
- ochrona infrastruktury krytycznej, nadzór nad strażami gminnymi i przekazywanie aktualnych informacji o stanie bezpieczeństwa do właściwych zespołów zarządzania kryzysowego, Rządowego Centrum Bezpieczeństwa i współpraca z powiatowymi zespołami zarządzania kryzysowego;
- planowanie wsparcia innych organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego oraz użycie pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych RP do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

W strukturze tego oddziału funkcjonuje Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego pełniące całodobowy dyżur w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego. Do zadań Centrum należy także

16 Struktura organizacyjna Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi określona została w *Regulaminie Organizacyjnym Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi* (Załącznik do Zarządzenia Wojewody Łódzkiego Nr 95/2011 z dnia 1 kwietnia 2011 r.).

nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności. Współdziała ono z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej, z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze oraz humanitarne i z podmiotami realizującymi monitoring środowiska. Dokumentuje ponadto działania podejmowane przez Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego¹⁷.

Oddział Spraw Obronnych zapewnia realizację zadań obronnych na terenie województwa oraz kieruje bezpieczeństwem narodowym w czasie pokoju, w razie wewnętrznego lub zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa kraju, w tym wystąpienia ataków terrorystycznych, i w czasie wojny¹⁸.

W gestii Oddziału Ratownictwa Medycznego leży planowanie, organizowanie i koordynowanie Systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne, opracowywanie i aktualizacja planów w tym zakresie (w tym finansowania zespołów ratownictwa medycznego), określanie sposobu koordynowania działań jednostek systemu (procedur) w sytuacjach wymagających użycia większej liczby jednostek systemu, a także jednostek spoza obszaru działania jednego dysponenta jednostki. Ponadto współpracuje z Lekarzem Koordynatorem Ratownictwa Medycznego – w zakresie wyznaczania podmiotów leczniczych zobowiązanych do udzielania pomocy medycznej poszkodowanym w wyniku masowego zagrożenia życia i zdrowia ludności¹⁹.

Oddział Obrony Cywilnej odpowiada za opracowanie oraz aktualizację Wojewódzkiego Planu Obrony Cywilnej, planu wojewódzkiego oraz planów powiatowych związanych z ochroną zabytków w razie konfliktu zbrojnego oraz sytuacji kryzysowych. W gestii oddziału leży też działalność planistyczna w zakresie: budowli ochronnych, zapewnienia ochrony płodów rolnych i zwierząt gospodarskich, produktów żywnościowych i pasz, zabezpieczania ujęć oraz urządzeń wodnych, zapewnienia dostaw wody pitnej dla ludności, wyznaczonych zakładów przemysłu spożywczego, do celów przeciwpożarowych, a także źródeł energii w miejscach przebywania ludności poszkodowanej. Inne jego zadania to przygotowywanie, organizowanie oraz koordynacja ewakuacji ludności w razie wystąpienia na terenie województwa masowego zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi. Odpowiada on też za współdziałanie sił obrony cywilnej oraz innych służb, w tym sanitarno-epidemiologicznych, i społecznych organizacji ratowniczych zaangażowanych w prowadzenie akcji ratunkowych i likwidację skutków klęsk żywiołowych oraz zagrożeń środowiska, a także za ćwiczenia, treningi i zawody formacji obrony cywilnej szczebla wojewódzkiego. Koordynuje również ćwiczenia prowadzone przez szefów obrony cywilnej powiatów, organizuje szkolenia struktur obrony cywilnej oraz pracowników organów administracji publicznej z terenu województwa w zakresie ochrony ludności. Prowadzi działalność popularyzator-

17 Więcej: § 24.1 pkt 1 *Regulaminu Organizacyjnego...*

18 *Ibidem*, § 24.1 pkt 2.

19 *Ibidem*, § 24.1 pkt 3.

ska w dziedzinie ochrony ludności, powszechnej samoobrony i współpracy na tym polu z organami pozarządowymi²⁰.

Centrum Powiadamiania Ratunkowego obsługuje zgłoszenia alarmowe (z wyłączeniem systemów sygnalizacji pożarowej), ewidencjonuje i przechowuje w systemie teleinformatycznym dane dotyczące zgłoszeń, współpracuje i wymienia informacje z centrami zarządzania kryzysowego, a także m.in. z Policją, Państwową Strażą Pożarną, dysponentami zespołów ratownictwa medycznego²¹.

Na obszarze województwa ulokowane są cztery obiekty magazynowe Wojewódzkiego Magazynu Przeciwpowodziowego i Kryzysowego (WMPiK), które znajdują się w miejscowościach: Poddębice, Chojne, Wieluń i Białaczów (rys. 4.1). Zasady działania WMPiK określa „Instrukcja funkcjonowania Wojewódzkiego Magazynu Przeciwpowodziowego i Kryzysowego”, zatwierdzona Uchwałą Nr 468/13 Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 9 kwietnia 2013 roku. Dysponentem materiałów oraz sprzętu stanowiących zasoby WMPiK jest Marszałek Województwa Łódzkiego. Decyzję o uruchomieniu zasobu zgromadzonego w obiektach magazynowych WMPiK podejmuje Dyrektor Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Łodzi (lub osoba przez niego upoważniona) na polecenie marszałka (szczególnie w razie zaistnienia sytuacji kryzysowej) lub po ogłoszeniu przez wojewodę pogotowia przeciwpowodziowego na terenie województwa łódzkiego lub jego części, przekraczającej obszar jednego powiatu. Specjalistyczny sprzęt stanowiący własność WMPiK zgromadzony jest także w Komendach Miejskich/Powiatowych Państwowej Straży Pożarnej.

O ogłoszeniu pogotowia Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego, działając w imieniu wojewody, powiadamia niezwłocznie dyrektora WZMiUW w Łodzi. Wydawanie zasobu magazynu jest odpłatne i następuje na wniosek organu samorządu terytorialnego, a dyżurny pełniący dyżur operacyjny w siedzibie WZMiUW w Łodzi niezwłocznie informuje WCZK o wydaniu zasobu z magazynu²².

Na obszarze województwa łódzkiego funkcjonuje także Magazyn Wojewódzki Obrony Cywilnej z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim²³. Część wyposażenia

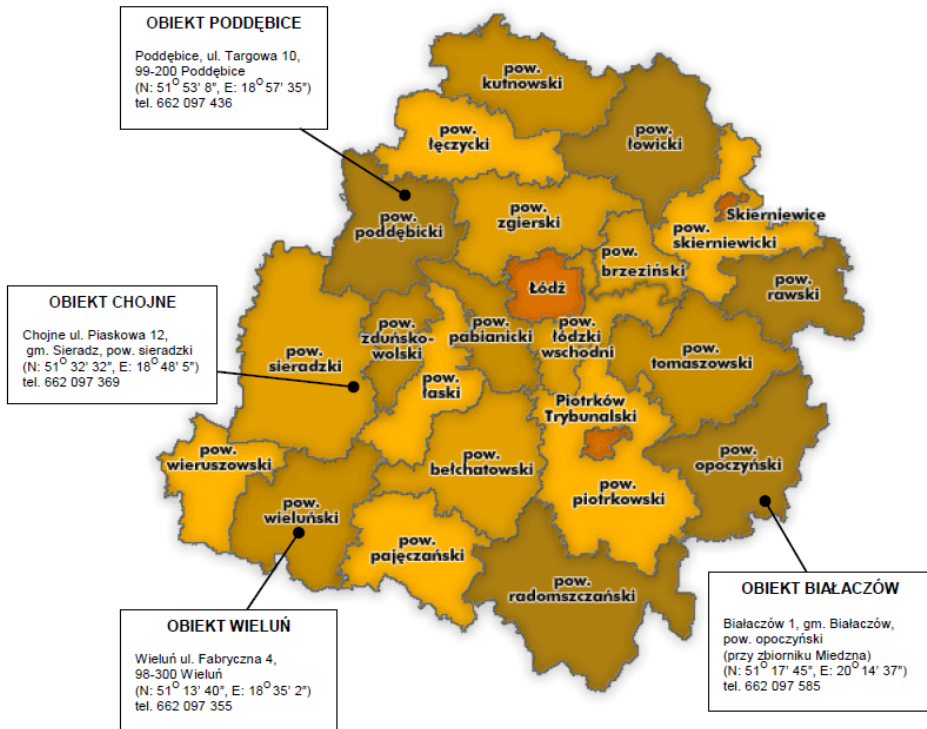
20 *Ibidem*, § 24.1 pkt 4.

21 *Ibidem*, § 24.1 pkt 5.

22 Więcej w: „Instrukcja funkcjonowania Wojewódzkiego Magazynu Przeciwpowodziowego i Kryzysowego” zatwierdzona Uchwałą Nr 468/13 Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie zatwierdzenia „Instrukcji funkcjonowania Wojewódzkiego Magazynu Przeciwpowodziowego i Kryzysowego” dla województwa łódzkiego.

23 Funkcjonuje on na podstawie art. 17 ust. 6 Ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2012 r. Nr 0, poz. 461 z późn. zm.) oraz § 3 pkt 14 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz.U. z 2002 r. Nr 96, poz. 850), a także Zarządzenia Nr 136/2014 Szefa Obrony Cywilnej Województwa Wojewody Łódzkiego z dnia 30 kwietnia 2014 r. w sprawie ustalenia zasad gospodarowania środkami trwałymi i wartościami niematerialnymi i prawnymi Obrony Cywilnej oraz zasad prowadzenia gospodarki magazynowej majątku Obrony Cywilnej w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi.

magazynu może zostać wykorzystana m.in. w razie realnego lub potencjalnego wystąpienia powodzi. Uruchomienie zasobów magazynu następuje na podstawie decyzji Dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego ŁUW w Łodzi, po rozpatrzeniu pisemnego wniosku jednostki samorządu terytorialnego, w którym wskazano rodzaj oraz ilość sprzętu, środków technicznych czy materiałów niezbędnych do realizacji zadań OC w zakresie ochrony przeciwpowodziowej.



Rys. 4.1. Obiekty magazynowe Wojewódzkiego Magazynu Przeciwpowodziowego i Kryzysowego dla województwa łódzkiego

Źródło: http://www.bip.melioracja.lodzkie.pl/data/other/lokalizacja_obiektow_wmpik.pdf (dostęp: 20.04.2015).

System alarmowania i ostrzegania ludności w województwie łódzkim opiera się na syrenach mechanicznych i elektronicznych uruchamianych radiowo. Na terenie województwa zlokalizowanych jest 31 centrali alarmowych oraz 297 syren alarmowych (242 mechaniczne i 55 elektronicznych), z czego najwięcej w Łodzi – łącznie 68 (27 mechanicznych i 41 elektronicznych). Ćwiczenia z ich użyciem odbywają się jednak tylko sporadycznie.

Podstawą ewakuacji ludności na obszarze województwa łódzkiego jest Wojewódzki plan Obrony Cywilnej. Wojewoda może ogłosić ewakuację w razie wystąpienia zdarzeń radiacyjnych lub zagrożenia powodziowego (przy założeniu wojewódzkiej skali powodzi). W dokumentach planistycznych wskazuje się na realizowanie tego zadania w formie samoewakuacji, co ogranicza się do poinformowania mieszkańców o konieczności opuszczenia zagrożonego obszaru. Takie założenie ma zagwarantować odciążenie logistyczne prowadzonej akcji przeciwpowodziowej.

Zabezpieczenie medyczne w zakresie ratownictwa medycznego stanowią 64 zespoły ratownictwa medycznego podstawowe oraz 33 zespoły ratownictwa medycznego specjalistyczne, a w okresie od 15 czerwca do 15 września na Zalewie Sulejowskim funkcjonuje zespół ratownictwa medycznego podstawowy wodny. Na obszarze województwa istnieje 16 zakładów opieki zdrowotnej posiadających w swojej strukturze szpitalny oddział ratunkowy, a także 15 zakładów opieki zdrowotnej będących dysponentami zespołów ratownictwa medycznego. W rejestrze jednostek funkcjonujących w systemie Państwowe Ratownictwo Medyczne na obszarze województwa łódzkiego zarejestrowanych jest 157 jednostek, w tym 34 jednostki ratowniczo-gaśnicze komend powiatowych/miejskich PSP, 121 jednostek OSP oraz dwie jednostki powiatowego WOPR.

W ramach realizowania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego Wojewoda Łódzki zawiera umowy i porozumienia z innymi podmiotami. Wszelkie informacje o charakterze kryzysowym przekazuje mediom Biuro Wojewody Łódzkiego, funkcjonujące przy Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim. Informacje zbierane są przez Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego – za pośrednictwem Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego – od poszczególnych służb, inspekcji oraz straży działających na obszarze województwa łódzkiego. Informacje te są przetwarzane w Centrum, a następnie trafiają do Wojewody lub do Biura Wojewody, skąd przekazywane są mediom pisemnie (jako np. komunikat e-mailowy), telefonicznie lub w formie wywiadu.

4.2.2. Zarządzanie kryzysowe w województwie łódzkim

Zgodnie z danymi uzyskanymi z Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi na obszarze województwa łódzkiego w latach 2010–2014 wystąpiły takie zjawiska o charakterze kryzysu, jak: powódź w 2010 roku oraz silne wiatry połączone z ulewnymi opadami deszczu lub gradu w 2011 oraz w 2012 roku (rys. 4.3). Powódź dotknęła dziewiętnastu gmin województwa łódzkiego, silne wiatry połączone z ulewnymi opadami deszczu lub gradu w 2011 roku odnotowano w czterech gminach, a w 2012 roku w sześciu gminach. Gmina Gidle doświadczyła niszczącego działania zjawisk naturalnych zarówno w 2010, jak i w 2012 roku.

Powodzie

Największe straty w województwie przynosi wystąpienie powodzi. Obejmują one także największy obszar. Wykaz gmin województwa łódzkiego, na których obszarze doszło do powodzi w latach 1997–2010, przedstawia tabela 4.3.

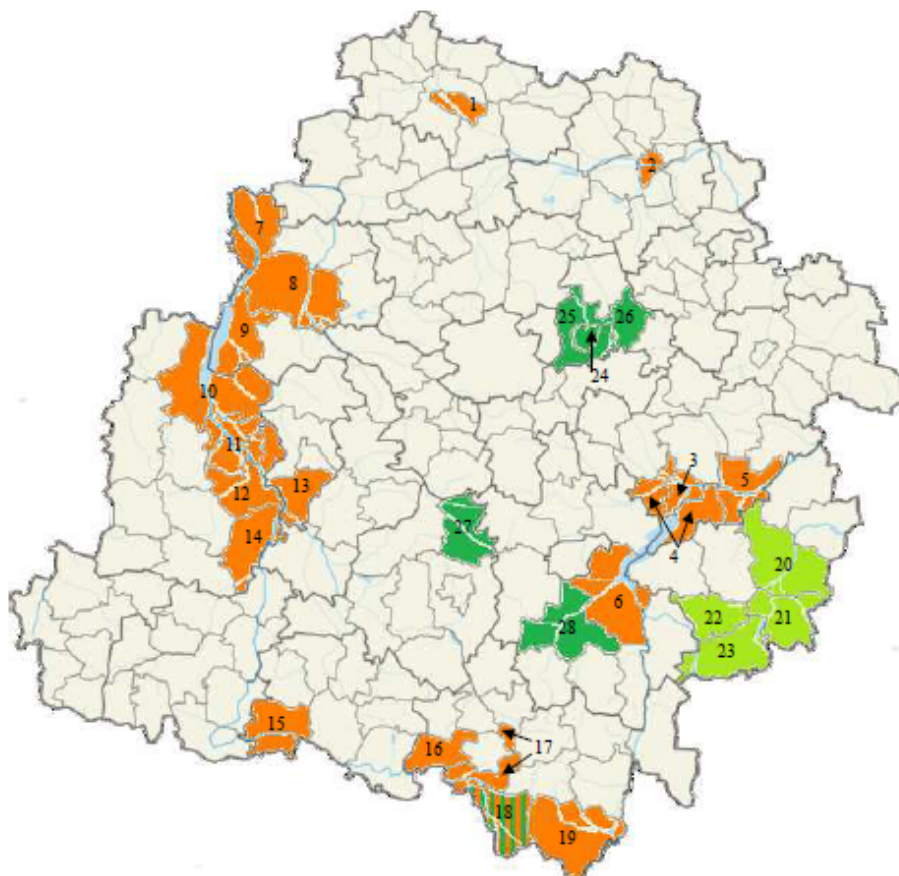
Tabela 4.3. Powodzie na obszarze województwa łódzkiego (lata 1997–2010)

Rok	Liczba gmin, w których wystąpiły powodzie	Gminy dotknięte powodzią
1997	11	Burzenin, Działoszyn, Gidle, Pęczniew, Poddębice, Radomsko, Sieradz, m. Sieradz, Sulejów, Zapolice, Uniejów
1999	1	Żytno
2001	9	Gidle, Inowódz, Pęczniew, Poddębice, Tomaszów Mazowiecki, m. Tomaszów Mazowiecki, Uniejów, Zapolice, Żytno
2005	2	Tomaszów Mazowiecki, m. Tomaszów Mazowiecki
2010	19	Burzenin, Działoszyn, Gidle, Inowódz, m. Kutno, Ładzice, m. Łowicz, Pęczniew, Poddębice, Radomsko, Sieradz, m. Sieradz, Sulejów, Tomaszów Mazowiecki, m. Tomaszów Mazowiecki, Uniejów, Warta, Zapolice, Żytno

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych WBiZK ŁUW w Łodzi oraz A. Bartnik, P. Jokieli, *Geografia wezbrań i powodzi rzecznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012; *Wstępna ocena ryzyka powodziowego*, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Warszawa 2011; M. Borowska-Stefańska, *Zagospodarowanie terenów zagrożonych powodzią w województwie łódzkim*, rozprawa doktorska, Wydział Nauk Geograficznych, Katedra Zagospodarowania Środowiska i Polityki Przestrzennej, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2014, s. 42.

Powodzią w maju i czerwcu 2010 roku dotkniętych zostało dziewiętnaście gmin. Wzrost poziomu wód na rzekach, z przekroczeniem stanów ostrzegawczych, a następnie alarmowych, spowodowany był intensywnymi opadami deszczu na południu kraju. W dniu 17 maja 2010 roku zarejestrowano przekroczenie stanu alarmowego na siedmiu, a stanu ostrzegawczego na pięciu wodowskazach. Dnia 18 maja 2010 roku ogłoszono alarm powodziowy na obszarze czternastu gmin województwa łódzkiego, w ośmiu gminach wprowadzone zostały stany pogotowia przeciwpowodziowego. Dwie spośród analizowanych gmin zlokalizowane są w zlewni Bzury, pięć w zlewni Pilicy, a dwanaście w zlewni Warty. Kwestie gospodarki wodnej w zlewni Bzury i Pilicy leżą w gestii Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej (RZGW) w Warszawie, a zlewni Warty – RZGW w Poznaniu.

W czternastu spośród dziewiętnastu gmin województwa łódzkiego dotkniętych powodzią w 2010 roku sprawami z zakresu zarządzania kryzysowego zajmowały się jednoosobowe komórki organizacyjne (komórki dwu- i trzyosobowe powołuje się jedynie w gminach miejskich). W gminie Inowódz za zarządzanie kryzysowe odpowiada Pełnomocnik ds. Obronnych i Zarządzania Kryzysowego,



Legenda

- | | | |
|--------------------------------|---------------------|----------------------|
| 1 – miasto Kutno | 11 – miasto Sieradz | 21 – Białaczów |
| 2 – miasto Łowicz | 12 – Sieradz | 22 – Paradyż |
| 3 – miasto Tomaszów Mazowiecki | 13 – Zapolice | 23 – Żarnów |
| 4 – Tomaszów Mazowiecki | 14 – Burzenin | 24 – Brzeziny |
| 5 – Inowłódz | 15 – Działoszyn | 25 – miasto Brzeziny |
| 6 – Sulejów | 16 – Ładzice | 26 – Rogów |
| 7 – Uniejów | 17 – Radosko | 27 – Drużbice |
| 8 – Poddębice | 18 – Gidle | 28 – Rozprza |
| 9 – Pęczniew | 19 – Żytno | |
| 10 – Warta | 20 – Opoczno | |

- gminy dotknięte powodzią w 2010 r.
- gminy dotknięte burzami połączonymi z silnym wiatrem oraz intensywnymi opadami deszczu lub gradu w 2011 r.
- gminy dotknięte burzami połączonymi z silnym wiatrem oraz intensywnymi opadami deszczu lub gradu w 2012 r.
- gminy dotknięte powodzią w 2010 r. oraz burzami połączonymi z silnym wiatrem oraz intensywnymi opadami deszczu lub gradu w 2012 r.

Rys. 4.2. Umiejscowienie gmin dotkniętych wystąpieniem zjawisk noszących znamiona katastrof naturalnych na terenie województwa łódzkiego w latach 2010–2014

Źródło: opracowanie własne.

będący jednocześnie kierownikiem Referatu Organizacyjnego, a w samym referacie częścią spraw w analizowanym obszarze zajmuje się kolejna osoba. W gminie Warta kwestie z zakresu zarządzania kryzysowego leżą w gestii Pełnomocnika ds. ochrony informacji niejawnych, będącego jednocześnie kierownikiem Wydziału Gospodarki Komunalnej, Mieszkaniowej, Rolnictwa i Ochrony Środowiska. Ewenementem wśród gmin objętych badaniem jest sytuacja w gminie miejskiej Łowicz, gdzie za zarządzanie kryzysowe odpowiada Wydział Spraw Komunalnych i Reagowania Kryzysowego, w którego ramach funkcjonuje Miejskie Centrum Zarządzania Kryzysowego. W tym wypadku Naczelnik Wydziału jest jednocześnie Szefem MCZK. Komórki organizacyjne odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe zazwyczaj podlegały bezpośrednio wójtowi (burmistrzowi/prezydentowi miasta). Służbowa podległość innym osobom – np. sekretarzom gmin (Ładzice, Radomsko) czy naczelnikowi wydziału (Działoszyn) – skutkuje wydłużeniem czasu realizacji zadań.

W urzędach gmin objętych analizą panowało odmienne podejście do kwestii upowszechniania wiedzy z zakresu zarządzania kryzysowego. Pracownicy tylko dwóch gmin (Sulejów, m. Tomaszów Mazowiecki) wskazali, że nie uczestniczyli w żadnego rodzaju szkoleniach z zarządzania kryzysowego. Urzędnicy z pozostałych gmin uczestniczyli w szkoleniach, organizowanych najczęściej przez właściwe miejscowo starostwa powiatowe oraz Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi. Na uwagę zasługuje to, że zgodnie z deklaracjami łowickich urzędników szkolenia z zarządzania kryzysowego od pewnego czasu nie były organizowane ani przez starostwa powiatowe, ani przez WBiZK ŁUW w Łodzi. Tymczasem to dzięki nim możliwe jest przekazywanie stosownej wiedzy i dobrych praktyk czy wymiana doświadczeń.

Sześć gmin, na których obszarze wystąpiła powódź (Burzenin, Działoszyn, Ładzice, Radomsko, Sieradz, Żytno), nie prowadziło żadnych działań edukacyjnych dla ludności na temat postępowania w razie zaistnienia katastrofy naturalnej. W pozostałych gminach działania te koncentrowały się na postępowaniu w wypadku wystąpienia powodzi. W gminie Gidle w trakcie i po powodzi w 2010 roku dystrybuowane były wśród mieszkańców broszury informacyjne dotyczące eliminacji skutków powodzi. Gmina miejska Tomaszów Mazowiecki wydawała broszury *Jak się zachować na wypadek różnych zagrożeń*, gmina wiejska Tomaszów Mazowiecki opracowała poradnik, jak postępować w sytuacjach kryzysowych, gmina Sulejów uczestniczy w programie „Na powódź mam plan”. W gminie miejskiej Kutno szkolenia dla ludności prowadzone były przez pracowników Powiatowej Stacji Sanitarnej-Epidemiologicznej w Kutnie, opracowano tam również ulotki dla powodzian dotyczące dezynfekcji pomieszczeń, sprzętu, ubrań, przedmiotów codziennego użytku, rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych. Na stronach internetowych gmin miejskich, jakimi są Sieradz i Łowicz, publikowane są bieżące komunikaty i ostrzeżenia, zasady rozpoznawania sygnałów alarmowania i ostrzegania, informacje na temat spraw obronnych, obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego.

Ważną kwestią – szczególnie dla gmin nadrzecznych – jest posiadanie dokumentów planistycznych dotyczących zagospodarowania terenu. W poszczególnych gminach dotkniętych powodziami ich Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zostało opracowane w różnym czasie, co rzutuje na zawartość i szczegółowość tych dokumentów oraz na podejście gmin do problematyki zagospodarowania przestrzennego, w tym na terenach zagrożonych powodzią. Jedenaście z dziewiętnastu analizowanych gmin nie posiadało aktualnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla terenów zagrożonych powodzią. Z kolei w gminie Działoszyn tereny zalewowe tylko częściowo posiadały aktualne plany miejscowe. Jedynie w gminach Działoszyn oraz Żytno tereny takie nie zostały wyznaczone. Na terenach zalewowych dwunastu spośród dziewiętnastu gmin (Burzenin, Działoszyn, Gidle, Inowłódz, m. Łowicz, Pęczniew, Radomsko, Sieradz, m. Sieradz, Sulejów, m. Tomaszów Mazowiecki, Uniejów) występuje zabudowa mieszkaniowa lub zagrodowa, usługowa, do tego stoją tam budynki i budowle infrastruktury technicznej. Na obrzeżach terenów szczególnie zagrożonych powodzią w gminie miejskiej Kutno występuje zabudowa mieszkaniowa, usługowa, przemysłowa, a także zlokalizowane są tam obiekty infrastruktury technicznej. Wciąż jednak około 90% obszarów zalewowych stanowią tereny wolne od zabudowy²⁴. W gminie miejskiej Tomaszów Mazowiecki na obszarach zalewowych ulokowana jest zabudowa mieszkaniowa, przemysłowa, usługowa, a także obiekty rekreacyjne i infrastruktury technicznej²⁵. Z kolei w gminie miejskiej Łowicz kształt sieci rzecznej w granicach miasta został przekształcony – głównie w latach 1925–1942²⁶ – i obecnie około 95% terenów zagrożonych powodzią jest wolnych od zabudowy, a na pozostałym obszarze występują tereny mieszkaniowe, usługowe i obiekty infrastruktury technicznej²⁷.

W dziewięciu spośród gmin uszkodzonych przez powódź w 2010 roku (Burzenin, Gidle, Inowłódz, m. Łowicz, Radomsko, gmina miejska Sieradz, Sulejów, gmina miejska Tomaszów Mazowiecki, Uniejów) na obszarach zalewowych powstawały nowe obiekty budowlane. W wypadku gminy Inowłódz ograniczono wznoszenie nowych obiektów budowlanych na terenach zalewowych. Tendencja do intensyfikacji zabudowy zwiększa ryzyko powodziowe, zatem powinno się zabudowę ograniczać do już istniejącej. Urzędnicy w części gmin zdarzenia z 2010 roku zaliczyli do kategorii podtopień, cyklicznych wystąpień rzek z koryt i zalewania nieużytków lub łąk. W pozostałych wypadkach gospodarstwa rolne, budynki oraz budowle zostały odtworzone. Tylko w sześciu

24 M. Borowska-Stefańska, *Zagospodarowanie terenów...*, s. 100–103.

25 *Ibidem*, s. 96–100.

26 Por. E. Kobojeck, *Problem przestrzennego rozwoju miast w dolinach rzecznych na przykładzie Łowicza i Uniejowa*, [w:] *Prawne, administracyjne i środowiskowe uwarunkowania zagospodarowania dolin rzecznych*, red. B. Więzik, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2013, s. 15–26.

27 M. Borowska-Stefańska, *Zagospodarowanie terenów...*, s. 103–106.

spośród dziewiętnastu gmin (Gidle, Poddębice, Radomsko, m. Sieradz, Sulejów, Uniejów) urzędnicy podjęli próby przekonania poszkodowanych osób do zmiany miejsca zamieszkania.

Działania podejmowane przez urzędy gmin mające na celu ograniczenie ewentualnych skutków ponownego wystąpienia powodzi są ważną formą zarządzania kryzysowego. Część gmin ograniczała swoją aktywność tylko do sporządzania pism do Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej lub Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Łodzi, tłumacząc to brakiem funduszy. Urzędnicy wskazywali nie tylko ograniczenia finansowe, ale i funkcjonujące rozwiązania prawne, które skutecznie blokują podejmowanie przez gminy inwestycji o charakterze profilaktycznym w zakresie ochrony przeciwpowodziowej (budowa i modernizacja wałów przeciwpowodziowych nie znajduje się w ich kompetencjach). Gminy skupiały się zatem na udrażnianiu i konserwacji rowów czy współfinansowaniu modernizacji wałów przeciwpowodziowych. Wyjątek stanowi gmina Uniejów, jednak budowa wałów przeciwpowodziowych i zbiornika retencyjnego wynikała z budowy uzdrowiska.

Tylko siedem z analizowanych gmin (Działoszyn, m. Łowicz, Pęczniew, Poddębice, m. Sieradz, Sulejów, Uniejów) posiadało plan działań organizacyjno-inwestycyjnych lub organizacyjno-pomocowych mających na celu ograniczenie skutków wystąpienia powodzi. Wątpliwości budzi to, że rzeki oraz zbiorniki wodne znajdują się we władaniu Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej oraz Wojewódzkich Zarządów Melioracji i Urządzeń Wodnych, co uniemożliwia prowadzenie samodzielnych inwestycji na tych obiektach. Z dziewiętnastu gmin poszkodowanych przez powódź w 2010 roku tylko jedna (Uniejów) występowała o zewnętrzne finansowanie działań mających na celu ograniczenie możliwości wystąpienia powodzi w przyszłości. W 2010 roku wykorzystano RPO Województwa Łódzkiego w ramach projektu „Budowa obwałowania przeciwpowodziowego wraz z przepompownią i wielozadaniowym zbiornikiem retencyjno-wyrównawczym w rejonie rzeki Struga Spycimierska w celu ochrony przeciwpowodziowej terenów inwestycyjnych «Termy Uniejów»»²⁸.

Gminy są zobligowane do opracowywania dokumentów planistycznych dotyczących poszczególnych zakresów swej działalności. Przynajmniej część gmin uznaje zagrożenie powodziowe za istotne, dlatego sporządza plany operacyjne ochrony przed powodzią (obok istniejących już planów zarządzania kryzysowego). Nadawanie zagrożeniu powodziowemu tak wysokiego priorytetu świadczy o tym, że jest ono uznawane za wysoce prawdopodobne. Aktualizacja planów

28 Wartość projektu wyniosła 2 518 812,42 zł. W ramach tego samego projektu otrzymano dofinansowanie z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi na kwotę 533 206,40 zł. W 2011 r. realizowano dalszą część prac w ramach wspomnianego projektu, na którą pozyskano z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi kwotę 130 441,59 zł.

z zakresu zarządzania kryzysowego pozwala na bieżące wprowadzanie zmian mających na celu zwiększenie efektywności działania systemu zarządzania kryzysowego w poszczególnych gminach.

Decyzję o zaangażowaniu jednostek PSP oraz OSP do akcji powodziowej w trzynastu spośród dziewiętnastu gmin (Burzenin, Działoszyn, Gidle, Ładzice, m. Łowicz, Pęczniew, Poddębice, Sieradz, m. Sieradz, m. Tomaszów Mazowiecki, Uniejów, Zapolice, Żytno) podjął wójt (burmistrz, prezydent miasta), w gminie Tomaszów Mazowiecki decyzję o zaangażowaniu jednostek mających system szybkiego powiadamiania podjął komendant Komendy Powiatowej PSP, a jednostek OSP nieposiadających połączenia z PSP – wójt. W czterech gminach decyzję podjął komendant PSP (Inowłódz, m. Kutno, Radomsko, Warta), a starosta (w porozumieniu z burmistrzem) w gminie Sulejów.

W sześciu gminach dotkniętych powodzią osoba podejmująca decyzję o zaangażowaniu jednostek była jednocześnie osobą koordynującą działania (wójt w gminach: Burzenin, Pęczniew, Żytno, burmistrz w Uniejowie, prezydent miasta w mieście Sieradz, komendant KP PSP w Warcie), co jest zgodne z zasadą jednoosobowego kierownictwa. W gminie miejskiej Kutno koordynatorem ogółu działań był prezydent miasta, a koordynatorem działań ratunkowych – komendant KP PSP. W wypadku gmin: Inowłódz, Radomsko, Tomaszów Mazowiecki koordynatorem działań był wójt (choć decyzję o zaangażowaniu jednostek podejmował komendant KP PSP), w gminach: Działoszyn, Ładzice, Zapolice – komendant gminny (lub miejsko-gminny) OSP. W gminie Gidle koordynatorem działań jednostek biorących udział w akcji był w początkowej fazie powodzi wójt, później zaś komendant powiatowy PSP (w zakresie dysponowania jednostkami PSP i OSP). W Poddębicach za koordynację działań odpowiadał Koordynator ds. zarządzania kryzysowego, a w gminie Sieradz, m. Łowicz i m. Tomaszów Mazowiecki – komendant powiatowy PSP (decyzję o zaangażowaniu jednostek podjęli odpowiednio: wójt, burmistrz i prezydent miasta). Taki sposób prowadzenia akcji wynika z dowolności opracowywania planów zarządzania kryzysowego na poziomie gminnym. Brak unifikacji może prowadzić do zamętu organizacyjnego.

Urzednicy z gmin: m. Kutno, Ładzice i Pęczniew stwierdzili, że ani Powiatowy, ani Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego nie uczestniczyły w działaniach prowadzonych na terenie wymienionych gmin w 2010 roku. W pozostałych wypadkach udział przedstawicieli tychże zespołów ograniczał się do pomocy w koordynacji działań, zapewniania przepływu informacji i do składania meldunków z przebiegu akcji powodziowej. Jedynie w gminach: Inowłódz, m. Łowicz, Poddębice, Sieradz, Warta i Zapolice wskazano na pomoc przedstawicieli zespołów w rozdysponowaniu sprzętu z powiatowego lub wojewódzkiego magazynu przeciwpowodziowego.

W związku z możliwością wystąpienia zdarzeń krytycznych (w tym katastrof naturalnych) na podstawie przepisów o Obronie Cywilnej w gminie funkcjonować powinny System Wykrywania i Alarmowania (SWA) oraz System Wczesnego

Ostrzegania (SWO)²⁹. W praktyce często używa się zbiorczego określenia System Ostrzegania i Alarmowania (SOA). Wśród analizowanych gmin system ten sprawdził się w jedenastu z nich – chodzi o gminy: Działoszyn, Ładzice, m. Łowicz, Pęczniew, Radomsko, Sieradz, m. Sieradz, Tomaszów Mazowiecki, Uniejów, Warta, Zapolice. W gminie Poddębice był niewystarczający, co skutkowało słabą słyszalnością systemu i brakiem sprawnej komunikacji. W gminach: Burzenin, Gidle, m. Kutno, Sulejów, m. Tomaszów Mazowiecki, Żytno nie użyto tego systemu, a społeczność lokalna była informowana bezpośrednio przez urzędników bądź Policję, rozplakatowano też ogłoszenia o wprowadzeniu pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego. Z kolei w gminie Inowódz system taki nie istniał. Urzędnicy podkreślali, że sytuacja powodziowa w skali kraju była na tyle poważna, że w akcję informacyjną zaangażowały się media, m.in. informując ludność o zasadach postępowania, w tym zabezpieczenia się na wypadek powodzi.

W trakcie akcji przeciwpowodziowej w większości gmin nie wystąpiły żadne bariery. W wypadku gmin: Gidle, Tomaszów Mazowiecki i Zapolice odnotowano bariery sprzętowe (zbyt mała ilość sprzętu), w gminie miejskiej Łowicz braki w zasobach ludzkich, w gminie Inowódz – braki w sprzęcie i zbyt małej liczbie ludzi biorących udział w akcji, w gminie miejskiej Sieradz zaś oprócz barier sprzętowych i ludzkich problem stanowiła także skala powodzi. Mimo to urzędnicy wszystkich gmin bardzo dobrze ocenili pracę jednostek biorących udział w akcji ratowniczej. Szczególnie doceniano duże zaangażowanie osób uczestniczących w działaniach, szybkość podjęcia działań, skoordynowanie prac, wymianę informacji, stałą łączność z osobami odpowiedzialnymi za koordynację działań, co skutkowało osiągnięciem założonych celów.

Wśród terenów zalanych w wyniku powodzi w 2010 roku zdecydowanie przeważały użytki rolne, w tym trwałe użytki zielone. Sześć poszkodowanych gmin nie występowało z wnioskiem do wojewody o pomoc dla poszkodowanych z budżetu województwa. Pozostałe jednostki samorządowe, kierując swoje wnioski, liczyły na pozyskanie dodatkowych środków na pomoc, a gminy Gidle i Sieradz nie posiadały w swoim budżecie środków na udzielenie pomocy finansowej poszkodowanym. Siedem gmin wystąpiło także z wnioskiem o pomoc z budżetu państwa (Działoszyn, Gidle, Poddębice, Radomsko, Sulejów, Uniejów, Warta).

Większą część pomocy finansowej, jaką otrzymali poszkodowani przez powódź, stanowiły środki z budżetu województwa. Pomoc ta przyjmowała przede wszystkim formę zasiłków celowych, ewentualnie zapomogi czy dofinansowania kredytów w celu odtworzenia stanu sprzed wystąpienia powodzi. Z budżetu województwa na pomoc dla poszkodowanych przeznaczono łącznie 944 536,14 zł, z budżetu państwa: 803 692,38 zł. Gmina Gidle otrzymała 50 000 zł pomocy finansowej od gminy Kleszczów na wypłatę 68 zasiłków celowych osobom poszkodowanym. Łącznie ze źródeł innych niż środki własne przeznaczono na pomoc

29 Więcej w: L. Owczarek, M. Paszcza, *Zarządzanie kryzysowe...*, s. 82–99.

poszkodowanym kwotę 1 798 228,52 zł, a ze środków własnych: 128 044,16 zł. Poszkodowane gminy bez wsparcia wojewody i budżetu państwa nie byłyby w stanie zaspokoić najpilniejszych potrzeb finansowych mieszkańców gmin dotkniętym przez powódź.

Istnieją znaczne różnice w danych udostępnionych przez urzędy gmin oraz Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w zakresie pomocy udzielonej osobom i rodzinom poszkodowanym w wyniku wystąpienia powodzi w 2010 roku. W ramach pomocy poszkodowani mogli liczyć na wsparcie w postaci zasiłków celowych przyznawanych osobom i rodzinom rolniczym na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów³⁰, zasiłków celowych w kwocie do 6000 zł lub do 20 000 zł. O ile pomoc skierowana do osób i rodzin rolniczych obwarowana była wymogami związanymi z ubezpieczeniem przynajmniej części powierzchni gospodarstwa, o tyle pomoc dla pozostałych osób/rodzin przyznawana była niezależnie od tego, czy zawarta została umowa ubezpieczeniowa. Z pomocy dla osób i rodzin rolniczych z budżetu państwa wyasygnowano kwotę 1 242 284,88 zł, którą rozdysponowano między 636 osób, z czego najwięcej w gminach: Uniejów (192 osoby) oraz Żytno (113 osób). Zasiłki celowe do 6000 zł otrzymały łącznie 663 rodziny (1984 osoby), a kwota pomocy wyniosła 574 850,00 zł, z czego 23 300,00 zł pochodziło ze środków własnych (poza rezerwę celową) jednostek samorządu terytorialnego, pozostała zaś część pochodziła z budżetu województwa. Zasiłkami celowymi do 20 000 zł wspartych zostało 56 rodzin (173 osoby). Łączna kwota świadczeń z tego tytułu wyniosła 386 757,52 zł, z czego 11 518,00 zł pochodziło ze środków własnych (poza rezerwę celową) analizowanych gmin. Ogólna wartość pomocy udzielonej poszkodowanym w postaci zasiłków ze środków własnych jednostek samorządowych, z budżetu województwa oraz budżetu państwa wyniosła 2 203 892,40 zł.

Poszkodowane gminy na usuwanie skutków powodzi wydatkowały środki własne, dotacje celowe z budżetu województwa i dotacje celowe z budżetu państwa. Gmina Gidle otrzymała także wsparcie od gminy Kleszczów na niwelowanie skutków powodzi w budynkach administracji publicznej, remont szkoły oraz obiektu „Wioski Internetowej”. Z propozycją udzielenia takiego wsparcia wystąpili kleszczowscy radni. Taka forma wzajemnej bezzwrotnej pomocy samorządowców jest nieoceniona, jednak nie można liczyć wyłącznie na nią. Tylko dwie z analizowanych gmin – Poddębice i Uniejów – w celu usuwania skutków powodzi korzystały ze środków pozyskanych z Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Łodzi oraz Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi. Ograniczenia budżetowe zarówno poszczególnych gmin,

30 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji programu pomocy dla rodzin rolniczych, w których gospodarstwach rolnych lub działach specjalnych produkcji rolnej powstały szkody spowodowane przez powódź, obsunięcie się ziemi lub huragan w 2010 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 132, poz. 889).

województwa, jak i Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Łodzi oraz Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi rzutują na poziom zabezpieczenia gmin, inwestycji prewencyjnych, ale i działań pokryzysowych.

W wyniku doświadczeń po powodzi w 2010 roku dziewięć gmin wprowadziło zmiany w swoim systemie zarządzania kryzysowego. Zmiany dotyczyły przede wszystkim: doposażenia magazynów w sprzęt przeciwpowodziowy (m. Kutno, m. Łowicz, m. Sieradz), udoskonalenia zasad współpracy między uczestnikami zarządzania kryzysowego (m. Kutno, m. Łowicz, Pęczniew), aktualizacji planów ochrony przeciwpowodziowej (Poddębice, m. Sieradz, Uniejów, Zapolice), wprowadzenia nowego systemu powszechnego ostrzegania i alarmowania ludności (Poddębice), wprowadzenia systemu SMS-owego powiadamiania ludności o zagrożeniach (Sieradz, Tomaszów Mazowiecki).

O wielkości szkód wyrządzonych przez powódź w 2010 roku świadczą dane zamieszczone w tabeli 4.4.

Tabela 4.4. Straty spowodowane powodzią w 2010 roku na terenie województwa łódzkiego

Charakter strat	Straty (w PLN)	Uwagi
Infrastruktura techniczna jednostek samorządu terytorialnego	32 748 852,00	Po weryfikacji Wojewódzkiej Komisji ds. weryfikacji strat (kwota strat zgłoszonych: 71 062 405,13 zł)
Urządzenia melioracji wodnej podstawowej oraz koryta rzek	5 736 000,00	Kwota dotacji przyznanej Wojewódzkiemu Zarządowi Melioracji i Urządzeń Wodnych w Łodzi
Straty w rolnictwie	18 628 084,00	Tylko powódź wezbraniowa (z uwzględnieniem nawalnych opadów deszczu i gradu w 2010 r.: 143 494 740,00 zł)
Straty w budynkach mieszkalnych	4 891 199,39	Kwota udzielonych zasiłków celowych (do 6 tys. zł, do 20 tys. zł oraz dla rolników)
ŁĄCZNIE	62 004 135,39	

Źródło: Dane WBiZK ŁUW w Łodzi.

Łącznie straty wyniosły aż 62 004 135,39 zł. Różnice w wielkościach strat wynikają z tego, że wskutek powodzi zniszczeniu uległo nie tylko mienie gminne, ale także prywatnych właścicieli, jak również mienie będące własnością powiatów czy województw.

Już 19 maja 2010 roku Marszałek Województwa Łódzkiego – na wniosek Wojewody – uruchomił Wojewódzki Magazyn Przeciwpowodziowy i Kryzysowy. Tego samego dnia otrzymano dyspozycję wydania 16 tysięcy worków na piasek dla Urzędu Miejskiego w Poddębicach oraz Urzędu Gminy Żytno. Do 24 maja

2010 roku rozdysponowany został cały zapas worków (tj. 149,4 tys. szt.). Jednakże zgłaszano dalsze zapotrzebowania na worki, przekraczające wielkość posiadanego zasobu magazynowego. Oprócz tego wydano m.in. 19 pomp do wody zanieczyszczonej (co stanowiło 80% posiadanego zasobu) oraz jeden agregat prądotwórczy. Również w tym wypadku istniało większe zapotrzebowanie na tego typu sprzęt, jednak ze względu na rozdysponowanie posiadanego zasobu nie można było tych potrzeb zrealizować.

Zapas worków polipropylenowych na piasek został częściowo uzupełniony w dniach 2 i 7 czerwca 2010 roku przez zakup 98,36 tys. szt. (Obiekt Chojne otrzymał 50 tys. szt., a Obiekt Poddebice otrzymał 48,36 tys. worków). Wydanie całego zapasu worków polipropylenowych na piasek w krótkim okresie (głównie na potrzeby gmin) wykazuje, że wielkość zapasów w gminnych i powiatowych magazynach przeciwpowodziowych kształtowała się znacznie poniżej realnych potrzeb.

Zgodnie z dokumentami Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi brak weryfikacji potrzeb zgłaszanych przez gminy spowodował, że niektóre gminy składały zapotrzebowania „na zapas”, aby zgromadzić rezerwę na własne potrzeby, co skutkowało niemożnością wydania tych materiałów innym potrzebującym. Pojawiały się także sytuacje, gdy gminy składały zapotrzebowania na worki w godzinach nocnych jako wyjątkowo pilne, a następnie nie były one odbierane. Po zakończeniu akcji przeciwpowodziowej jednostki pobierające materiały oraz sprzęt nie dokonywały zwrotu niewykorzystanych materiałów oraz pobranego sprzętu (konieczne były pisemne wezwania do zwrotu). Także stan zwracanego sprzętu pomimo upływu dłuższego czasu od zakończenia akcji przeciwpowodziowej budził zastrzeżenia odnośnie sposobu traktowania użyczonych sprzętu przez pobierające go jednostki.

Kolejną kwestią było niewykorzystywanie wiedzy technicznej pracowników WZMiUW w Łodzi w trakcie akcji przeciwpowodziowej prowadzonej na wałach przeciwpowodziowych. Zdarzało się, że w wyniku potraktowania ławy przywałowej jako drogi transportowej do dostarczania worków z piaskiem nastąpiło jej zniszczenie, przy zabezpieczaniu wałów przed przesiąkami prowadzący akcję ratowniczą podejmowali nietrafne decyzje, używając niewłaściwych materiałów i technik, a w wielu wypadkach nawet worki z piaskiem układano w nieodpowiedni sposób.

Po przejściu fali powodziowej Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Łodzi dokonał w czerwcu 2010 roku oszacowania powstałych szkód w urządzeniach wodnych, ciekach uregulowanych i naturalnych oraz wałach przeciwpowodziowych i zgłosił powstałe szkody do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi. Środki finansowe na usuwanie szkód na rzekach uregulowanych oraz badanie wałów w kwocie 5 736 000 zł przyznano w sierpniu 2010 roku, a akceptację Wojewody dla powyższych zadań uzyskano we wrześniu 2010 roku. Zgodnie z szacunkami na usuwanie szkód na rzekach nieuregulowanych potrzeba było 956 600 zł. Decyzją Wojewody Łódzkiego przyznana została kwota 8795,98 zł,

przeznaczona na udział własny środków niezbędnych do ubiegania się o dotacje z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi.

Duże zagrożenie powodzienne generowały rozebrane wały (nasypy) wzdłuż rzek (np. w gminie Gidle), a także znaczne, kilkudniowe zrzuty wody ze zbiorników wodnych (Jeziorsko, Poraj, Sulejów) i występowanie efektu cofki (np. w gminach Gidle i Sulejów).

Burze połączone z silnym wiatrem oraz gwałtownymi opadami deszczu lub gradu

W wyniku wystąpienia burz połączonych z silnym wiatrem oraz intensywnymi opadami deszczu lub gradu w latach 2011–2012 poszkodowanych zostało dziesięć gmin z województwa łódzkiego. W dniu 14 lipca 2011 roku na terenie powiatu opoczyńskiego wystąpiły gwałtowne zjawiska atmosferyczne w postaci silnych burz, którym towarzyszyły porywisty wiatr oraz intensywne opady deszczu. Podobne zjawiska zaobserwowano także w dniach 1/2 oraz 3 lipca 2012 roku. Mniejsze burze, powodujące uszkodzenia pojedynczych budynków mieszkalnych czy też gospodarczych, odnotowano w dniach: 4, 6–12, 19, 28–29 lipca oraz 3, 6 i 22 sierpnia 2012 roku.

Sprawami z zakresu zarządzania kryzysowego w poszkodowanych gminach zajmowały się przede wszystkim jednoosobowe komórki organizacyjne. W gminie Brzeziny za zarządzanie kryzysowe odpowiadał zastępca wójta, gdyż w strukturze organizacyjnej urzędu nie wydzielono odrębnego stanowiska. Dwóch urzędników zajmuje się omawianym zakresem spraw wtedy, gdy w gminach funkcjonują referaty wieloosobowe (w m. Brzeziny sprawami tymi zajmuje się jeden pracownik w pełnym wymiarze godzin, a drugi – w wymiarze częściowym). Komórki organizacyjne odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe zazwyczaj podlegały bezpośrednio wójtowi/burmistrzowi. W gminie Opoczno zarządzanie kryzysowe leżało w gestii jednego z pracowników Zespołu do Spraw Społecznych i Ochrony Ludności, na którego czele stał kierownik, sam zespół zaś – jako komórka organizacyjna – podlegał burmistrzowi. Służbowa podległość innym osobom – kierownikom referatów (Paradyż, Rogów) – skutkuje wydłużeniem czasu realizacji zadań.

Pracownicy trzech spośród dziesięciu gmin dotkniętych burzami połączonymi z silnym wiatrem oraz intensywnymi opadami deszczu lub gradu (Białaczów, Żarnów, m. Brzeziny) wskazali, że nie uczestniczyli w żadnych szkoleniach z zarządzania kryzysowego. Urzędnicy z kolejnych trzech gmin (Brzeziny, Drużbice, Rozprza) brali udział tylko w szkoleniach organizowanych przez właściwe miejscowo starostwa powiatowe. Ze szkoleń organizowanych przez starostwa powiatowe oraz Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi korzystali pracownicy trzech urzędów gmin (Gidle, Opoczno, Rogów). Urzędnik z gminy Paradyż uczestniczył w szkoleniu organizowanym przez Wydział Bezpieczeństwa Narodowego Akademii Obrony Narodowej w Warszawie.

Pięć spośród gmin poddanych analizie (Białaczów, Paradyż, Żarnów, m. Brzeziny, Rogów) nie prowadziło żadnych działań edukacyjnych dla ludności w zakresie postępowania w razie zaistnienia katastrofy naturalnej. W gminie Gidle działania takie odnosiły się do powodzi, w gminie Rozprza dotyczyły ogólnych zasad zachowania się w wypadku wystąpienia nagłych zdarzeń, w gminie Brzeziny zaś tematyka ta poruszana była na sesjach Rady Gminy. Z kolei gminy Opoczno i Drużbice na swoich stronach internetowych zamieszczają informacje, jak należy się zachować m.in. podczas powodzi, nawalnych deszczy czy upałów.

Zniszczenia wywołane wystąpieniem analizowanych zjawisk zostały odtworzone we wszystkich gminach. Żadna z gmin doświadczonych przez działanie omawianych sił przyrody nie opracowała planu działań organizacyjno-inwestycyjnych mających na celu ograniczenie skutków wystąpienia burz ani nie występowała o zewnętrzne źródła finansowania działań mających na celu niwelowanie skutków wystąpienia omawianych zjawisk. W przyszłości z wnioskiem o dofinansowanie budowy kanalizacji i oczyszczalni ścieków wystąpić miała gmina Rogów.

Decyzję o zaangażowaniu jednostek PSP oraz OSP do interwencji w sześciu spośród dziesięciu badanych gmin podejmował wójt (Białaczów, Opole, Paradyż, Żarnów, Drużbice, Gidle), a w gminie Rogów starosta. W pozostałych wypadkach byli to komendanci OSP lub PSP.

W gminie Białaczów osobą koordynującą akcję przez pierwsze dwa dni (do 16.07.2011 r.) był zastępca komendanta Wojewódzkiego PSP w Łodzi, później zaś zastępca komendanta Powiatowego PSP w Opocznie. W Opocznie funkcję tę pełnił podinspektor z Zespołu do Spraw Społecznych i Ochrony Ludności. Jedynie w gminach Żarnów i Gidle osoba podejmująca decyzję o zaangażowaniu jednostek była jednocześnie osobą koordynującą działania (wójt).

Urzednicy z gmin: Paradyż, m. Brzeziny, Drużbice, Rogów stwierdzili, że ani Powiatowy, ani Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego nie uczestniczyły w działaniach prowadzonych na terenie gmin. W pozostałych wypadkach udział przedstawicieli tychże zespołów ograniczał się do pomocy w koordynacji działań, zapewnienia przepływu informacji, składania meldunków z przebiegu akcji. Jedynie w gminie Białaczów wskazano, że pomoc Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego była nieoceniona w pierwszych godzinach po przejściu burzy, kiedy to szybko uruchomiono jednostki PSP z terenu województwa, Oddział Prewencji Policji z Łodzi, a także dystrybuowano plandeki z Wojewódzkiego Magazynu Przeciwpowodziowego i Kryzysowego w Białaczowie. Również gmina Żarnów korzystała z plandek z Wojewódzkiego Magazynu Przeciwpowodziowego i Kryzysowego.

System ostrzegania i alarmowania ludności został użyty tylko w gminie Rozprza. W gminie Gidle informacja o zagrożeniu zamieszczona została na stronie internetowej, a w Opocznie w formie pisemnej o zagrożeniu byli informowani sołtysi. W pozostałych gminach – ze względu na gwałtowność zjawiska – nie był używany.

W trakcie akcji po przejściu burz w większości gmin nie wystąpiły żadne bariery. W gminie Rogów problemem była skala zjawiska, a w Opocznie – awarie sprzętu. Z kolei w gminie Białaczów oprócz skali zjawiska dokuczliwy był niedobór sprzętu – zwłaszcza plandek w pierwszych godzinach po przejściu nawałnicy. Szybko uruchomiono wszakże kolejne magazyny, a jednostki samorządu terytorialnego oferowały pomoc i przekazywały sprzęt. W gminie Żarnów problemem była skala zjawiska oraz fakt, że tego typu kataklizm dotknął gminę po raz pierwszy w historii. Jednostki OSP nie posiadały odpowiedniego doświadczenia, które nabyły dopiero w trakcie akcji ratunkowej. Ponadto w początkowej fazie widoczny był brak synchronizacji działań służb oraz brak właściwej komunikacji między nimi.

Urzednicy wszystkich gmin bardzo dobrze ocenili pracę jednostek biorących udział w akcji ratowniczej. Szczególnie doceniano duże zaangażowanie i wyszkolenie uczestniczących w niej osób, szybkość podjęcia działań, skoordynowanie prac, wymianę informacji, stałą łączność z osobami odpowiedzialnymi za koordynację działań, co skutkowało osiągnięciem założonych celów. Przykładowo w gminie Białaczów strażacy działali nieprzerwanie przez kilkadziesiąt godzin.

Wystąpienie burz połączonych z silnym wiatrem oraz intensywnymi opadami deszczu, gradu lub śniegu 14 lipca 2011 roku oraz w lipcu 2012 roku spowodowało zniszczenia w budynkach mieszkalnych, gospodarczych oraz budowlach. W dniu 14 lipca 2011 roku na terenie czterech gmin powiatu opoczyńskiego, takich jak: Białaczów, Opoczno, Paradyż i Żarnów, uszkodzone zostały 642 budynki i budowle. Największe zniszczenia odnotowano na terenach gmin Białaczów (458 budynków i budowli) oraz Żarnów (158 budynków i budowli). Ponadto wystąpiły straty w uprawach rolnych – największe na terenie gmin Białaczów i Żarnów. Na terenie gminy Żarnów ucierpiały także zwierzęta gospodarskie. Z kolei w wyniku burz w lipcu i sierpniu 2012 roku (w nocy z 1 na 2 lipca, 3, 4, 6–12, 19, 28–29 lipca, 3, 6, 22 sierpnia) powstały straty w mieniu prywatnym i komunalnym. Łącznie zostały uszkodzone 34 budynki i budowle, zniszczeniu uległy też infrastruktura drogowa oraz uprawy.

Sześć z dziesięciu gmin objętych analizą (Białaczów, Opoczno, Paradyż, Żarnów, Rogów, Rozprza) występowało z wnioskiem do wojewody o pomoc dla poszkodowanych z budżetu województwa, a tylko jedna (Żarnów) wystąpiła także z wnioskiem o pomoc z budżetu państwa – co wynikało z niewystarczających środków własnych na usunięcie skutków huraganu i wypłatę odszkodowań dla poszkodowanych. W związku z burzami, które nawiedziły gminy województwa łódzkiego 14 lipca 2011 roku, na wniosek Wojewody Łódzkiego 15 lipca 2011 roku Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przyznał kwotę 1 miliona zł na wypłatę specjalnych zasiłków socjalnych (w wysokości do 6000 zł). Pierwsze środki w wysokości 580 000 zł zostały przekazane tego samego dnia gminie Białaczów, a 18 lipca 2011 roku kwotę 250 000 zł przekazano gminie Żarnów. Łącznie wypłacono jednak (do 19 lipca 2011 r.) zasiłki na kwotę 436 600 zł dla 135 rodzin. Ponadto z budżetu województwa trafiły także środki dla gmin Opoczno i Paradyż

– łącznie 18 845,25 zł, które rozdysponowano między 11 rodzin. Gmina Paradyż wypłaciła również 5 zasiłków celowych ze środków własnych – łącznie 400 zł. Największe środki na pomoc finansową dla poszkodowanych wydatkowano w gminie Żarnów – łącznie 1 483 026,00 zł.

Po burzach w lipcu 2012 roku z budżetu Wojewody Łódzkiego przekazano środki finansowe na wypłatę czterech zasiłków celowych na łączną kwotę 18 550 zł dla gminy Rozprza. Tamtejsze rodziny otrzymały również zasiłki z budżetu samorządowego w wysokości 1000 zł każda. Łącznie gmina Rozprza wypłaciła poszkodowanym kwotę 22 550 zł. Zasiłki celowe ze środków własnych wypłaciły także gminy Brzeziny i Gidle.

Na usuwanie skutków burz gminy Białaczów oraz Żarnów otrzymały dotacje z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi na kwoty: 18 000 zł (Białaczów) i 320 760,00 zł (Żarnów). Z kolei gmina Opoczno uzyskała z Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi „pomoc finansową na usuwanie skutków klęski żywiołowej w dniu 14 lipca 2011 r.,” która wyniosła 40 000 zł. Analogiczną pomoc z Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi uzyskała także gmina Żarnów – dotacja wyniosła 350 000,00 zł. Pozostałe gminy wydatkowały środki własne. Gmina Żarnów jako najbardziej poszkodowana w wyniku wystąpienia żywiołu otrzymała też łącznie 138 761,22 zł z tytułu innych form pomocy, na które składały się: dotacje od innych jednostek samorządu terytorialnego, wpłaty dla poszkodowanych na specjalnie uruchomiony numer konta bankowego oraz środki ze zbiórek do puszek.

W związku z burzami w 2011 roku poszkodowane gminy zgłosiły zapotrzebowanie w wysokości 3 722 054,00 zł na zasiłki na remont lub odbudowę zniszczonych budynków mieszkalnych (1 100 000,00 zł z terenu gminy Białaczów i 2 622 054,00 zł z terenu gminy Żarnów). Z kolei po burzach w 2012 roku Wojewoda Łódzki w dniu 31 lipca 2012 roku zgłosił sześć gmin (Brzeziny, m. Brzeziny, Drużbice, Gidle, Rogów, Rozprza) do projektu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 stycznia 2011 r. w sprawie gmin, w których stosuje się szczególne zasady odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu, a także szczególne zasady zagospodarowania terenów oraz zasady i tryb nabywania nieruchomości, w związku z osunięciem ziemi³¹.

W gminach powiatu brzezińskiego (Brzeziny, m. Brzeziny, Rogów) Wojewódzka Komisja do spraw weryfikacji strat z terenu województwa łódzkiego spowodowanych przez klęski żywiołowe, powołana zarządzeniem nr 162/2009 Wojewody

31 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 stycznia 2011 r. w sprawie gmin, w których stosuje się szczególne zasady odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu, a także szczególne zasady zagospodarowania terenów oraz zasady i tryb nabywania nieruchomości, w związku z osunięciem ziemi (Dz.U. z 2011 r. Nr 5, poz. 14).

Łódzkiego z dnia 30 czerwca 2010 roku, potwierdziła powstanie strat w infrastrukturze komunalnej powiatu brzezińskiego na łączną kwotę 1 246 823 zł oraz w mieniu gminy Rogów na kwotę 890 000 zł.

Jedynie w gminie Drużbice w funkcjonującym tam systemie zarządzania kryzysowego nie wprowadzono żadnych zmian. W pozostałych gminach doświadczonych burzami połączonymi z silnym wiatrem oraz intensywnymi opadami deszczu lub gradu dokonano uzupełnienia materiałów i sprzętu w gminnych magazynach. W gminie Gidle zacieśniono także współpracę z Powiatowym Centrum Zarządzania Kryzysowego w Radomsku w celu wykorzystania zasobów Międzygminnego Powiatowego Magazynu Zarządzania Kryzysowego. Ponadto numery telefonów osób funkcyjnych (w tym zajmujących się zarządzaniem kryzysowym) przekazane zostały do służb: KP PSP oraz KP Policji w Radomsku i Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Radomsku w celu utrzymania stałego (szybkiego) kontaktu na wypadek sytuacji kryzysowej.

4.2.3. Kluczowe elementy warunkujące wzrost sprawności systemu zarządzania kryzysowego w województwie łódzkim

Kluczowe elementy warunkujące wzrost sprawności systemu zarządzania kryzysowego w województwie łódzkim to:

- uregulowania prawne w zakresie zarządzania kryzysowego;
- organizacja pracy w jednostkach administracji publicznej;
- elementy ochrony przeciwpowodziowej;
- zagospodarowanie obszarów zagrożonych;
- ubezpieczenia budynków i budowli.

Należy doprecyzować uregulowania prawne dotyczące zarządzania kryzysowego w zakresie kompetencji oraz odpowiedzialności tak, by kompetencje poszczególnych jednostek na siebie nie zachodziły. Zasadne jest też wprowadzenie takich uregulowań prawnych, które pozwolą na stałą kontrolę wyposażenia magazynów przeciwpowodziowych z poziomu wojewódzkiego.

Wskazane jest ujednoczenie struktur organizacyjnych urzędów gmin i bezpośrednie podporządkowanie komórek organizacyjnych odpowiadających za zarządzanie kryzysowe wójtom (burmistrzom, prezydentom miast), co skutkowałoby skróceniem procesu decyzyjnego w jednostkach samorządu terytorialnego. Intensyfikacji wymaga system szkoleń z zarządzania kryzysowego dla pracowników administracji samorządowej, a także dla mieszkańców terenów zagrożonych. Braki wiedzy urzędników w zakresie poprawnego wypełniania wniosków o pomoc finansową dla poszkodowanych, które uwiłocznily się w województwie łódzkim, powinny zostać wyeliminowane, gdyż konieczność wnoszenia poprawek lub ponownego sporządzania wniosków skutkuje wydłużeniem czasu oczekiwania na pomoc lub odmową otrzymania takiej formy wsparcia.

Wojewódzkie i powiatowe centra zarządzania kryzysowego trzeba budować według określonego standardu, zatrudniając specjalistów i wykształconych kierunkowo pracowników (m.in. meteorologów, hydrologów, specjalistów z zakresu budownictwa wodnego). Do centrów zarządzania kryzysowego należy wprowadzić także mapy cyfrowe i systemy wspomaganie decyzji. Powinno się też rozwijać system powiadamiania mieszkańców o zagrożeniach za pomocą wiadomości SMS. Zasadne jest pozyskiwanie funduszy zewnętrznych na ten cel, np. z Unii Europejskiej.

Zachodzi potrzeba budowy i modernizacji istniejących wałów przeciwpowodziowych, zbiorników retencyjnych czy suchych polderów, urządzeń ochrony przed powodzią, jak również rozwijania programu małej retencji wodnej w województwie łódzkim. Ważne jest także przywracanie rzekom ich naturalnych koryt. Innym istotnym zagadnieniem jest uregulowanie kwestii występowania obszarów przyrodniczych prawnie chronionych, w tym obszarów Natura 2000, oraz zagospodarowania dolin rzecznych w celu ochrony przeciwpowodziowej. Na terenach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi należy ograniczyć zabudowę. Wynika to z tego, że postępująca zabudowa dolin rzecznych i podwyższanie brzegów skutkują zwężaniem przekroju koryta rzeki, co w konsekwencji utrudnia przepływ oraz powodować będzie w przyszłości szkody powodziowe.

Tylko w kilku gminach uszkodzonych przez powódź w 2010 roku (Poddębice, Uniejów, Warta, Żytno) oraz przez burze połączone z silnymi wiatrami i intensywnymi opadami deszczu lub gradu w roku 2011 i 2012 roku (Białaczów, Brzeziny, m. Brzeziny, Rogów, Rozprza) powszechne było ubezpieczenie budynków oraz budowli przez prywatnych właścicieli. Jest to ustawowy obowiązek³², a rolnicy zostali zobligowani do ubezpieczenia swoich gospodarstw³³, co stanowi warunek ubiegania się o przyznanie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych. Także doświadczenia wcześniejszych lat skutkują większą świadomością i chęcią ubezpieczania mienia. W pozostałych analizowanych gminach ubezpieczenie budynków nie było powszechne. Wynika to – zdaniem urzędników – z wysokich (a nawet zbyt wysokich) składek ubezpieczeniowych.

W odniesieniu do sytuacji po wystąpieniu burz połączonych z silnymi wiatrami oraz intensywnymi opadami deszczu lub gradu w roku 2011 i 2012 trzeba podkreślić rolę, jaką w działaniach pokryzysowych odegrały służby energetyczne, przywracające dostawy energii elektrycznej do mieszkań, gospodarstw rolnych czy zakładów produkcyjnych. Pozrywane w wyniku silnych wiatrów linie energetyczne oznaczają brak dostępu do energii elektrycznej, co stanowi ogromny problem zarówno dla rolników, przedsiębiorców, jak i pozostałych mieszkańców. Dlatego też warto zastępować linie energetyczne naziemne (napowietrzne) liniami podziemnymi.

32 Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz.U. z 2003 r. Nr 124, poz. 1152 z późn. zm.).

33 Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych gospodarskich (Dz.U. z 2005 r. Nr 150, poz. 1249 z późn. zm.).

4.3. Województwo lubelskie jako miejsce potencjalnego wystąpienia katastrof naturalnych

Województwo lubelskie położone jest w południowo-wschodniej części Polski. Granicząc z Białorusią oraz Ukrainą, stanowi zewnętrzną granicę Unii Europejskiej. Sąsiaduje z województwami: podlaskim, mazowieckim, świętokrzyskim oraz podkarpackim. Zajmuje powierzchnię³⁴ 25 122 km² (8,0% powierzchni Polski) i jest zamieszkane przez 2 156 200 mieszkańców³⁵ (5,6% populacji Polski). Średnia gęstość zaludnienia wynosi 86 osób/km².

Zgodnie z Wojewódzkim Planem Zarządzania Kryzysowego zagrożenia dotyczące terenów województwa lubelskiego mogą być spowodowane: katastrofami naturalnymi, awariami technicznymi związanymi z rozwojem cywilizacyjnym, działaniami terrorystycznymi, zagrożeniami transgranicznymi (wynikającymi z masowych migracji) oraz zagrożeniami w bezpieczeństwie energetycznym. Wśród katastrof naturalnych, do jakich może dojść na obszarze województwa lubelskiego, wymienia się: powódzie (opadowe, roztopowe i zatorowe), pożary, zagrożenia epidemiologiczne (choroby zakaźne ludzi, zwierząt oraz roślin, masowe choroby zwierząt), zagrożenia meteorologiczne (silne wiatry – huragany, intensywne opady atmosferyczne, wyładowania atmosferyczne, śnieżyce i silne mrozy), suszę, masowe występowanie szkodników oraz chorób roślin³⁶. W Wojewódzkim Planie Zarządzania Kryzysowego wyodrębniono sześć poziomów prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożenia: nie występuje, bardzo rzadkie, rzadkie, możliwe, prawdopodobne i bardzo prawdopodobne (tab. 4.5).

Województwo lubelskie położone jest w dorzeczu Wisły, a jego główne rzeki to Wisła, Bug i Wieprz. Przyczyny powodzi na omawianym obszarze to przede wszystkim roztopy wiosenne, intensywne opady atmosferyczne (powódzie opadowe) oraz zatory lodowe. Łączna długość rzek i kanałów na tym obszarze wynosi 4887 km, w tym uregulowanych jest 3526 km. Wały przeciwpowodziowe o długości 190 km chronią obszar 26,6 tys. ha³⁷.

34 Dane Wojewódzkiego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej Urzędu Marszałkowskiego w Lublinie.

35 Według danych GUS na dzień 31.12.2013 r. (*Rocznik Statystyczny Województwa Lubelskiego*, Urząd Statystyczny w Lublinie, Lublin 2014).







36 *Wojewódzki Plan Zarządzania Kryzysowego*, Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie, Lublin 2014, s. 4–5.

37 Dane GUS na dzień 31.12.2013 r. (*Rocznik statystyczny rolnictwa*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014, s. 106).

Tabela 4.5. Katalog zagrożeń naturalnych dla województwa lubelskiego

Zagrożenie \ Powiat	Powodzie			Pożary	Zagrożenia epidemiologiczne	Zagrożenia meteorologiczne	Susze	Masowe występowanie szkodników
	Opadowe	Roztopowe	Zatorowe					
Bialski	X	X	X					
Biłgorajski								
Chełmski	X	X	X					
Hrubieszowski	X	X	X					
Janowski								
Krasnostawski	X							
Kraśnicki	X	X	X					
Lubartowski								
Lubelski								
Łęczyński								
Łukowski								
Opolski	X	X	X					
Parczewski								
Puławski	X	X	X					
Radzyński								
Rycki	X	X	X					
Świdnicki								
Tomaszowski								
Włodawski	X	X	X					
Zamojski								
Biała Podlaska m.								
Chełm m.								
Lublin m.								
Zamość m.								

Legenda:

	Brak zagrożenia (zagrożenie nie występuje)		Możliwe
	Bardzo rzadkie występowanie		Prawdopodobne
	Rzadkie występowanie		Bardzo prawdopodobne

X szczególnie w danym powiecie

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Wojewódzki Plan Zarządzania Kryzysowego*, Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie, Lublin 2014, s. 6–69.

Rzekami administrowanymi przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie są: Bug (587,20 km), Wieprz (302 km) i Bystrzyca (81,95 km)³⁸.

4.3.1. Organizacja zarządzania kryzysowego na poziomie wojewódzkim w województwie lubelskim

Zarządzanie kryzysowe w województwie lubelskim leży w gestii Wojewody Lubelskiego. Podstawowym dokumentem planistycznym w zakresie zarządzania kryzysowego w województwie lubelskim jest Wojewódzki Plan Zarządzania Kryzysowego, opracowany w 2014 roku, zatwierdzony przez Ministra Administracji i Cyfryzacji 19 marca 2015 roku.

Inne dokumenty związane z zarządzaniem kryzysowym w województwie lubelskim to:

- Wojewódzki plan działania systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne województwa lubelskiego;
- Plan zabezpieczenia medycznych działań ratowniczych województwa lubelskiego;
- Plan ewakuacji ludności, zwierząt i mienia w sytuacji symptomów zagrożenia niemilitarnego (II stopnia³⁹) na obszarze województwa lubelskiego;
- Plan operacyjny ochrony przed powodzią dla województwa lubelskiego;
- Wojewódzki Plan Postępowania Awaryjnego;
- Plan Obrony Cywilnej Województwa Lubelskiego;
- Plan postępowania awaryjnego dla województwa lubelskiego w wypadku awarii obiektów jądrowych;
- Plan postępowania awaryjnego województwa lubelskiego w przypadku zdarzeń radiacyjnych;
- Wojewódzki plan dystrybucji tabletek jodku potasu w przypadku zagrożeń radiacyjnych dla terenu województwa lubelskiego;
- Plan operacyjnego postępowania awaryjnego dla województwa lubelskiego w wypadku awarii obiektów z toksycznymi środkami przemysłowymi w zakładach pracy lub podczas transportu kolejowego i samochodowego;
- Wojewódzki plan działania na wypadek wystąpienia epidemii.

38 *Wojewódzki Plan Zarządzania Kryzysowego*, Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie, Lublin 2014, s. 8.

39 Ewakuacja (przyjęcia) ludności II stopnia polega na uprzednio przygotowanym planowanym przemieszczeniu ludzi, zwierząt, mienia z rejonów przyległych do zakładów, obiektów hydrotechnicznych, ze stref zalewowych oraz rejonów przyległych do innych obiektów stanowiących potencjalne zagrożenie dla ludności, zwierząt lub mienia w razie uszkodzenia lub awarii tych obiektów.

Operatorzy Infrastruktury Krytycznej są w trakcie opracowywania i uzgadniania Planów Ochrony Infrastruktury Krytycznej – do Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie wpłynęło dotąd sześć planów: plan Komendanta Wojewódzkiego Policji w Lublinie, Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej w Lublinie, Narodowego Banku Polskiego, Polskich Sieci Elektroenergetycznych S.A. T-MOBILE POLSKA S.A., Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, PKP Polskich Linii Kolejowych S.A., Lubelskiego Węgla „BOGDANKA” S.A.

Organizacja ewakuacji ludności na obszarze województwa lubelskiego oparta jest na Planie ewakuacji ludności, zwierząt i mienia w sytuacji symptomów zagrożenia niemilitarnego (II stopnia) na obszarze województwa lubelskiego. W sytuacji zagrożenia obejmującego obszar większy niż jeden powiat ewakuację II stopnia zarządza wojewoda. Decyzja o zarządzaniu ewakuacji zostanie przekazana zgodnie z procedurami łączności przez Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego do właściwych starostów/wójtów. Ewakuacja ma się odbywać na podstawie planów ewakuacji II stopnia zagrożonych jednostek samorządu terytorialnego. Przejawem ewakuacji jest także samoewakuacja. Działania wojewody polegają głównie na koordynacji procesu ewakuacji (przyjęcia) ludności i zwierząt oraz wsparciu działań starostów/wójtów w wypadku niewystarczającej ilości sił i środków będących w ich dyspozycji.

Wojewoda kieruje współdziałaniem służb, inspekcji i straży wojewódzkich wydzielonych do wsparcia procesu ewakuacji, ponadto koordynuje wykorzystanie sił i środków wojska przydzielonych przez Ministra Obrony Narodowej do użycia w zagrożonych rejonach. Na poziomie wojewódzkim wojewoda nie dysponuje skutecznymi środkami do ochrony przed zagrożeniami radiacyjnymi, biologicznymi i chemicznymi. W wypadku zagrożeń biologicznych rozumianych jako rozprzestrzenianie się patogenów mogących wywołać choroby zakaźne funkcjonujący system ochrony pozwala jedynie stwierdzić *post factum* zaistnienie tego typu zagrożeń i wdrożyć działania przeciwepidemiczne. Przeszkodą jest jednak bardzo słabe przygotowanie logistyczne oraz osobowe (brak specjalistów lekarzy) do skutecznego zwalczania chorób zakaźnych i epidemii⁴⁰. Poważną barierą w zakresie zarządzania kryzysowego na poziomie wojewódzkim jest to, że stan rezerw państwowych gromadzonych przez Agencję Rezerw Państwowych jest wojewodzie nieznany⁴¹, gdyż nie należy on do katalogu podmiotów, którym przekazywane są informacje o stanie rezerw państwowych⁴².

Wojewoda Lubelski wykonuje swoje obowiązki przy pomocy Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego

40 *Wojewódzki Plan...* (Lublin 2014), s. 441.

41 *Ibidem*, s. 446.

42 Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych (Dz.U. Nr 229, poz. 1496).

w Lublinie (WBiZK LUW w Lublinie). W skład WBiZK LUW w Lublinie wchodzi zarówno komórki organizacyjne, jak i stanowiska pracy, a ich kompetencje są szczegółowo opisane w Regulaminie⁴³. Łącznie zatrudnionych jest w nim 89 osób, z czego część w niepełnym wymiarze godzin. Największa liczba osób zatrudniona jest w Centrum Powiadamiania Ratunkowego oraz w Wojewódzkim Centrum Zarządzania Kryzysowego. W strukturze wydziału wydzielono także samodzielne stanowisko ds. obsługi wydziału.

Dyrektor Wydziału kieruje wydziałem oraz sprawuje ogólny nadzór nad całokształtem jego działalności, a bezpośrednio nadzoruje prace oddziału spraw obronnych, Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego oraz stanowiska ds. obsługi wydziału⁴⁴. Nadzór bezpośredni nad działalnością i koordynacją prac oddziału obrony cywilnej i logistyki oraz Centrum Powiadamiania Ratunkowego sprawuje Zastępca Dyrektora Wydziału⁴⁵.

Oddział spraw obronnych odpowiada za zapewnienie realizacji zadań obronnych na terenie województwa, planowanie wsparcia przez organy administracji publicznej realizacji zadań Sił Zbrojnych RP, a także wykonywanie zadań związanych z kierowaniem bezpieczeństwem narodowym w czasie pokoju, w razie wewnętrznego lub zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa kraju i w czasie wojny. Oddział realizuje też zadania w ramach wsparcia państwa gospodarza (HNS) udzielanego siłom sojuszniczym stacjonującym na obszarze województwa oraz organizuje szkolenia obronne w województwie⁴⁶.

Oddział obrony cywilnej i logistyki odpowiada m.in. za:

- opracowanie oraz aktualizacje Planu Obrony Cywilnej Województwa Lubelskiego, Planu postępowania awaryjnego dla województwa lubelskiego w wypadku awarii obiektów jądrowych, w tym Planu postępowania awaryjnego województwa lubelskiego w przypadku zdarzeń radiacyjnych, Wojewódzkiego planu dystrybucji tabletek jodku potasu w przypadku zagrożeń radiacyjnych dla terenu województwa lubelskiego, Planu operacyjnego postępowania awaryjnego dla województwa lubelskiego w wypadku awarii obiektów z toksycznymi środkami przemysłowymi w zakładach pracy lub podczas transportu kolejowego i samochodowego oraz Wojewódzkiego planu działania na wypadek wystąpienia epidemii;

43 *Regulamin Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie* (Załącznik do Zarządzenia Nr 3 Dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego LUW w Lublinie z dnia 1 sierpnia 2014 r. w sprawie ustalenia regulaminu wewnętrznego Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie).

44 Paragraf 6 *Regulaminu Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie*. Więcej o kompetencjach Dyrektora Wydziału: *ibidem*, § 9.

45 *Ibidem*, § 7 pkt 1.

46 *Ibidem*, § 11.

- koordynację szkoleń i ćwiczeń obrony cywilnej w powiatach oraz ich organizację na poziomie województwa, a ponadto nadzoruje organizację szkoleń ludności w zakresie obrony cywilnej;
- działalność planistyczną w zakresie ochrony płodów rolnych i zwierząt gospodarskich, produktów żywnościowych i pasz, zabezpieczania ujęć oraz urządzeń wodnych, zapewnienia dostaw wody pitnej dla ludności, wyznaczonych zakładów przemysłu spożywczego, do celów przeciwpożarowych;
- przygotowywanie, organizowanie oraz koordynację ewakuacji ludności w razie wystąpienia na terenie województwa masowego zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi;
- organizację współdziałania sił obrony cywilnej oraz innych służb, w tym sanitarno-epidemiologicznych, a także społecznych organizacji ratowniczych do prowadzenia akcji ratunkowych i likwidacji skutków klęsk żywiołowych oraz zagrożeń środowiska;
- prowadzenie wojewódzkiego magazynu sprzętu obrony cywilnej⁴⁷.

Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego odpowiada m.in. za:

- dokonywanie analizy i oceny stanu bezpieczeństwa województwa oraz prognozowanie zagrożeń na jego obszarze;
- opracowywanie i aktualizację Wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego, Wojewódzkiego planu ewakuacji ludności, zwierząt i mienia w sytuacji wystąpienia symptomów zagrożenia niemilitarnego (II stopnia), projektu Planu operacyjnego ochrony przed powodzią, Raportu częściowego o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, a także za współpracę z podmiotami realizującymi monitoring środowiska;
- prowadzenie stałej wymiany informacji i współdziałanie ze służbami dyżurnymi organów administracji państwowej czy centrami zarządzania kryzysowego administracji;
- planowanie użycia pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych RP do wykonywania działań z zakresu zarządzania kryzysowego, informowanie w trybie alarmowym służb ratowniczych, ostrzeganie i alarmowanie ludności o możliwości wystąpienia zagrożeń, a także przekazywanie informacji odnośnie zapobiegania skutkom klęsk żywiołowych (w tym katastrof naturalnych) lub ich usuwania do powiatów oraz województw ościennych;
- współpracę z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze oraz humanitarne;
- zapewnienie funkcjonowania Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, w tym dokumentację jego prac;
- współpracę z powiatowymi zespołami zarządzania kryzysowego, Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego (w zakresie zapobiegania zdarzeniom terrorystycznym, przeciwdziałania im i usuwania ich skutków), organizację

⁴⁷ *Ibidem*, § 12.

i prowadzenie treningów, ćwiczeń oraz szkoleń z zakresu zarządzania kryzysowego – dla pracowników administracji samorządowej, służb, inspekcji i straży wojewódzkiej administracji zespolonej i niezespolonej;

- współdziałanie z Kuratorium Oświaty w edukacji młodzieży z zakresu zarządzania kryzysowego, ze środkami masowego przekazu – w celu upowszechnienia wiedzy na ten temat wśród ludności, a także sprawowanie nadzoru merytorycznego nad pracą dyspozytorów medycznych oraz koordynację ich współpracy w razie wystąpienia zdarzeń wymagających użycia jednostek spoza obszaru działania jednego dysponenta⁴⁸.

Centrum Powiadamiania Ratunkowego obsługuje zgłoszenia alarmowe (z wyłączeniem systemów sygnalizacji pożarowej), ewidencjonuje oraz przechowuje w systemie teleinformatycznym dane dotyczące zgłoszeń, współpracuje i wymienia informacje z centrami zarządzania kryzysowego, a ponadto m.in. z Policją, Państwową Strażą Pożarną, dysponentami zespołów ratownictwa medycznego⁴⁹. Pracownik ds. obsługi wydziału rejestruje wpływające dokumenty, prowadzi wysyłkę listów zwykłych i poleconych, odpowiada za sprawy organizacyjne wydziału⁵⁰.

Na obszarze województwa ulokowanych jest osiem Wojewódzkich Magazynów Przeciwpowodziowych (WMP), zlokalizowanych w miejscowościach: Anopol, Opole Lubelskie, Janowiec, Stężyca, Biała Podlaska, Włodawa, Kazimierz Dolny, Nielisz. Rozmieszczenie obiektów na terenie województwa oraz rejony, na których potrzeby owe obiekty zabezpieczają sprzęt i materiały, przedstawia rysunek 4.3. Zasady działania magazynów określa „Instrukcja magazynowa”⁵¹. Podlegają one Wojewódzkiemu Zarządowi Melioracji i Urządzeń Wodnych w Lublinie.

Na obszarze województwa lubelskiego funkcjonuje także Magazyn Wojewódzki Obrony Cywilnej z siedzibą w Zamościu (ul. Szczepieszka 13a)⁵². Część wyposażenia magazynu może zostać wykorzystana m.in. w wypadku realnego lub potencjalnego wystąpienia powodzi.

48 *Ibidem*, § 13.

49 *Ibidem*, § 14.

50 *Ibidem*, § 15.

51 *Gospodarowanie sprzętem i materiałami na potrzeby przeciwpowodziowe w województwie lubelskim – Instrukcja magazynowa*, Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Lublinie, Lublin 2014 (Załącznik do Zarządzenia Nr 137 Dyrektora Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Lublinie z dnia 19 grudnia 2014 r. w sprawie gospodarowania sprzętem i materiałami na potrzeby przeciwpowodziowe w województwie lubelskim – „Instrukcja magazynowa”).

52 Funkcjonuje na podstawie art. 17 ust. 6 Ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2012 r. Nr 0, poz. 461 z późn. zm.) oraz § 3 pkt 14 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz.U. z 2002 r. Nr 96, poz. 850).

W ramach realizowanych zadań z zakresu zarządzania kryzysowego Wojewoda Lubelski zawiera umowy i porozumienia z innymi podmiotami.



Rys. 4.3. Wojewódzkie Magazyny Przeciwpowodziowe dla województwa lubelskiego

Źródło: opracowanie własne.

4.3.2. Zarządzanie kryzysowe w województwie lubelskim

Zgodnie z danymi Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie powodzie na terenie województwa lubelskiego są zjawiskami cyklicznymi. Pojawiają się także obfite opady śniegu, połączone z zamieciami i zawiejami prowadzącymi do ograniczenia przejezdności dróg. Umieszczenie gmin dotkniętych wystąpieniem zjawisk noszących znamiona katastrof naturalnych na terenie województwa lubelskiego w latach 2010–2014 przedstawia rysunek 4.4. W województwie lubelskim nie wystąpiła dotąd sytuacja określana mianem katastrofy naturalnej. Na określenie zjawisk, jakie dotknęły terenów tego województwa, w administracji używa się terminów: „zjawiska noszące znamiona katastrofy naturalnej” lub „zjawiska noszące znamiona klęski żywiołowej”.

Zgodnie z danymi Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie (WBiZK LUW w Lublinie) na terenie województwa lubelskiego w latach 2010–2014 wystąpiły takie zjawiska, jak powódzie (w 2010, 2013 i 2014 r.) oraz obfite opady śniegu połączone z zamieciami i zawiejami, prowadzącymi do ograniczenia przejezdności dróg (w 2014 r.).

Powodzie

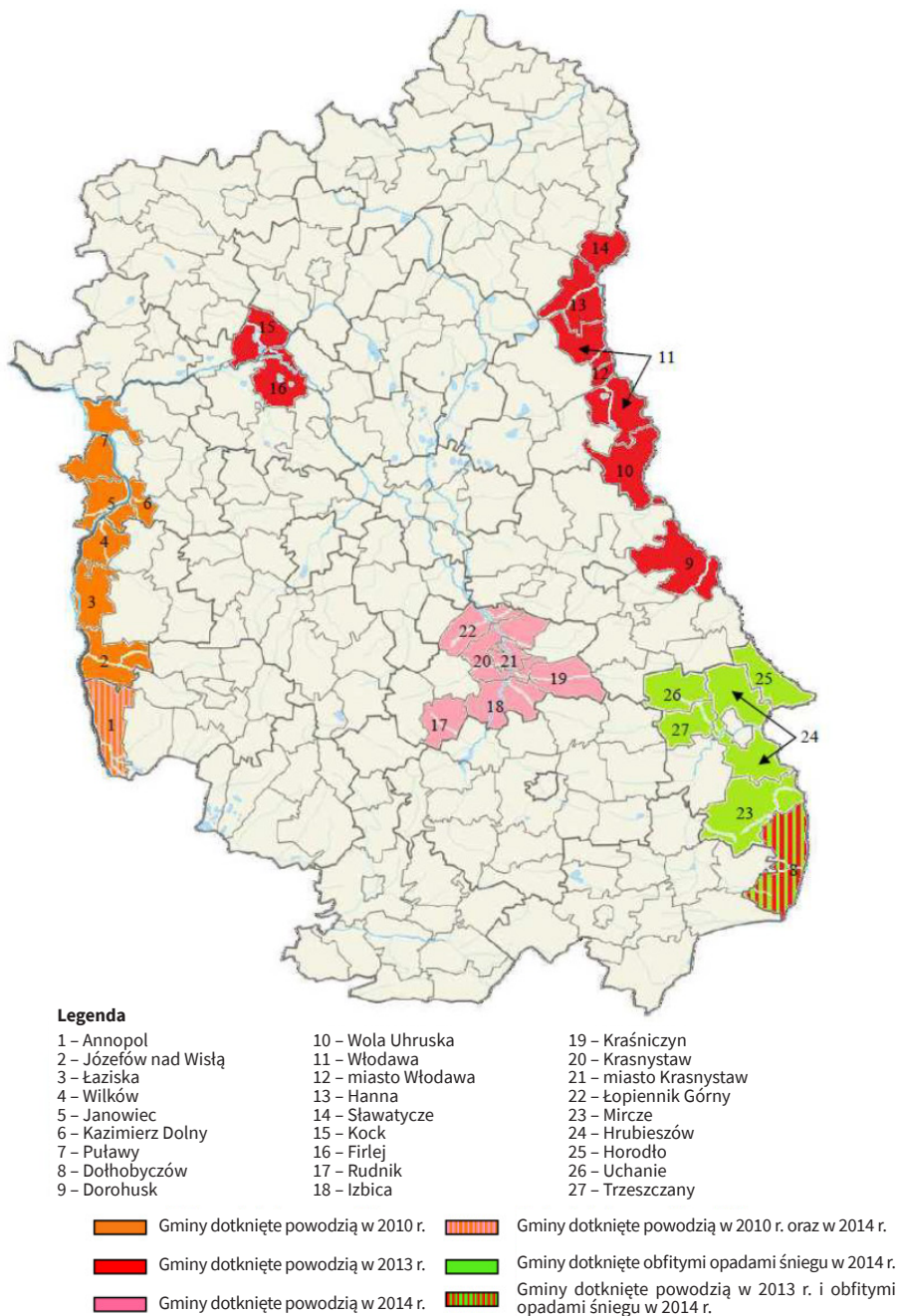
W wyniku intensywnych opadów w dniach 15–18 maja 2010 roku na obszarze województwa lubelskiego, a w dniach wcześniejszych w południowej części kraju, a także burz w dniach 17 maja–14 czerwca 2010 roku w zlewni Wisły zaistniała powódź. Akcja przeciwpowodziowa, a następnie ratunkowa oraz usuwanie wody z zalanych obszarów trwały do 6 lipca 2010 roku⁵³. Z kolei powódź w 2013 roku była następstwem intensywnych opadów deszczu w kwietniu tego roku, a powódź z 2014 roku była wynikiem intensywnych opadów deszczu na terenie województwa lubelskiego w dniach 11–16 maja 2014 roku oraz burz w okresie 13–28 maja 2014 roku⁵⁴. Ponadto przeprowadzony 18 maja 2014 roku zrzut wody ze zbiornika Nielisz wpłynął na gwałtowny wzrost poziomu wód w rzece Wieprz⁵⁵.

Powodzią z 2010 roku zostało dotkniętych siedem gmin. Powódź w 2013 roku wystąpiła na obszarze dziewięciu gmin, a powódź w 2014 roku objęła siedem gmin. Łącznie w wyniku powodzi poszkodowane zostały 22 gminy (w tym jedna – Annopol – dwukrotnie). W 2010 roku powódź objęła gminy zlokalizowane

53 *Raport po powodzi maj–czerwiec 2010 w województwie lubelskim*, Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie, Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, Lublin 2010, s. 14–15 oraz 29–41.

54 *Raport z działań przeciwpowodziowych prowadzonych w maju 2014 r. na terenie powiatów: kraśnickiego, opolskiego, puławskiego, ryckiego oraz krasnostawskiego*, Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie, Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, Lublin 2014, s. 19–20.

55 *Ibidem*, s. 63.



Rys. 4.4. Umiejscowienie gmin dotkniętych wystąpieniem zjawisk noszących znamiona katastrof naturalnych na terenie województwa lubelskiego w latach 2010–2014

Źródło: opracowanie własne.

w zlewni Wisły oraz Sanny (teren gminy Annopol leży na pograniczu zlewni Wisły i Sanny). Powódź w 2013 roku wystąpiła w zlewni Bugu (siedem gmin) i Wieprza (dwie gminy), a powódź w 2014 roku – w zlewni Wieprza (sześć gmin) oraz Wisły i Sanny (gmina Annopol). Jedna gmina (Hanna) odmówiła udostępnienia informacji, nie została zatem włączona do dalszej analizy.

W siedmiu spośród analizowanych gmin województwa lubelskiego dotkniętych powodzią w latach 2010, 2013 i 2014 sprawami z zakresu zarządzania kryzysowego zajmowały się jednoosobowe komórki organizacyjne. W pozostałych kwestie te leżały w gestii komórek wieloosobowych, przy czym w każdej z nich za zarządzanie kryzysowe odpowiadała jedna osoba. Często urzędnicy zajmowali się też innymi sprawami, a zarządzanie kryzysowe było niejako „dopełnieniem” zakresu odpowiedzialności. Przykładowo w gminie Łopiennik Górny na kwestie z zakresu zarządzania kryzysowego przeznaczona była 1/20 etatu. Takie powiązanie obowiązków może skutkować nieefektywnością prowadzonych działań.

Komórki organizacyjne odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe zazwyczaj podlegały bezpośrednio wójtowi/burmistrzowi. Służbowa podległość innym osobom – np. sekretarzom gmin (Józefów nad Wisłą, Łopiennik Górny) czy kierownikom referatów (Puławy, Dołhobyczów, Włodawa) skutkuje wydłużeniem czasu realizacji zadań. Pracownik tylko jednego spośród analizowanych urzędów gmin (Kock) wskazał, że nie uczestniczył w żadnego rodzaju szkoleniach z zarządzania kryzysowego. Urzędnicy z pozostałych gmin brali udział w szkoleniach, organizowanych najczęściej przez właściwe miejscowo starostwa powiatowe i/lub Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie. W Annopolu i Łaziskach szkolenia takie organizowane były także przez KP PSP. Zgodnie z deklaracją izbickiego urzędnika udział w grach decyzyjnych pozwala lepiej przyswajać wiedzę. Warto podkreślić, że urzędnicy z Dorohuska oraz Woli Uhruskiej brali udział w szkoleniu organizowanym przez SWISS CONTRIBUTION w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy. Dodajmy też, że nie ma modelowego programu i planu szkoleń z zakresu zarządzania kryzysowego.

Osiem spośród analizowanych gmin (Wilków, Kock, Wola Uhruska, Krasnystaw, m. Krasnystaw, Kraśniczyn, Łopiennik Górny, Rudnik) nie prowadziło żadnych działań edukacyjnych dla ludności w zakresie postępowania w razie zaistnienia katastrofy naturalnej. W pozostałych gminach działania te koncentrowały się na wydawaniu broszur informacyjnych, zamieszczaniu informacji o zagrożeniach i sposobie zabezpieczania się przed nimi na stronach internetowych urzędów gmin, pogadankach na zebraniach wiejskich. Ze względu na w głównej mierze rolniczy charakter analizowanych gmin działania edukacyjne skupione były także na zasadach ochrony żywności i wody przed skażeniami, sposobie przygotowania ukryć zabezpieczających, zasadach ochrony płodów rolnych, zwierząt gospodarskich i paszy przed skażeniem. Ponadto mieszkańcy zapoznawani byli z zasadami przygotowania do powszechnej samoobrony oraz zasadami postępowania w razie

wszystkich możliwych miejscowych zagrożeń i ich zgłaszania. Tak szeroki zakres tematyczny z jednej strony może znacząco ograniczyć konsekwencje wystąpienia powodzi, z drugiej zaś – na kilkugodzinnym spotkaniu informacyjnym może zostać przyswojony w sposób ograniczony. Także częstotliwość takich spotkań może być niewystarczająca – część urzędników zasygnalizowała, że odbywały się one raz w roku. Sama idea tego rodzaju spotkań jest jednak bardzo dobra, poparta doświadczeniami lat ubiegłych może pozytywnie wpłynąć na zachowanie w trakcie i po wystąpieniu powodzi.

W sześciu gminach poddanych analizie (Łaziska, Dołhobyczów, m. Włodawa, Krasnystaw, Kraśniczyn, Rudnik) tereny zagrożone powodzią nie zostały wyznaczone. W gminie Janowiec Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego było w fazie opracowywania. Na terenie gminy Dołhobyczów – zgodnie z informacją otrzymaną od urzędnika – nie występują obszary zalewowe i w 2013 roku nie doszło tam do powodzi, chociaż dokumenty WBiZK LUW w Lublinie jasno wskazują, że było inaczej. W wypadku gmin Kazimierz Dolny, Włodawa, Krasnystaw, m. Krasnystaw urzędnicy gminni zaistniałą sytuację traktowali jako podtopienia, a nie powódź.

Aż dziewięć gmin (Annopol, Dołhobyczów, Dorohusk, Kock, Wola Uhruska, Izbica, Krasnystaw, Kraśniczyn, Rudnik) nie posiadało aktualnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla terenów zagrożonych powodzią. Na terenach zalewowych jedenastu gmin (Annopol, Janowiec, Łaziska, Wilków, Firlej, Kock, Sławatycze, Włodawa, Izbica, m. Krasnystaw, Łopiennik Górny) występowała zabudowa mieszkaniowa lub zagrodowa, ponadto usługowa, budynki i budowle infrastruktury technicznej. W pięciu spośród 21 gmin poszkodowanych przez powódzie w latach: 2010, 2013, 2014 (Annopol, Łaziska, Firlej, Sławatycze, m. Krasnystaw) na obszarach zalewowych powstały nowe obiekty budowlane. W pozostałych gminach na obszarach zalewowych nie powstały nowe obiekty budowlane, co należy uznać za prawidłową politykę zagospodarowania przestrzennego.

W części gmin zdarzenia z lat 2010, 2013, 2014 traktowane były w kategorii podtopień, cyklicznych wystąpień rzek z koryt i zalewania nieużytków lub łąk, a w gminie Rudnik – oberwania chmury nad obszarem łąk. W pozostałych wypadkach gospodarstwa rolne, budynki oraz budowle zostały odtworzone. W czterech gminach (Annopol, Józefów nad Wisłą, Łaziska, Wilków) urzędnicy podjęli próby przekonania poszkodowanych osób do zmiany miejsca zamieszkania. Jak sygnalizowali urzędnicy, na zebraniach wiejskich poruszane były zagadnienia zmiany miejsca zamieszkania, jednak zdecydowana większość mieszkańców terenów zagrożonych ze względów ekonomicznych i „przywiązania” do terenu nie odnosiła się do tego przychylnie. Także urzędy nie posiadały odpowiednich gruntów zamiennych ani środków finansowych na zakup takich działek.

Podjęjąc działania w celu ograniczenia skutków ponownego wystąpienia powodzi, część gmin ograniczała swoją aktywność tylko do sporządzania pism

do Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej lub Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych czy Marszałka Województwa, tłumacząc to brakiem funduszy. Ze względu na ograniczenia finansowe adresatów takiej korespondencji realizacja inwestycji przeciwpowodziowych może zostać odłożona w czasie, skutkując wystąpieniem powodzi w najbliższej przyszłości. Przykładem tego jest kompleksowa modernizacja przerwanych w 2010 roku wałów przeciwpowodziowych w gminie Anopol (w Dolinie Świąciechowskiej), która rozpoczęła się w sierpniu 2015 roku (po pięciu latach od powodzi). Tłumacząc ten stan rzeczy, urzędnicy wskazywali nie tylko ograniczenia finansowe, ale i funkcjonujące rozwiązania prawne skutecznie blokujące podejmowanie przez gminy inwestycji o charakterze profilaktycznym w zakresie ochrony przeciwpowodziowej (budowa i modernizacja wałów przeciwpowodziowych nie znajduje się w ich kompetencjach). Gminy skupiały się zatem na udrażnianiu i konserwacji rowów, współfinansowaniu modernizacji wałów przeciwpowodziowych, uzupełnianiu magazynu powodziowego czy remontach dróg. W gminie Izbica przyjęto koncepcję budowy zbiornika retencyjnego, a w gminie miejskiej Krasnystaw przygotowano nowy Plan ochrony przed powodzią. Urzędnicy z gmin: Dołhobyczów, Kock, Włodawa, Rudnik nie udzielili informacji w tym zakresie, a w gminie Kraśniczyn nie podejmowano żadnych działań mających na celu ograniczenie skutków ewentualnego ponownego wystąpienia powodzi w przyszłości.

Tylko osiem spośród gmin objętych analizą (Józefów nad Wisłą, Łaziska, Dołhobyczów, Sławatycze, Włodawa, m. Włodawa, Izbica, Łopiennik Górny) posiada plan działań organizacyjno-inwestycyjnych mających na celu ograniczenie skutków wystąpienia powodzi. Wątpliwości budzi to, że rzeki oraz zbiorniki wodne znajdują się we władaniu Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej oraz Wojewódzkich Zarządów Melioracji i Urządzeń Wodnych, co uniemożliwia prowadzenie samodzielnych inwestycji na tych obiektach.

Żadna z gmin poszkodowanych przez powódzie w latach 2010, 2013, 2014 nie występowała o zewnętrzne finansowanie działań mających na celu ograniczenie możliwości wystąpienia powodzi w przyszłości. W związku z ustawowym zakresem zadań własnych gminy zostały zobligowane do opracowywania dokumentów planistycznych dotyczących poszczególnych zakresów swej działalności. Gminy nie tylko aktualizują posiadane dokumenty planistyczne, ale także opracowują nowe, kompleksowe. Sprzyja to wprowadzaniu zmian mających na celu zwiększenie efektywności działania systemu zarządzania kryzysowego w poszczególnych gminach.

W czterech gminach (Firlej, Kock, Włodawa, Wola Uhruska) nie zachodziła potrzeba użycia jednostek ratowniczych, gdyż zalane lub podtopione zostały polдеры zalewowe i nieużytki. W pozostałych wypadkach decyzję o zaangażowaniu danych jednostek do akcji powodziowej podejmował wójt (burmistrz), starosta, a w gminach Anopol (2010 r.), Łaziska i Wilków – nawet wojewoda (wynikało to ze skali rozwijającego się zdarzenia). Jednocześnie urzędnicy podkreślali, że

mieli trudność z precyzyjnym określeniem momentu, kiedy dowództwo i odpowiedzialność przejmują wójt, starosta, wojewoda.

W dwóch gminach (Dorohusk, Łopiennik Górny) osobą koordynującą działania był pracownik urzędu gminy. W pozostałych wypadkach koordynacją działań zajmował się komendant KP PSP lub wójt (burmistrz). W czterech gminach (Firlej, Kock, Włodawa, Wola Uhruska) nie podejmowano działań ratowniczych, a urzędnicy z pozostałych gmin stwierdzili, że zespoły powiatowe i/lub Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego uczestniczyły w działaniach prowadzonych na terenie gmin, m.in. koordynowały działania, monitorowały sytuację, przekazywały informacje, meldunki czy prognozy powodziowe, a ponadto wspierały działania niezbędnym sprzętem z magazynów powiatowych lub wojewódzkiego magazynu przeciwpowodziowego.

We wszystkich gminach, w których prowadzona była akcja ratunkowa, urzędnicy ocenili, że przebiegała ona sprawnie – zabezpieczono wały przeciwpowodziowe, budynki, ewakuowano zagrożonych mieszkańców, a także zwierzęta czy plony rolne. Działania te przyczyniły się do minimalizacji powstałych szkód. Według Wojewody Lubelskiego współpraca wszystkich służb, instytucji i samorządów zaangażowanych w walkę z żywiołem na terenie gminy Annapol (w 2010 r.) odbyła się wzorowo i stanowi przykład do naśladowania w skali województwa.

W dwunastu spośród analizowanych wypadków wystąpienia powodzi system ostrzegania i alarmowania ludności sprawdził się (Annapol w 2010 i w 2014 r., Janowiec, Józefów nad Wisłą, Kazimierz Dolny, Łaziska, Puławy, Wilków, Dorohusk, Sławatycze, Wola Uhruska, Krasnystaw, m. Krasnystaw). W gminie Łopiennik Górny system taki nie istniał, a w gminach Izbica oraz Kraśniczyn Gminne Zespoły Zarządzania Kryzysowego nie otrzymały komunikatów i ostrzeżeń o możliwości wystąpienia powodzi, więc system nie został użyty. Również w gminach: Dolhobyców, Firlej, Kock, Włodawa, m. Włodawa, Rudnik system nie został wykorzystany – jednak była to decyzja władz gminy, w których ocenie nie zachodziła taka potrzeba.

W trakcie akcji ratowniczej w większości gmin nie wystąpiły żadne bariery. W gminie Janowiec problemem była niechęć części mieszkańców do opuszczenia najbardziej zagrożonych domów, w Kazimierzu Dolnym – długi okres utrzymywania się bardzo wysokiego stanu wody w Wiśle. W gminie Kraśniczyn wskazano na bardzo ograniczone środki finansowe, w gminie Sławatycze wystąpiły bariery sprzętowe (zbyt mała ilość sprzętu), podobnie w gminie Łopiennik Górny (dodatkowo wskazywano na brak współpracy z jednostkami odpowiedzialnymi za gospodarowanie wodami oraz zarządzanie urządzeniami wodnymi na rzece Wieprz). Na brak współpracy z jednostkami odpowiedzialnymi za gospodarowanie wodami zwracano także uwagę w gminie miejskiej Krasnystaw, gdzie podkreślano też brak łączności i prognoz z WZMiUW w Lublinie. Z kolei w gminie Izbica wystąpiły niedostatki sprzętu ratownictwa wodnego oraz trudności w koordynacji działań i stworzeniu miejsc zakwaterowania dla ewakuowanych osób

i zwierząt. Najwięcej barier wystąpiło w gminach, w których powódź wywołała największe zniszczenia (Łaziska i Wilków). Oprócz skali powodzi urzędnicy wskazywali w tym kontekście na stan wałów przeciwpowodziowych (których zarządcą jest WZMiUW w Lublinie) – niemodernizowanych od wielu lat (np. w gminie Łaziska poziom wody Wisły był wyższy na odcinku około 3 km od korony wału). Ponadto problemem było kilkanaście dziur zrobionych przez bobry w wale głównym (bobry podlegają ochronie). Także zaniedbania konserwacyjne, takie jak np. niekoszona trawa na wałach, skutkujące też wzrostem drzew i chaszczki przy stopie wału (choć roślinność taka powinna być usuwana niezwłocznie), utrudniały walkę z żywiołem. Koryto Wisły było „nieregulowane” od wielu lat, przez co występowały płycizny, zarośla, dochodziło do piętrzenia rzeki w wyniku nagromadzenia się piachu w korycie. Długotrwałość działań powodujących zmęczenie ludzi zaangażowanych w całodobowe akcje ratownicze także stanowiła znaczną barierę.

Zdecydowaną większość terenów zalanych w wyniku powodzi w latach 2010, 2013 i 2014 stanowiły użytki rolne, w tym trwałe użytki zielone, ponadto sady oraz ogródki działkowe i nieużytki, co wynika z rolniczego charakteru omawianych gmin. Największą powierzchnię terenów zalanych zanotowano w gminach Wilków (6200 ha) i Łaziska (ok. 3200 ha). Aby uzmysłowić skalę zniszczeń spowodowanych przez powódź, wystarczy wskazać, że w samej gminie Wilków straty w uprawach rolnych, 987 budynkach mieszkalnych oraz 2922 pozostałych budynkach oszacowano na kwotę 143 683 836,00 zł. Z kolei w gminie Łaziska straty te wyniosły 45 663 017,00 zł.

Dziewięć z analizowanych gmin nie występowało z wnioskiem do wojewody o pomoc dla poszkodowanych z budżetu województwa. Pozostałe jednostki samorządowe, kierując swoje wnioski, liczyły na pozyskanie dodatkowych środków na pomoc, a gmina Kazimierz Dolny nie posiadała w swoim budżecie środków na udzielenie pomocy finansowej poszkodowanym. W wypadku gminy Wola Uhruska wniosek nie uzyskał akceptacji ze względu na wysokość strat w uprawach wynoszących poniżej 30% dochodów gospodarstwa. Siedem spośród gmin objętych analizą wystąpiło także z wnioskiem o pomoc z budżetu państwa (Annapol w 2010 r., Janowiec, Łaziska, Sławatycze, Izbica, Krasnystaw, m. Krasnystaw).

Pomoc finansowa, jaką otrzymali poszkodowani przez powódzie w latach 2010, 2013 i 2014, w większości pochodziła z budżetu państwa. Przyjmowała ona przede wszystkim formę zasiłków celowych, zapomogi czy zwolnień podatkowych. Zgodnie z danymi pozyskanymi z urzędów gmin z budżetu województwa przeznaczono łącznie 739 137,93 zł na pomoc dla poszkodowanych, z budżetu państwa: 8 666 941,00 zł. Gmina Annapol w 2010 roku otrzymała 222 000 zł pomocy finansowej od innych jednostek samorządu terytorialnego na wypłatę 333 zasiłków celowych osobom poszkodowanym. Łącznie ze źródeł innych niż środki własne przeznaczono na pomoc poszkodowanym kwotę 9 636 078,93 zł, a ze środków własnych: 54 698,87 zł.

Poszkodowane gminy bez pomocy wojewody i budżetu państwa nie byłyby w stanie zaspokoić najpilniejszych potrzeb finansowych mieszkańców gmin dotkniętych przez powódź. Choć dane te są niepełne, wskazują jednak na znaczne nakłady finansowe przeznaczone na pomoc poszkodowanym w wyniku wystąpienia powodzi na terenie gmin województwa lubelskiego. Ramy prawne i obowiązujące zasady udzielania wsparcia stanowią przepisy aktów prawnych⁵⁶.

Ponadto z pomocy w formie refundacji kosztów wynajmu mieszkań w 2010 roku skorzystało 421 rodzin, w tym: 407 rodzin z gminy Wilków, siedem z gminy Annopol, sześć z gminy Janowiec i jedna rodzina z gminy Łaziska. Ponadto w wypadku 30 rodzin z gminy Wilków gmina poniosła koszty wynajmu kontenerów dla poszkodowanych rodzin. Na pokrycie kosztów związanych z wynajmem mieszkań i kontenerów gminy otrzymały łącznie 1 748 950,00 zł, w tym: gmina Wilków – 1 408 950,00 zł, gmina Annopol – 35 000,00 zł, gmina Janowiec – 300 000,00 zł, gmina Łaziska – 5000,00 zł. Pomimo takiej formy pomocy dla poszkodowanych to właśnie miejscowa ludność ponosi największe koszty w razie wystąpienia katastrofy naturalnej.

Analizowane gminy na usuwanie skutków powodzi wydatkowały środki własne, dotacje celowe z budżetu województwa i dotacje celowe z budżetu państwa. Gminy: Annopol (w 2010 r.), Janowiec i Łaziska otrzymały wsparcie od innych jednostek samorządu terytorialnego na remonty dróg, ponadto gminy Łaziska i Janowiec

56 Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206) – art. 22 regulujący zadania wojewody w zakresie wykonywania polityki Rady Ministrów w województwie; Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.) – art. 40 ust. 2 i 3 regulujący zasady przyznawania pomocy w formie zasiłków celowych z tytułu klęski żywiołowej lub ekologicznej; Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 19 kwietnia 2005 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz.U. z dnia 4 maja 2005 r. Nr 77, poz. 672) – regulujące zasady przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego u osób ubiegających się o świadczenia pomocy społecznej; Pismo Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 kwietnia 2010 r. znak: BUSKŻ 5941-3-1/10 określające zasady udzielania pomocy finansowej z budżetu państwa dla osób lub rodzin poszkodowanych w wyniku katastrof naturalnych; Pismo Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 maja 2010 r. znak: SVS-1744/2010 określające zasady udzielania pomocy społecznej osobom lub rodzinom poszkodowanym przez powódź w maju 2010 r. (zasiłki celowe w wysokości do 20 tys. zł i 100 tys. zł); Pismo Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 czerwca 2010 r. znak: BUSKŻ 5941-7-41/10 określające zasady udzielania pomocy społecznej osobom lub rodzinom poszkodowanym przez powódź na remont albo odbudowę budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego; Pismo Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 maja 2010 r. znak: DPS.II. 074-46(2)-3062/JŁ/2010 określające zasady przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego u osób i rodzin poszkodowanych w wyniku powodzi; Pismo dyrektora Wydziału Polityki Społecznej LUW w Lublinie z dnia 7 czerwca 2010 r. znak: PS.VI.0713-24d/10 określające zasady przyznawania pomocy finansowej z budżetu państwa w formie zasiłków celowych dla powodzi; Pismo Wicewojewody Lubelskiego z dnia 24 czerwca 2010 r. znak: PS.I.0717/22-16/10 określające zasady przyznawania pomocy w formie zasiłku celowego do 6 tys. zł.

otrzymały dotacje od osób fizycznych oraz prywatnych przedsiębiorstw. Jedynie gmina Kazimierz Dolny w celu usuwania skutków powodzi korzystała ze środków pozyskanych z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. W gminach: Janowiec, Józefów nad Wisłą, Kazimierz Dolny, Łaziska, odbudowa zniszczeń wywołanych przez powódź w 2010 roku trwała więcej niż rok. Najwięcej środków finansowych na usuwanie skutków powodzi przeznaczono w gminach Annapol, Janowiec i Łaziska.

Po powodziach z lat 2010, 2013 i 2014 piętnaście spośród analizowanych gmin nie wprowadziło zmian w swoim systemie zarządzania kryzysowego, gdyż istniejące wówczas systemy sprawdziły się. Zmian dokonano w sześciu gminach i dotyczyły one: bieżącego uaktualniania listy mieszkańców z zagrożonych obszarów oraz osób funkcyjnych w Gminnym Zespole Zarządzania Kryzysowego (Janowiec), aktualizacji planów z zakresu zarządzania kryzysowego (Łaziska, Puławy), aktualizacji map dotyczących terenów zagrożonych, przeszkolenia nowych pracowników urzędu w zakresie działań GZZK i GCZK, zwiększenia ilości sił i środków własnych służących do ratownictwa przeciwpowodziowego (Łaziska), usprawnienia systemu ostrzegania i alarmowania służb ratowniczych, ludności i ZZK, doposażenia służb ratowniczych w niezbędny sprzęt do ratownictwa w czasie powodzi oraz zabezpieczenia niezbędnych ilości materiałów (piasek, worki, folia) do ochrony budynków (Izbica), aktualizacji Planu Operacyjnego Ochrony przed Powodzią, zawarcia porozumienia w sprawie zaopatrzenia gminy w podstawowy sprzęt podręczny, piach, worki na piasek oraz folię do zabezpieczenia budynków w wypadku zagrożenia powodziowego – dostępność 24 h/dobę (Krasnystaw), wprowadzenia systemu SMS-owego powiadamiania o zagrożeniach, stworzenia nowego Planu ochrony przed powodzią, doposażenia magazynu przeciwpowodziowego i podległych jednostek OSP (m. Krasnystaw).

W całym rejonie zlewni Bugu powodzie mają całkowicie inny charakter niż te z innych rejonów Polski, gdyż nie niosą ze sobą bezpośrednich zagrożeń dla życia i mienia ludzi. Powodzie mają charakter swobodnego wylewu wód z koryta w dolinę, gdzie oprócz infrastruktury drogowej praktycznie nie ma żadnej innej, zwłaszcza o charakterze budowlanym.

Zgodnie z danymi uzyskanymi z WBiZK LUW w Lublinie straty w infrastrukturze komunalnej na terenie województwa lubelskiego spowodowane przez powódź w maju i czerwcu 2010 roku ogółem wyniosły 229 828 800,00 zł. Straty w infrastrukturze jednostek samorządu terytorialnego kształtowały się na poziomie 16 934 000,00 zł⁵⁷. Jednostki samorządowe w 2010 roku wydatkowały na ich pokrycie łącznie 10 774 769,97 zł z puli 11 540 985,11 zł otrzymanej z budżetu państwa za pośrednictwem budżetu województwa.

⁵⁷ Raport po powodzi maj-czerwiec 2010 w województwie lubelskim, s. 78–80.

Obfite opady śniegu połączone z zamieciami i zawiejami, prowadzącymi do ograniczenia przejezdności dróg

Na obszarze województwa lubelskiego w 2014 roku wystąpiły także obfite opady śniegu połączone z zamieciami i zawiejami, prowadzącymi do ograniczenia przejezdności dróg. W dniu 29 stycznia 2014 roku do Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego wpłynęło ostrzeżenie meteorologiczne o zawiejach i zamieciach śnieżnych wydane przez Centralne Biuro Prognoz Meteorologicznych w Krakowie. Występowanie wspomnianych zjawisk doprowadziło do ograniczenia przejezdności dróg. Zgodnie z danymi Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie najtrudniejsza sytuacja pod tym względem dotyczyła obszaru gmin: Dołhobyczów, Mircze, Hrubieszów, Horodło, Uchanie i Trzeszczany.

Zarządzaniem kryzysowym w analizowanych urzędach gmin zajmowały się jednoosobowe komórki organizacyjne. W gminie Dołhobyczów komórka odpowiedzialna za kwestie związane z zarządzaniem kryzysowym wchodziła w skład Referatu Spraw Obywatelskich i Organizacyjnych. Komórki organizacyjne odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe wykonywały także inne działania, a zarządzanie kryzysowe było dopełnieniem zakresu obowiązków. Zazwyczaj podlegały one bezpośrednio wójtowi. Wyjątek stanowiła gmina Dołhobyczów, gdzie bezpośrednim przełożonym urzędnika odpowiedzialnego za zarządzanie kryzysowe był Kierownik Referatu Spraw Obywatelskich i Organizacyjnych.

Pracownicy wszystkich analizowanych gmin uczestniczyli w różnego rodzaju szkoleniach z zarządzania kryzysowego, przy czym urzędnicy z trzech gmin (Horodło, Hrubieszów, Trzeszczany) brali udział tylko w szkoleniach organizowanych przez właściwe miejscowo starostwa powiatowe. Ze szkoleń organizowanych przez starostwa powiatowe oraz Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie korzystali pracownicy dwóch urzędów gmin (Mircze, Uchanie). Ponadto urzędnik z gminy Mircze uczestniczył w szkoleniu „Na granicy terroryzmu”, organizowanym przez SWISS CONTRIBUTION w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy. W szkoleniach organizowanych przez inne podmioty uczestniczyli pracownicy urzędów gmin Dołhobyczów i Uchanie.

Dwie spośród sześciu analizowanych gmin (Hrubieszów, Uchanie) nie prowadziło żadnych działań edukacyjnych dla ludności w zakresie postępowania w razie zaistnienia katastrofy naturalnej. W pozostałych gminach działania te prowadzone były za pośrednictwem ulotek, folderów, komunikatów i instrukcji zamieszczanych na stronach internetowych urzędów gmin. Takie podejście władz gminnych do kwestii udzielania informacji mieszkańcom wpływa pozytywnie na minimalizację potencjalnych niepożądanych konsekwencji wystąpienia m.in. katastrof naturalnych oraz wpaja dobre praktyki.

W związku z ustawowym katalogiem zadań własnych gminy opracowują plany odśnieżania dróg gminnych, zawierają umowy z podmiotami zewnętrznymi

(przedsiębiorcami) posiadającymi specjalistyczny sprzęt do odśnieżania lub korzystają z usług zakładów gminnych (o ile posiadają one niezbędny sprzęt). Ponadto gminy zabezpieczają w swoich budżetach środki finansowe na utrzymanie i remont dróg, z których część – w miarę potrzeb – wydatkowana jest na odśnieżanie dróg gminnych. Tylko jedna gmina (Mircze) występowała z wnioskiem o uzyskanie zewnętrznego źródła finansowania – w 2014 roku wójt tejże gminy złożył do Wojewody Lubelskiego wniosek o udzielenie pomocy finansowej na odśnieżanie dróg, jednak spotkał się on z decyzją odmowną.

W akcji odśnieżania dróg w 2014 roku brali udział przede wszystkim prywatni przedsiębiorcy, z którymi władze gmin podpisały umowy w tym zakresie. W gminach: Dołhobyczów, Horodło, Hrubieszów i Trzeszczany zaangażowane były także gminne zakłady komunalne (ze względu na posiadanie odpowiedniego sprzętu), a ponadto rolnicy indywidualni (Dołhobyczów, Horodło, Hrubieszów) oraz Straż Graniczna (Dołhobyczów, Mircze) i wojsko (Mircze). Zgodnie z informacjami uzyskanymi w gminie Uchanie nie zachodziła tam potrzeba prowadzenia akcji odśnieżania.

Decyzję o zaangażowaniu danych jednostek do akcji w czterech spośród sześciu badanych gmin (Dołhobyczów, Horodło, Hrubieszów, Mircze) podejmował wójt, a w gminie Trzeszczany – wójt po uzgodnieniu ze starostą. Wójt gminy Mircze zwrócił się o pomoc do Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w Chełmie oraz Komendanta Jednostki Wojskowej w Hrubieszowie. Za pomocą skuterów (Straż Graniczna) oraz samochodów terenowych (wojsko) dowożono mieszkańcom podstawowe artykuły żywnościowe. Za koordynację działań jednostek zaangażowanych w akcję odśnieżania odpowiadali: wójt (w gminach Dołhobyczów, Horodło i Hrubieszów), pracownik urzędu gminy zajmujący się utrzymaniem dróg gminnych (Mircze), wójt po konsultacjach ze starostą (gmina Trzeszczany).

W trzech spośród gmin, w których prowadzona była akcja odśnieżania (Dołhobyczów, Horodło, Trzeszczany), zaangażowane siły okazały się wystarczające. Trudna sytuacja wystąpiła w gminach Mircze oraz Hrubieszów, gdzie długotrwałe opady śniegu połączone z silnym wiatrem powodowały tworzenie się zasp po kilku godzinach od odśnieżenia. W gminie Mircze postanowiono czekać, aż śnieg przestanie padać. Ponadto ze względu na zawiane drogi powiatowe sprzęt gminny nie mógł przedostać się na drogi gminne. Po kilku dniach zasy były się jednak twarde i sprzęt wykorzystywany do odśnieżania nie był w stanie ich pokonać. Dlatego też w drugiej fazie odśnieżania zostały użyte ładowarki dużej mocy, wywożące śnieg z jezdni do rowu, oraz spychacze.

Urzednicy z gmin, w których prowadzona była akcja odśnieżania, deklarowali, że Powiatowy i Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego uczestniczyły w działaniach prowadzonych na terenie gmin. W dniu 2 lutego 2014 roku w Urzędzie Gminy Mircze odbyło się posiedzenie Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego z udziałem Ministra Administracji i Cyfryzacji, Wojewody

Lubelskiego, Starostów Powiatu Hrubieszowskiego, Zamojskiego i Tomaszowskiego, Dyrektora GDDKiA, przedstawicieli straży pożarnej, Straży Granicznej i Policji. Dyrektor GDDKiA przedstawił ofertę dotyczącą pomocy w odśnieżaniu, której koszty poniosłyby samorządy, jednak ze względu na brak środków finansowych propozycja ta nie została przyjęta.

System ostrzegania i alarmowania ludności – zgodnie z deklaracjami urzędników – sprawdził się, łączność przebiegała bez zakłóceń. W gminie Dołhobyczów utrzymywano kontakt nie tylko z sołectwami, ale i z piekarniami. Przez dwie doby chleb dostarczany był do sklepów oraz sołectw skuterami śnieżnymi przez żołnierzy z dwóch Strażnic w Gminie, ponadto w dostarczaniu pieczywa pomagał helikopter z Chełma. Z kolei w gminie Mircze przez cały okres prowadzony był monitoring przejezdności dróg na terenie gminy. Na stronie internetowej urzędu podany był telefon dyżurnego GZZK czynny całą dobę, aby mieszkańcy mogli zgłaszać swoje potrzeby w zakresie skierowania sprzętu do odśnieżania, zaopatrzenia w produkty spożywcze, leki, pomoc medyczną itp. GZZK zbierał dane do raportu w zakresie przejezdności dróg, był w kontakcie z sołtysami i mieszkańcami sołectw. Mieszkańcy przez sołtysów byli informowani o tym, które odcinki dróg są przejezdne.

W trakcie akcji odśnieżania w gminie Mircze wystąpiły bariery o charakterze sprzętowo-meteorologicznym. Przy takiej ilości opadów sprzęt użyty do odśnieżania nie był w stanie udroźnić dróg gminnych. Ponadto drogi powiatowe były zawiane i sprzęt nie mógł przedostać się na drogi gminne. Nawet droga wojewódzka, która była ciągle odśnieżana, nie zawsze była przejezdna. Z kolei w gminie Hrubieszów barierą była skala opadów w krótkim okresie. W wyniku wystąpienia obfitych opadów śniegu tylko w gminie Horodło odnotowano pojedyncze przypadki częściowego lub całkowitego zarwania dachów na budynkach gospodarczych o słabszej konstrukcji. Nikt jednak nie wnioskował o żadną formę pomocy z tego tytułu. Najwięcej środków na akcję odśnieżania dróg wydatkowano w gminach Hrubieszów i Mircze, gdzie sytuacja była najbardziej niekorzystna. Wszystkie gminy finansowały akcję odśnieżania dróg ze środków własnych.

W żadnej z analizowanych gmin nie wprowadzono zmian w systemie zarządzania kryzysowego. Jak wskazują urzędnicy, od czasu obfitych opadów śniegu w 2014 roku przybyło sprzętu do odśnieżania, dostępnego u rolników czy prywatnych przedsiębiorców. W przyszłości planowane jest zawarcie porozumienia między gminami powiatu hrubieszowskiego i Starostwem Powiatowym w Hrubieszowie o wspólnym finansowaniu pobytu osób dializowanych w hotelu w razie nieprzejezdności dróg spowodowanej obfitymi opadami śniegu. Przewidując pogarszanie się przejezdności na terenie powiatu hrubieszowskiego, osoby wymagające dializowania przetransportowane zostały prewencyjnie do szpitala w Hrubieszowie. Do działań zaangażowano także Lotnicze Pogotowie Ratunkowe.

Zgodnie z deklaracjami urzędników administracji rządowej w województwie lubelskim w trakcie akcji odśnieżania wystąpiły problemy we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego. Urzędnicy wskazywali, że wymiana informacji między WCZK a jednostkami samorządowymi była utrudniona, ponieważ w strukturze Starostwa Powiatowego w Hrubieszowie funkcjonowanie Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego po godzinach pracy urzędu opierało się na domowym dyżurze telefonicznym pracownika. W momencie zwracania się do niej z konkretnym pytaniem osoba pełniąca dyżur nie posiadała bieżących informacji, zwłaszcza o drogach gminnych. Ponadto w gminach nie zapewniono całodobowego dyżuru niezbędnego do przepływu informacji oraz dokumentowania prowadzonych czynności. Także raporty z wielu gmin i starostwa przychodziły nieterminowo (co nie zawsze było uzasadnione prowadzoną na miejscu akcją ratowniczą). Podczas raportowania pracownicy administracji samorządowej często nie stosowali się do wskazówek WCZK (z WCZK przesyłano jednolite formularze) lub podawali dane niekompletne bądź bardzo nieściśle.

W komunikacji z mediami także wystąpiły pewne problemy. Urzędnicy wskazywali, że media skupiały się na odciętych od świata małych miejscowościach (skupiskach dwóch–trzech zabudowań lub wręcz pojedynczych zagród), co wymagało natychmiastowej odpowiedzi, a samorządy nie posiadały w tym zakresie wiarygodnych danych. W tej sytuacji żądanie informacji przez media było traktowane priorytetowo, co prowadziło czasem do tego, że przygotowywano je w pierwszej kolejności, zamiast podjąć działania ważniejsze z punktu widzenia koordynowania akcji przywracania przejezdności dróg.

4.3.3. Kluczowe elementy warunkujące wzrost sprawności systemu zarządzania kryzysowego w województwie lubelskim

W celu podniesienia sprawności funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego w województwie lubelskim należy wprowadzić zmiany w takich aspektach, jak:

- uregulowania prawne w zakresie zarządzania kryzysowego;
- organizacja pracy w jednostkach administracji publicznej;
- elementy ochrony przeciwpowodziowej;
- zagospodarowanie obszarów zagrożonych;
- ubezpieczenia budynków i budowli.

Istotnym zagadnieniem jest uregulowanie prawne kwestii występowania obszarów przyrodniczych prawnie chronionych, w tym obszarów Natura 2000, oraz zagospodarowania dolin rzecznych na ich terenie w celu ochrony przeciwpowodziowej (w tym prowadzenia prac w międzywalu). Uregulowania wymaga także możliwość zapobiegania uszkodzeniu wałów przeciwpowodziowych przez bobry, które podlegają ochronie.

Powinno się też uporządkować zasady współpracy z władzami samorządowymi w zakresie rozdziału kompetencji, czytelności zadań oraz przejmowania odpowiedzialności przy realizacji zadań przypisanych do administracji samorządowej (wskazują na to zarówno pracownicy administracji lokalnej, jak i rządowej). Innym newralgicznym zagadnieniem jest kwestia zwolnienia strażaków OSP z pracy na czas prowadzonych długotrwałych działań ratowniczych, a także doposażenia jednostek PSP i OSP oraz opracowania przejrzystych zasad finansowania długotrwałych działań. Wskazane jest doposażenie magazynów przeciwpowodziowych oraz ustalenie standardu ilościowego ich wyposażenia (dla województwa, powiatu, gminy) na poziomie niezbędnym do prowadzenia działań zabezpieczających.

Należy określić zadania, sposób działania oraz zasady oddelegowywania pracowników odpowiednich służb (np. pomocy społecznej, nadzoru budowlanego) do wsparcia działań poszkodowanej gminy w zakresie określania rozmiaru, szacowania strat oraz udzielania pomocy mieszkańcom. Konieczne jest opracowanie standardów i procedur udzielania pomocy psychologicznej osobom poszkodowanym w wyniku destrukcyjnego działania sił natury. Niezbędne jest zatem posiadanie w każdym regionie odpowiednio przeszkolonego i gotowego do szybkiej mobilizacji zespołu psychologów wspierających poszkodowanych i ratowników w trakcie akcji ratowniczej oraz po jej zakończeniu.

Samorządy powinny opracować szczegółowe procedury dotyczące sytuacji kryzysowych w zakresie ochrony zdrowia zwierząt oraz obowiązków, jakie nakłada na gminy ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁵⁸. Brak takich uregulowań w sytuacjach kryzysowych skutkuje przerzucaniem kompetencji. Trzeba też ujednoczyć strukturę organizacyjną urzędów gmin, bezpośrednio podporządkowując komórki organizacyjne odpowiadające za zarządzanie kryzysowe wójtom (burmistrzom), co pozwoliłoby na skrócenie procesu decyzyjnego w jednostkach samorządu terytorialnego.

Uregulowania wymagają również zapisy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla obszarów nadrzecznych zagrożonych bezpośrednim uderzeniem fali powodziowej w razie przerwania wału. Podkreślić należy potrzebę budowy nowych oraz modernizacji już istniejących wałów przeciwpowodziowych, a także zbiorników retencyjnych czy suchych polderów, a ponadto rozwijania programu małej retencji wodnej w województwie lubelskim. Nie wolno przy tym zapominać o wieloletnich zaniedbaniach konserwatorskich wałów przeciwpowodziowych i urzędzeń przeciwpowodziowych czy ograniczeniach w możliwości ich naprawy lub odbudowania (*casus* gminy Annopol, w której generalna modernizacja po powodzi z 2010 r. rozpoczęła się w sierpniu 2015 r.).

58 Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.).

Innym bardzo istotnym zagadnieniem jest prowadzenie inwestycji w celu obniżenia dna koryt rzek, zawyżonych nawet o 1,5 m w wyniku sedymentacji oraz akumulacji materiału niesionego przez rzekę.

Trzeba zobowiązać administratorów rzek do przyspieszenia prac związanych z usuwaniem drzew i zakrzaczeń z terenów międzywala, opóźniających spływ wód powodziowych i tworzących warunki do zakładania siedlisk bobrów, a także do wykaszania wałów na całej ich długości w celu ułatwienia monitoringu i prowadzenia akcji przeciwpowodziowych. Konieczne jest również przeskalowanie wodowskazów, tak by oddawały rzeczywiste stany zagrożenia powodziowego, oraz zwiększenie liczby stacji wodowskazowych w celu uzyskania wiarygodnych danych o stanie rzek w rejonach najbardziej zagrożonych powodziowo. Należy ponadto podjąć próby uszczegółowienia prognoz rozwoju sytuacji hydrologicznej opracowywanych przez IMGW, gdyż dotychczasowe obciążone były dużymi błędami. Rozbieżności wielkości prognoz poziomów wody (sięgające nawet ponad 200 cm) utrudniają służbom ratowniczym przygotowanie się do rzeczywistych działań.

Tylko w dziewięciu spośród gmin dotkniętych powodzią (Annopol, Janowiec, Puławy, Wilków, Dorohusk, Sławatycze, Włodawa, Kraśniczyn, Rudnik) powszechne było ubezpieczanie budynków oraz budowli przez prywatnych właścicieli, natomiast w czterech gminach (Kock, Izbica, Krasnystaw, Łopiennik Górny) było ono bardzo sporadyczne (zdaniem urzędników z powodu wysokich składek ubezpieczeniowych). Urzędnicy z pozostałych ośmiu gmin (Józefów nad Wisłą, Kazimierz Dolny, Łaziska, Dołhobyczów, Firlej, m. Włodawa, Wola Uhruska, m. Krasnystaw) nie byli w stanie określić powszechności ubezpieczeń na swym terenie.

Z kolei w czterech z sześciu gmin, na których obszarze wystąpiły obfite opady śniegu, skutkujące m.in. ograniczeniem przejezdności dróg (Horodło, Hrubieszów, Mircze, Trzeszczany), powszechne było ubezpieczanie budynków oraz budowli przez prywatnych właścicieli. Ogromny wpływ na ten stan rzeczy ma doświadczenie płynące z lat wcześniejszych oraz świadomość występowania zmian klimatu, skutkujących wzrostem częstotliwości występowania anomalii pogodowych. Jednakże, jak wskazują pracownicy gmin, części mieszkańców nie stać na opłacanie składek ubezpieczeniowych, dlatego w gminie Uchanie ubezpieczanie budynków nie było powszechne.

W wypadku województwa lubelskiego należy zwrócić uwagę na to, że właściciele nieruchomości budowlanych lokalizują swoje budynki mieszkalne oraz gospodarcze wysoko względem najwyższego poziomu wody powodziowej. Takie zdroworozsądkowe podejście, będące wynikiem wielowiekowych doświadczeń, skutkuje znaczną minimalizacją strat, gdyż pomimo zalania terenów wokół gospodarstwa same budynki, posadowione na wzniesieniach, w większości pozostają niezagrażone.

4.4. Województwo dolnośląskie jako miejsce potencjalnego wystąpienia katastrof naturalnych

Województwo dolnośląskie położone jest w południowo-zachodniej części Polski i graniczy z województwami: lubuskim, wielkopolskim i opolskim, a także z Niemcami oraz Czechami. Południową część województwa zajmują Sudety, Przedgórze Sudeckie oraz Pogórze Zachodniosudeckie, północną zaś część – Nizina Śląska, Śląsko-Łużycka oraz Południowo-Wielkopolska, Obniżenie Mielicko-Głogowskie, a także Wał Trzebiński⁵⁹. Województwo dolnośląskie zajmuje powierzchnię⁶⁰ 19 947 km² (6,4% powierzchni Polski) i jest zamieszkane przez 2 910 000 mieszkańców⁶¹ (7,6% populacji kraju). Średnia gęstość zaludnienia wynosi 146 osób/km² (przy średniej krajowej na poziomie 123 osoby/km²).

Zagrożenia dotyczące terenu województwa dolnośląskiego, zgodnie z Wojewódzkim Planem Zarządzania Kryzysowego, można podzielić na: zagrożenia powodziowe, silne mrozy/intensywne opady śniegu, silne wiatry, pożary lasów, osuwiska, susze/upały, skażenia chemiczne, skażenia radiacyjne, zakłócenia w systemach technicznych, zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłócenia na rynku naftowym, epidemie, epizootie, epifitozy, katastrofy, protesty społeczne, zagrożenia terrorystyczne. Biorąc pod uwagę prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożeń na podstawie danych historycznych oraz klasyfikacji ich skutków, w województwie dolnośląskim wyodrębniono ich pięć rodzajów: bardzo rzadkie, rzadkie, możliwe, prawdopodobne, bardzo prawdopodobne.

Zagrożeniami naturalnymi są zagrożenia powodziowe, silne mrozy/intensywne opady śniegu, silne wiatry, pożary lasów, osuwiska, susza/upały, epidemie, epizootie oraz epifitozy. Województwo dolnośląskie w przeważającej części leży w dorzeczu Odry, a w bardzo małej (część terenów przygranicznych z Czechami) – w dorzeczu Łaby. Główne rzeki tego obszaru to: Odra, Bóbr, Nysa Łużycka, Nysa Kłodzka, Barycz, Kwisa, Widawa, Bystrzyca, Oława, Kaczawa i Śleza. Rzekami stwarzającymi największe zagrożenie powodziowe na terenie województwa dolnośląskiego są: Odra, Bóbr (w górnym biegu, po zbiornik w Pilchowicach), Nysa Kłodzka (do kaskady zbiorników poniżej Kamieńca Ząbkowickiego), Nysa Łużycka (z niebezpiecznym dopływem – Witka), Barycz, Widawa (duże zagrożenie

59 M. Truba, K. Jankowski, J. Jankowska, B. Wiśniewska-Kadżajan, *Analiza zabezpieczeń przeciwpowodziowych województwa dolnośląskiego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Seria: Administracja i Zarządzanie, Nr 98, Siedlce 2013, s. 24.

60 Według danych GUS na dzień 31.12.2013 r. (*Rocznik Statystyczny Województwa Dolnośląskiego*, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Wrocław 2014).

61 *Ibidem*.

w granicach Wrocławia), Oława, Kwisa, Bystrzyca, Kaczawa, Nysa Szalona, Kamienna, mniejsze rzeki oraz potoki górskie przekraczające retencję koryta nawet przy niewielkich opadach. Największe zagrożenie występuje w terenach górskich oraz na przedgórzu, gdzie brakuje odpowiednich zabezpieczeń technicznych⁶².

Główne typy powodzi, jakie mogą wystąpić na obszarze województwa dolnośląskiego, to powódzie opadowe, roztopowe oraz zatorowe (zatorowo-lodowe oraz zatorowo-śryżowe). Wezbrania powodziowe na Odrze wywołane są (w 75%) przez długotrwałe intensywne opady deszczu w okresie od czerwca do sierpnia. Wezbranie Odry na terenie Czech z dopływów Ostrawicy i Opawicy wzrasta po przyjęciu przez Odrę wód Olzy. Następną rozbudowa fali aż o około 50% przepływu może nastąpić na wysokości ujścia Nysy Kłodzkiej do Odry, szczególnie przy nałożeniu się szczytów fal⁶³. Zagrożenie powodziowe dla województwa dolnośląskiego stanowią mogą również olbrzymie zbiorniki retencyjne, energetyczne, np. Dobromierz, Leśna, Lubachów, Mietków, Pilchowice, Słup, Sosnowka, Topola, Złotniki, a także wypełniony wodą Obiekt Unieszkodliwiania Odpadów Wydobyczych „Żelazny Most”. W czasie awarii czy zniszczenia mogą one zatopić znaczne obszary położone niżej. Ze względu na zróżnicowane ukształtowanie terenu województwa, występowanie obszarów górskich, wyżynnych, nizinnych, kotlin, licznych rzek, potoków, dochodzić może zarówno do powodzi lokalnych (bardzo prawdopodobne), jak i wielkoobszarowych (możliwe). Łączna długość rzek i kanałów na analizowanym obszarze wynosi 6275 km, w tym uregulowanych jest 3957 km. Wały przeciwpowodziowe o długości 1314 km chronią obszar 161,5 tys. ha⁶⁴.

Z kolei analizując problem pożarów lasów, należy zaznaczyć, że zajmują one obszar 591,848 tys. ha, czyli 29,7% powierzchni województwa⁶⁵. Występowanie pożarów lasów jest prawdopodobne. Największymi zwartymi obszarami leśnymi są Bory Dolnośląskie w północno-zachodniej części województwa, a także kompleksy leśne w Sudetach⁶⁶. Do I kategorii zagrożenia pożarowego zaliczono nadleśnictwa: Bolesławiec, Chocianów, Głogów, Legnica, Lubin, Oborniki Śląskie, Pieńsk, Ruzów, Węgliniec, Wołów, Złotoryja, Świeradów, Szklarska Poręba, Świętoszów, Przemków. Nadleśnictwa: Bardo Śląskie, Lwówek Śląski, Miękinia, Milicz, Oleśnica, Oława, Świdnica, Śnieżka, Wałbrzych, Żmigród, Jawor, Henryków zaliczone zostały do II kategorii zagrożenia pożarowego, a nadleśnictwa:

62 *Wojewódzki plan zarządzania kryzysowego*, Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, Wrocław 2012, s. 189.

63 *Wojewódzki plan zarządzania kryzysowego* (Wrocław, 2012), s. 189.

64 Dane GUS na dzień 31.12.2013 r. (*Rocznik statystyczny rolnictwa*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014, s. 106).

65 Dane GUS na dzień 31.12.2013 r. (*Rocznik Statystyczny Województwa Dolnośląskiego*, 2014, s. 286).

66 *Regionalny Program Operacyjny Polityki Leśnej Państwa*, Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych we Wrocławiu, Wrocław 2003, s. 9.

Bystrzyca Kłodzka, Jugów, Kamienna Góra, Łądek-Zdrój, Międzyzylesie, Zdroje – do III kategorii zagrożenia pożarowego⁶⁷. Zagrożone pożarami są także obszary zurbanizowane, na terenie powiatów będących dużymi aglomeracjami miejskimi (Jelenia Góra, Legnica, Wałbrzych, Wrocław), a ponadto powiaty o znacznym obszarze (kłodzki, zgorzelecki).

4.4.1. Organizacja zarządzania kryzysowego na poziomie wojewódzkim w województwie dolnośląskim

Zarządzanie kryzysowe w województwie dolnośląskim leży w gestii Wojewody Dolnośląskiego. Podstawowym dokumentem planistycznym jest Wojewódzki plan zarządzania kryzysowego, opracowany w 2012 roku. Nowy plan został przedstawiony do zaakceptowania ministrowi właściwemu do spraw administracji, ale nie został on jeszcze zatwierdzony.

Inne dokumenty związane z zarządzaniem kryzysowym w województwie dolnośląskim to:

- Wojewódzki Plan Operacyjny Ochrony przed Powodzią;
- Wojewódzki plan działania na wypadek wystąpienia epidemii zachorowań na choroby zakaźne;
- Plan Postępowania Awaryjnego Województwa Dolnośląskiego w przypadku zdarzeń radiacyjnych;
- Plan Wprowadzenia Ograniczeń w Zakresie Obrotu Paliwami i Zmniejszenie Zużycia Paliw w Województwie Dolnośląskim;
- Plan Ograniczeń Dostaw Ciepła;
- Wojewódzki Plan Ratowniczy;
- Plan operacyjnego funkcjonowania województwa dolnośląskiego w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny;
- Wojewódzki Plan Obrony Cywilnej;
- Wojewódzki Plan Działania Systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne dla Województwa Dolnośląskiego.

Decyzję o przeprowadzeniu ewakuacji – w zależności od rodzaju oraz skali zagrożenia – podejmuje Wojewoda Dolnośląski, jako organ kierujący działaniami mającymi na celu zapobieżenie wystąpieniu klęski żywiołowej (w tym katastrofy naturalnej) bądź usunięcie jej skutków – o ile stan klęski żywiołowej wprowadzony został na obszarze więcej niż jednego powiatu w województwie dolnośląskim. Decyzję o podjęciu ewakuacji II stopnia podjąć może także osoba kierująca akcją

⁶⁷ *Wojewódzki Plan Działania Systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne dla Województwa Dolnośląskiego*, Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, Wrocław 2011, s. 26.

ratunkową⁶⁸. Ewakuacja ludności z zagrożonych terenów leży w gestii wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). Jeśli posiadane siły i środki na poziomie gminnym okażą się niewystarczające, starostowie uruchamiają swoje procedury ewakuacji ludności, a gdy szczebel powiatowy nie jest w stanie podołać sytuacji, w ewakuację włączony zostaje szczebel wojewódzki. Działaniami związanymi z ewakuacją kieruje Dyrektor Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu⁶⁹. Do jego zadań należy m.in. nadzorowanie przygotowania i przebiegu ewakuacji ludności i zwierząt oraz określenie rejonów, z których ludność będzie ewakuowana. Współdziała on z Wydziałem Polityki Społecznej DUW oraz Komendantem Wojewódzkim Policji. Powiadomianie ludności o ewakuacji II stopnia w województwie dolnośląskim następuje za pomocą środków łączności radiowej oraz telefonicznej, a także lokalnych i regionalnych rozgłośni radiowych oraz telewizyjnych, wcześniej przygotowanych komunikatów (obwieszczeń), ulotek, ruchomych środków nagłaśniających, a ponadto za pośrednictwem zwyczajowo przyjętych sposobów podawania wiadomości do ogółu społeczeństwa⁷⁰.

Wojewoda Dolnośląski wykonuje swoje obowiązki przy pomocy Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu (WBiZK DUW we Wrocławiu). W skład wydziału wchodzi zarówno komórki organizacyjne, jak i stanowiska pracy, a ich kompetencje są opisane w Regulaminie⁷¹. Łącznie w Wydziale Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego DUW we Wrocławiu zatrudnionych jest 116 osób, w tym część w niepełnym wymiarze godzin. Największa liczba osób zatrudniona jest w Oddziale Powiadamiania Ratunkowego i Ratownictwa Medycznego.

Do obowiązków Oddziału Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych należy m.in.:

- wykonywanie zadań Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego oraz współpraca z zespołami powiatowymi;
- monitorowanie, analizowanie i prognozowanie rozwoju zagrożeń na terenie województwa;
- dostarczanie bieżących informacji na temat stanu bezpieczeństwa do Rządowego Centrum Bezpieczeństwa;
- zapewnienie funkcjonowania oraz dostarczanie informacji wojewódzkiemu zespołowi zarządzania kryzysowego;
- sporządzanie raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego na potrzeby Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego;

68 *Wojewódzki plan zarządzania kryzysowego* (Wrocław, 2012), s. 174.

69 Więcej zob. *ibidem*.

70 *Ibidem*, s. 178.

71 *Regulamin Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu* (tekst ujednolicony – stan na dzień 16 czerwca 2015 r.), stanowiący Załącznik do Zarządzenia Nr 72 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 5 marca 2015 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu.

- prowadzenie bieżącej analizy sytuacji hydrologiczno-meteorologicznej na podstawie danych otrzymywanych od służb hydrologiczno-meteorologicznych;
- opracowywanie oraz aktualizacja wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego, Wojewódzkiego Planu Operacyjnego Ochrony przed Powodzią, Planu Postępowania Awaryjnego Województwa Dolnośląskiego w przypadku zdarzeń radiacyjnych, Planu Wprowadzenia Ograniczeń w Zakresie Obrotu Paliwami i Zmniejszenia Zużycia Paliw w Województwie Dolnośląskim, uzgadnianie Planów Ograniczeń Dostaw Ciepła oraz Wojewódzkiego Planu Ratowniczego (opracowywanego przez Dolnośląskiego Komendanta Wojewódzkiego PSP);
- organizacja i wykonywanie zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej;
- planowanie użycia pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych RP;
- planowanie, organizacja oraz prowadzenie szkoleń, ćwiczeń, a także treningów z zakresu zarządzania kryzysowego na szczeblu wojewódzkim;
- zarządzanie i administrowanie informatycznym Systemem Ostrzegania, Alarmowania i Informowania Województwa Dolnośląskiego;
- sporządzanie zbiorczych oraz cząstkowych raportów z prowadzonych akcji przeciwpowodziowych, uczestniczenie w okresowych przeglądach stanu technicznego budowli przeciwpowodziowych;
- realizacja zadań wojewody w zakresie ratownictwa wodnego;
- sporządzanie i aktualizacja – w uzgodnieniu z Ministrem Obrony Narodowej i ministrami właściwymi w sprawach administracji publicznej oraz spraw wewnętrznych – Planu operacyjnego funkcjonowania województwa dolnośląskiego w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny;
- wykonywanie zadań na rzecz Sił Zbrojnych RP oraz wojsk sojusznicych (HNS – wsparcie państwa gospodarza), organizowanie działań edukacyjnych dla społeczeństwa dotyczących przygotowania obronnego, opracowywanie i aktualizacja Wojewódzkiego Planu Obrony Cywilnej, organizowanie oraz prowadzenie szkoleń i ćwiczeń obronnych⁷².

Oddział Powiadamiania Ratunkowego i Ratownictwa Medycznego odpowiada m.in. za funkcjonowanie systemu powiadamiania ratunkowego i systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego, sporządzanie oraz aktualizację Planu Działania Systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne dla Województwa Dolnośląskiego, realizację zadań w zakresie współpracy transgranicznej pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec i Republiką Czeską w zakresie ratownictwa medycznego, a także realizacja zadań Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego przewidzianych dla wojewody⁷³.

72 Więcej: § 44.1 *Regulaminu Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu*, s. 51–55.

73 Więcej: *ibidem*, § 44.2.

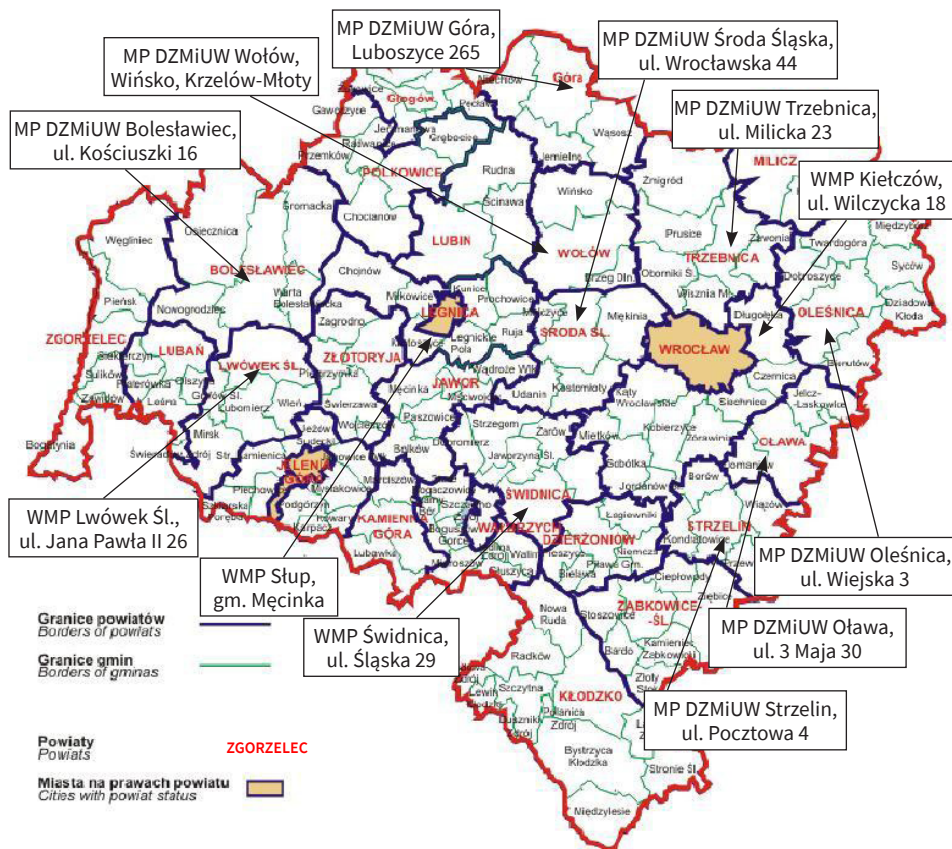
Oddział Logistyki i Usuwania Skutków Klęsk Żywiolowych m.in.:

- sporządza wykaz jednostek poszkodowanych w wyniku klęski żywiołowej oraz zbiorcze zestawienia strat w infrastrukturze komunalnej jednostek samorządu terytorialnego po wystąpieniu klęski żywiołowej;
- rozpatruje wnioski jednostek samorządowych o przyznanie dotacji z rezerwy celowej na prowadzenie działań przeciw- i pokłuskowych, weryfikuje wnioski o dotacje złożone przez jednostki samorządu terytorialnego, które otrzymały promesy właściwego ministra na realizację zadań związanych z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych lub z przeciwdziałaniem ich wystąpieniu, a także wnioski o przekazanie środków finansowych z Funduszu Solidarności Unii Europejskiej;
- prowadzi kontrole planowe i doraźne w zakresie prawidłowości rzeczowego wykorzystania dotacji;
- sporządza coroczny plan wydatków budżetowych na cele obronności państwa, wykonuje rozdział dotacji na zadania zlecone dla powiatów, gmin oraz wyznaczonych podmiotów w zakresie: obrony cywilnej, pozostałych zadań obronnych, ratownictwa medycznego, organizacji pozarządowych (w tym ratownictwa wodnego);
- sporządza sprawozdania roczne dla instytucji centralnych (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Szef Obrony Cywilnej Kraju) z planowania i realizacji budżetu w zakresie obrony cywilnej, prowadzi ewidencję ilościowo-wartościową sprzętu obrony cywilnej i materiałów, zaopatruje ograny i formacje obrony cywilnej w sprzęt oraz środki techniczne niezbędne do wykonywania działań, zapewnia funkcjonowanie infrastruktury technicznej obrony cywilnej (w tym magazynów, warsztatów i pracowni), zapewnia także funkcjonowanie systemu łączności na potrzeby obronne, ochrony ludności i obrony cywilnej⁷⁴.

Na obszarze województwa dolnośląskiego znajdują się cztery Wojewódzkie Magazyny Przeciwpowodziowe (WMP), zlokalizowane w miejscowościach: Kiełczów, Słup, Lwówek Śląski, Świdnica. Strukturę magazynów przeciwpowodziowych na poziomie wojewódzkim uzupełnia: osiem magazynów przeciwpowodziowych Dolnośląskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu (MP DZMiUW) (w miejscowościach: Bolesławiec, Góra (Luboszyce), Oleśnica, Oława, Strzelin, Środa Śląska, Trzebnica, Wołów) i magazyn interwencyjny Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego DUW we Wrocławiu, do czego dochodzą magazyny PSP. Oprócz tego istnieją także powiatowe i gminne magazyny przeciwpowodziowe. Ulokowanie tego rodzaju obiektów na terenie województwa przedstawia rysunek 4.5. Magazyny podlegają Dolnośląskiemu Wojewódzkiemu Zarządowi Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu⁷⁵.

74 Więcej: *ibidem*, § 44.3.

75 Szczegółową organizację oraz tryb pracy Dolnośląskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu określa Regulamin zatwierdzony Uchwałą Nr 6270/IV/14 Zarządu



Rys. 4.5. Wojewódzkie Magazyny Przeciwpowodziowe w województwie dolnośląskim

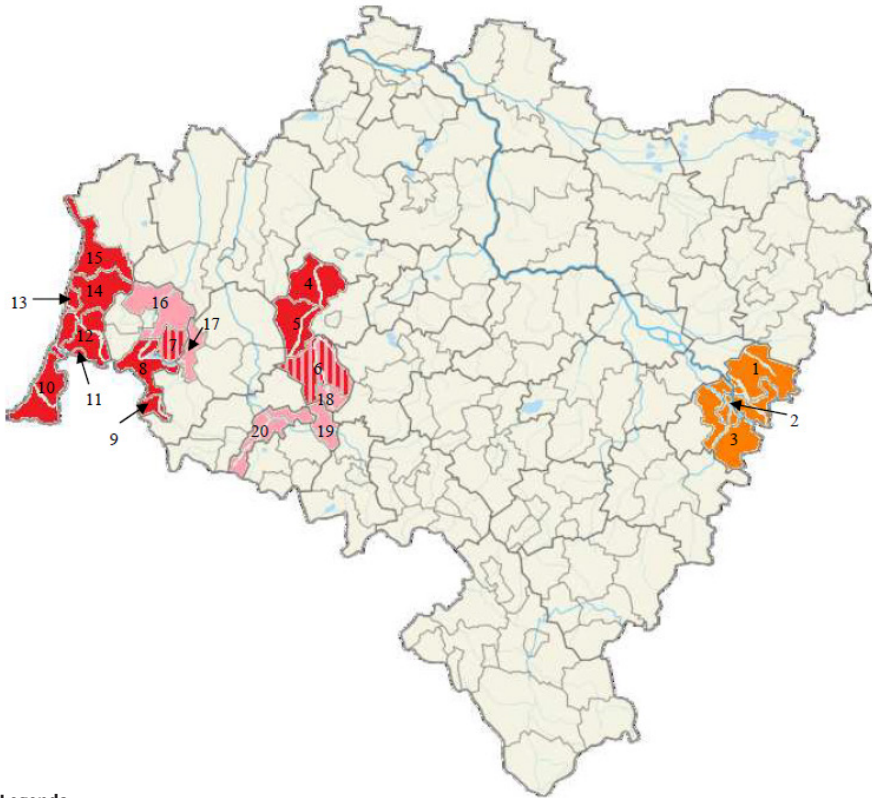
Źródło: opracowanie własne.

W ramach realizowanych zadań z zakresu zarządzania kryzysowego Wojewoda Dolnośląski zawiera umowy i porozumienia z innymi podmiotami.

4.4.2. Zarządzanie kryzysowe w województwie dolnośląskim

Najczęściej występującymi naturalnymi zdarzeniami kryzysowymi na obszarze województwa dolnośląskiego są powodzie (rys. 4.6).

Województwa Dolnośląskiego z dnia 23 września 2014 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Organizacyjnego Dolnośląskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu.



Legenda

- | | |
|----------------------------|--------------------------|
| 1 – Jelcz-Laskowice | 11 – Zawidów |
| 2 – miasto Oława | 12 – Sulików |
| 3 – Oława | 13 – miasto Zgorzelec |
| 4 – Zagrodno | 14 – Zgorzelec |
| 5 – Pielgrzymka | 15 – Pieńsk |
| 6 – Świerzawa | 16 – Lubań |
| 7 – Olszyna | 17 – Gryfów Śląski |
| 8 – Leśna | 18 – Wojcieszów |
| 9 – miasto Świeradów-Zdrój | 19 – Janowice Wielkie |
| 10 – Bogatynia | 20 – miasto Jelenia Góra |

- Gminy najbardziej dotknięte powodzią w maju–czerwcu 2010 r.
- Gminy najbardziej dotknięte powodzią w sierpniu–wrześniu 2010 r.
- Gminy najbardziej dotknięte powodzią w lipcu 2012 r.
- Gminy najbardziej dotknięte powodzią w sierpniu–wrześniu 2010 r. oraz w lipcu 2012 r.

Rys. 4.6. Umieszczenie gmin najbardziej dotkniętych wystąpieniem zjawisk noszących znamiona katastrof naturalnych na terenie województwa dolnośląskiego w 2010 i 2012 roku

Źródło: opracowanie własne.

W województwie dolnośląskim nie wystąpiła dotąd sytuacja, którą można by określić mianem katastrofy naturalnej. W administracji funkcjonuje pojęcie

„zjawiska noszącego znamiona katastrofy naturalnej” bądź „zjawiska noszącego znamiona klęski żywiołowej” – jednak nie zostały one zdefiniowane przez Ustawodawcę. Skutkować to może odmienną interpretacją tych samych zjawisk przez różne organy administracji, jak i przez urzędników w ramach tej samej jednostki administracji.

Zgodnie z danymi Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu na obszarze województwa dolnośląskiego w latach 2010–2014 wystąpiły: powódź w maju–czerwcu 2010 roku (w trzech gminach), powódź w sierpniu–wrześniu 2010 roku (w dwunastu gminach) oraz powódź w lipcu 2012 roku (w siedmiu gminach). Jednakże – ze względu na specyfikę ukształtowania powierzchni (tereny góryste) – powodzie nie były jednorodne. Występowały zarówno powodzie opadowo-nawalne, jak i opadowo-rozlewne, a także powodzie związane z awariami urządzeń wodnych.

W maju–czerwcu 2010 roku powódź w województwie dolnośląskim wystąpiła dwukrotnie. Pierwsza fala powodziowa spowodowana była intensywnymi i ciągłymi opadami deszczu we wschodniej części dorzecza Odry. Opady trwały od 16 do 19 maja 2010 roku. Druga fala wezbraniowa na Odrze była następstwem opadów deszczu występujących w dniach 1–4 czerwca 2010 roku. Pomimo niższego o mniej więcej 1 metr stanu wody (w porównaniu z pierwszą falą) druga fala była bardzo groźna ze względu na zły stan wałów przecipowodziowych – mocno nasiąkniętych wodą, a w wielu miejscach nadwyrażonych po przejściu pierwszej fali wezbraniowej. W wyniku naniesienia materiału podczas pierwszej fali wezbraniowej zmniejszeniu uległa przepustowość koryt rzek.

Także powódź z sierpnia–września 2010 roku należy rozpatrywać dwutorowo. Przyczyną powodzi sierpniowej w zlewni Nysy Łużyckiej były deszcze występujące w północnych rejonach Czech, a także w południowo-zachodniej części Polski na początku sierpnia 2010 roku. W wyniku kumulacji katastrofalnych stanów poziomu wód na górnym odcinku Nysy Łużyckiej oraz w jej dopływach nastąpiło błyskawiczne wypełnienie zbiornika Niedów na rzece Witce (czeska Smeda). W wyniku przelania się wody przez koronę zapory ziemnej nastąpiło rozmycie skarpy zbiornika, co doprowadziło 7 sierpnia 2010 roku około godziny 18.00 do przerwania zapory. Opady deszczu w pierwszej dekadzie sierpnia 2010 roku skutkowały również gwałtownymi wzrostami stanów wody w zlewniach: Kwisy, Bobru oraz lokalnie w zlewniach Kaczawy i Bystrzycy.

Powódź wrześniowa miała podobną genezę do powodzi z sierpnia tego samego roku. Opady z pierwszych dni września 2010 roku, znacznie przekraczające średnie sumy miesięczne (w zlewniach Nysy Łużyckiej, Widawy, miejscami w zlewniach Bobru, Kwisy, Kaczawy oraz Baryczy miesięczne sumy opadów były ponad dwukrotnie większe niż średnie w kilku poprzedzających latach), doprowadziły do wzrostu stanów wody na wielu rzekach górskich oraz nizinnych. Opadanie wód uformowanej w ten sposób na Odrze i przemieszczającej się w dół rzeki fali wezbraniowej spowalniane było przez występujące w ciągu miesiąca przelotne opady

o mniejszej intensywności. Skutkowało to długotrwałymi (często kilkudniowymi) stanami rzek zbliżonymi do kulminacyjnych.

Z kolei powódź w dorzeczu środkowej Odry w pierwszej dekadzie lipca 2012 roku wynikała z opadów deszczu nawalnego (szczególnie w Nidach 5–6 lipca 2012 r.), połączonych z przelotnymi opadami deszczu i burzami (4–10 lipca 2012 r.).

Powodzią w maju i czerwcu 2010 roku zostały dotknięte trzy gminy zlokalizowane w powiecie oławskim. Powódź w sierpniu i wrześniu 2010 roku wystąpiła na terenie dwunastu gmin, z których trzy znajdują się w powiecie lubańskim, cztery – w powiecie złotoryjskim, a sześć w powiecie zgorzeleckim. W wyniku powodzi w lipcu 2012 roku straty wystąpiły na terenie siedmiu gmin zlokalizowanych w powiatach: jeleniogórskim (jedna gmina), lubańskim (dwie gminy), lwóweckim (jedna gmina), złotoryjskim (jedna gmina). Powódź wystąpiła także na terenie gminy miejskiej Jelenia Góra, będącej miastem na prawach powiatu. W dwóch gminach (Olszyna i Świerzawa) powódzie wystąpiły zarówno w okresie sierpień–wrzesień 2010 roku, jak i w lipcu 2012 roku (każdy z przypadków będzie rozpatrywany oddzielnie). Dwie gminy (m. Jelenia Góra, m. Świeradów-Zdrój) odmówiły udostępnienia informacji.

Ze względu na specyficzne ukształtowanie terenu niektóre z analizowanych gmin leżą w zlewni więcej niż jednej rzeki. W wypadku gmin, na których obszarze powódź wystąpiła w maju i czerwcu 2010 roku, są to zlewnie Odry i Widawy (jedna gmina) oraz Odry i Oławy (dwie gminy). Powódź w sierpniu i wrześniu 2010 roku dotyczyła zlewni Kaczawy (trzy gminy), Kwisy (trzy gminy) oraz Nysy Łużyckiej (sześć gmin). Z kolei w lipcu 2012 roku powódź obserwowano w zlewni Kaczawy (dwie gminy), Kwisy (trzy gminy) i Bobru (dwie gminy).

W dwunastu spośród analizowanych gmin województwa dolnośląskiego (w gminach Olszyna i Świerzawa powódź wystąpiła w 2010 i w 2012 r.) dotkniętych powodzią w analizowanym okresie zarządzaniem kryzysowym zajmowały się jednoosobowe komórki organizacyjne. W sześciu wypadkach kwestie te leżały w gestii komórek wieloosobowych, przy czym w każdej z nich za zarządzanie kryzysowe odpowiadała jedna osoba. W pozostałych zarządzanie kryzysowe spoczywało w rękach wieloosobowych jednostek organizacyjnych. Często urzędnicy zajmowali się też innymi sprawami, a zarządzanie kryzysowe było „dopełnieniem” zakresu odpowiedzialności. Struktura zatrudnienia w trzyosobowej komórce organizacyjnej gminy miejskiej Zgorzelec odpowiedzialnej za zarządzanie kryzysowe obejmowała dwa etaty.

Komórki organizacyjne odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe w czternastu spośród analizowanych przypadków podlegały bezpośrednio wójtowi/burmistrzowi. Służbowa podległość innym osobom – np. sekretarzom gmin (Bogatynia, Sulików) czy kierownikom/naczelnikom referatów/wydziałów (Zgorzelec) skutkowało może wydłużeniem czasu realizacji zadań. W gminach m. Zawidów i Gryfów Śląski kierownicy referatów/wydziałów pełnili jednocześnie funkcję sekretarza gminy.

Urzednicy z gmin Pielgrzymka i Sulików nie uczestniczyli w żadnych szkoleniach z zakresu zarządzania kryzysowego. Bogatyńscy urzednicy nie udzielili informacji w tym zakresie. Urzednicy z pozostałych badanych gmin brali udział w szkoleniach organizowanych najczęściej przez właściwe miejscowo starostwa powiatowe i/lub Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu. W gminie Świerzawa szkolenia takie organizowane były także przez KP PSP oraz przez RZGW – we współpracy z firmą Grontmij Polska (dotyczyły Projektu Zarządzania Ryzykiem Powodziowym). Z kolei urzednik z gminy Zagrodno korzystał też ze szkolenia specjalistycznego „Gminne Zespoły Reagowania – zasady tworzenia i funkcjonowania”, organizowanego przez Międzywojewódzkie Centrum Szkolenia Administracji Publicznej i Obrony Cywilnej we Wrocławiu. W gminie Lubań Kierownik Referatu Inwestycji, Rolnictwa i Środowiska w 2012 roku uczestniczyła w kursie organizowanym przez Studium Prawa Europejskiego „Specjalista Zarządzania Kryzysowego w Urzędzie Administracji Samorządowej” (kurs e-learning), którego koszty w 70% finansowane były przez Fundację Państwo Obywatelskie. Dzięki kursom i szkoleniom urzednicy nabywają wiedzę od specjalistów w danej dziedzinie, mogą wyjaśnić wszelkie nieścisłości i wprowadzić zmiany w systemie zarządzania kryzysowego funkcjonującym w danej gminie. Wymiana doświadczeń między pracownikami urzędów gmin, starostw powiatowych czy Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu oraz Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej sprzyja podnoszeniu kwalifikacji urzedników, ale i pozyskiwaniu wiedzy o planowanych czy już realizowanych działaniach związanych np. z działalnością przeciwpowodziową.

Dziewięć spośród analizowanych gmin (Jelcz-Laskowice, m. Oława, Pielgrzymka, Sulików, Świerzawa, Zawidów, Zgorzelec, m. Zgorzelec, Lubań) nie prowadziło żadnych działań edukacyjnych dla ludności w zakresie postępowania w razie zaistnienia katastrofy naturalnej. W pozostałych gminach działania te polegały na wydawaniu broszur oraz ulotek informacyjnych, zamieszczaniu informacji o zagrożeniach i sposobie zabezpieczania się przed nimi na stronach internetowych urzędów gmin, a także prowadzeniu pogadek na zebraniach wiejskich.

W Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego czterech gmin (Sulików, Świerzawa, Zagrodno, Gryfów Śląski) nie wyznaczono terenów zagrożonych powodzią. Pięć z analizowanych gmin (Jelcz-Laskowice, Pielgrzymka, Sulików, Zagrodno, Gryfów Śląski) nie posiadało aktualnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla terenów zagrożonych powodzią. W gminach Oława i m. Oława tereny zalewowe tylko częściowo posiadały aktualne plany miejscowe, w gminie Leśna zaś nowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego był w fazie opracowywania. Na terenach zalewowych jedynie w trzech spośród gmin objętych analizą (Pieńsk, Sulików, m. Wojcieszów) nie występowała zabudowa. W pozostałych wypadkach istniało tam budownictwo mieszkaniowe, zagrodowe, usługowe, stały także – już częściowo lub całkowicie opuszczone – zabudowania tzw. poniemieckie.

Tylko w czterech gminach (Leśna, Pielgrzymka, Świerzawa, Zagrodno) powszechne było ubezpieczenie budynków oraz budowli przez prywatnych właścicieli. Jest to efekt wprowadzenia ustawowego obowiązku względem właścicieli budynków⁷⁶, a ponadto rolnicy są zobligowani do ubezpieczania swoich gospodarstw, jeśli chcą się ubiegać o przyznanie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych⁷⁷. Także doświadczenia z wcześniejszych powodzi i coraz częściej występujących anomalii pogodowych skutkują większą świadomością oraz chęcią ubezpieczania mienia. W sześciu gminach (Jelcz-Laskowice, m. Oława, Zgorzelec, m. Zgorzelec, Gryfów Śląski, Janowice Wielkie) ubezpieczenie budynków nie było powszechne. Zdaniem urzędników wynika to z wysokich składek ubezpieczeniowych, nie zawsze też ubezpieczyciele są skłonni zawierać umowy ubezpieczeniowe dla terenów (budynków) często zalewanych lub podtapianych. W trzech gminach poszkodowanych przez powódzie w latach 2010–2014 (Oława, Pielgrzymka, Świerzawa) na obszarach zalewowych powstały nowe obiekty budowlane. W pozostałych gminach na obszarach zalewowych tak się nie stało, co należy uznać za prawidłową politykę zagospodarowania przestrzennego.

We wszystkich analizowanych gminach zarówno gospodarstwa, jak i budynki zostały wyremontowane. Warto zauważyć, że urzędnicy w trzech gminach (m. Oława, Pieńsk, Janowice Wielkie) traktowali opisywane zdarzenia w kategorii podtopień, a nie powodzi. Władze sześciu z ogółu analizowanych gmin (Oława, m. Oława, Leśna, Olszyna, Zagrodno, Zgorzelec) podejmowały próby przekonywania mieszkańców terenów zagrożonych powodzią do zmiany miejsca zamieszkania. Władze pozostałych gmin nie podejmowały takich działań.

Najczęściej spotykaną praktyką z zakresu zapobiegania powodzi wśród badanych urzędów gmin było sporządzanie pism do Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej lub Dolnośląskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych czy Marszałka Województwa, co wynikało zarówno z przepisów prawnych, jak i braku funduszy w budżetach urzędów gmin. Gminy skupiały się zatem na udrażnianiu i konserwacji rowów, współfinansowaniu modernizacji wałów przeciwpowodziowych, uzupełnianiu magazynu powodziowego czy remontach dróg. W gminach Zgorzelec i m. Zgorzelec powódź wystąpiła w wyniku katastrofy budowlanej zapory na rzece Witka. Zagrożenie powodziowe będące skutkiem naturalnych czynników przyrodniczych jest tam małe. W dwóch gminach (m. Oława, Pieńsk) żadne działania tego rodzaju nie były podejmowane.

Trzy z analizowanych gmin (Pielgrzymka, Gryfów Śląski, m. Wojcieszów) posiadały plan działań organizacyjno-inwestycyjnych mających na celu ograni-

76 Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz.U. z 2003 r. Nr 124, poz. 1152 z późn. zm.).

77 Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych gospodarskich (Dz.U. z 2005 r. Nr 150, poz. 1249 z późn. zm.).

czenie skutków wystąpienia powodzi. Największą przeszkodą w podejmowaniu przez gminy stosownych działań jest to, że rzeki oraz zbiorniki wodne znajdują się we władaniu Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej oraz Wojewódzkich Zarządów Melioracji i Urządzeń Wodnych, co uniemożliwia prowadzenie samodzielnych inwestycji na tych obiektach. Tylko gmina Jelcz-Laskowice występowała o zewnętrzne finansowanie działań mających na celu ograniczenie możliwości wystąpienia powodzi w przyszłości. Skutkiem tego była budowa wałów przeciwpowodziowych sfinansowana ze środków Urzędu Marszałkowskiego.

W akcji powodziowej brały udział przede wszystkim jednostki OSP lub/oraz PSP. Szczególnie trudne zadanie związane z organizacją akcji przeciwpowodziowej miał Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego w Bogatyni. W wyniku odcięcia gminy od reszty powiatu przez zniszczenie tamy na zbiorniku w Niedowie zgromadzeni w Bogatyni przedstawiciele służb musieli opracować koncepcję działań z uwzględnieniem tylko posiadanych sił i środków. W posiedzeniach GZZK uczestniczyli przedstawiciele straży pożarnej oraz wojska. Na terenie Jednostki Ratowniczo-Gaśniczej w Bogatyni w dniach 8–11 sierpnia 2010 roku zorganizowano wspólny sztab służb mundurowych, w którego skład weszli przedstawiciele straży pożarnej, wojska, Policji i Straży Granicznej. Umożliwiło to skuteczniejsze współdziałanie tych służb, zwłaszcza w sytuacji zaistniałego niedoboru ciężkiego sprzętu na terenie prowadzonych działań⁷⁸.

Należy wskazać także na zaangażowanie wojska, penitencjariuszy, mieszkańców oraz wolontariuszy w walkę z powodzią. W gminie Jelcz-Laskowice (powódź w maju–czerwcu 2010 r.) w działaniach brały też udział służby międzynarodowe (Czesi i Niemcy). Uczestnictwo tychże służb opierało się na zawartych przez Wojewodę Dolnośląskiego porozumieniach z odpowiadającymi mu przedstawicielami państw sygnatariuszy.

W większości wypadków – zdaniem urzędników – zaangażowane siły były wystarczające i zrealizowały zaplanowane zadania. Jednie w gminach: Sulików, m. Zgorzelec, Gryfów Śląski, Lubań, Świerzawa oraz częściowo w gminach Jelcz-Laskowice i Leśna siły te okazały się niewystarczające. Gmina Bogatynia nie udzieliła informacji w tym zakresie. Doniesienia medialne wskazują jednak, że użyte tam siły były niewystarczające, co wynikało z lokalizacji gminy w tzw. worku turoszowskim, skutkującym odcięciem gminy nie tylko od pozostałej części powiatu, ale i kraju.

W gminie Sulików zaangażowane jednostki nie nadążały z przyjmowaniem i wykonywaniem poleceń, w gminie miejskiej Zgorzelec – jak wcześniej wspomniano – powódź wywołana została katastrofą budowlaną. Doszło do niej w sobotę, w sezonie urlopowym – stąd nie wszystkie siły i środki będące w dyspozycji Urzędu Miasta mogły być w odpowiednim czasie uruchomione. Także w gminie

⁷⁸ *Wojewódzki raport z akcji przeciwpowodziowych sierpień–wrzesień 2010*, Dolnośląski Urząd Wojewódzki, Wrocław, listopad 2010, s. 19.

Gryfów Śląski nie można było wprowadzić do akcji wszystkich możliwych sił ze względu na gwałtowny, krótkotrwały przebieg ulew. W gminie Lubań powódź wystąpiła w kilku miejscowościach na jej terenie, co wiązało się z brakiem możliwości szybkiej interwencji we wszystkich tych miejscach. Jednostki były wysyłane przez Powiatowe Stanowiska Kierowania PSP, które swoje bieżące decyzje uzależniały od stopnia zagrożenia poszczególnych miejscowości. Podobnie było w gminie Świerzawa w lipcu 2012 roku.

Z informacji uzyskanych z gminy Jelcz-Laskowice wynika, że poziom jej przygotowania i zabezpieczenia przed wystąpieniem powodzi był dalece niewystarczający, gdyż fala powodziowa była tak wysoka (tzw. powódź tysiąclecia), że nawet wielokrotnie większe siły nie byłyby w stanie zabezpieczyć terenu gminy przed zalaniem. Użyte siły były jednak wystarczające w zakresie usuwania skutków powodzi. Z kolei w gminie Leśna w fazie reagowania bezpośredniego zaangażowane siły były wystarczające, lecz w fazie usuwania skutków już nie.

Znaczne różnicowanie występowało w odniesieniu do osób podejmujących decyzję o zaangażowaniu danych jednostek do akcji powodziowej oraz kierujących akcją. Wynika to nie tylko z różnych rozwiązań przyjętych w gminnych dokumentach planistycznych, ale i skali powodzi. I tak stosowną decyzję podejmowali: wojewoda (w gminie Jelcz-Laskowice), starostowie, wójtowie (burmistrzowie), komendanci lub osoby wyznaczone z KP PSP. Podobne różnicowanie dotyczy osób kierujących akcją. Byli to zarówno wójtowie (burmistrzowie), pracownicy urzędów gmin, komendanci lub osoby wyznaczone z KP PSP. W wypadku gminy Janowice Wielkie istniał podział na działania logistyczne, którymi kierował wójt, i działania ratownicze – koordynował je Komendant Miejski PSP. Taki sposób prowadzenia akcji wynika z dowolności opracowywania planów zarządzania kryzysowego na poziomie gminnym. Z kolei w gminie Bogatynia koordynatorem akcji z ramienia burmistrza, w porozumieniu i pod nadzorem Pełnomocnika Starosty Zgorzeleckiego ds. Zarządzania Kryzysowego, był Podinspektor ds. obronnych UMiG Bogatynia. Pracę strażaków oraz podział zadań dla jednostek Straży Pożarnej nadzorował zaś Komendant Powiatowy PSP. Był to doraźny zabieg wynikający z zaistniałych okoliczności.

Jedynie w gminie Zagrodno zarówno Wojewódzki, jak i Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego nie uczestniczyły w działaniach prowadzonych na terenie gminy w związku z wystąpieniem powodzi. W pozostałych wypadkach udział wspomnianych zespołów koncentrował się na udzielaniu pomocy w koordynacji działań ratowniczych, przekazywaniu informacji, składaniu meldunków z przebiegu akcji powodziowej, rozdysponowaniu sprzętu z magazynu przeciwpowodziowego czy kierowaniu działaniami mającymi na celu usunięcie skutków powodzi i na ich koordynacji. W gminie Jelcz-Laskowice, gdzie akcją kierował wojewoda, Zespół Wojewódzki dokonywał bieżącej analizy stanów wód w rejonie zlewni Odry i Widawy, opracowywał prognozy w zakresie przebiegu

kulminacji fali powodziowej, członkowie WZZK uczestniczyli także w spotkaniach z miejscową ludnością, prowadzili lustracje miejsc objętych powodzią oraz kontrole przebiegu działań podejmowanych na zalanym terenie. Przypomnijmy, że Bogatynia musiała poradzić sobie sama z zaistniałą sytuacją.

Ważnego narzędzia przekazywania ostrzeżeń mieszkańcom, jakim jest system ostrzegania i alarmowania, w gminie Zgorzelec nie było. Mieszkańców alarmowano, bezpośrednio docierając do gospodarstw i miejsc zamieszkania, informując o zagrożeniu i nakazując natychmiastowe opuszczenie domostw. Ewakuowano wszystkich mieszkańców Radomierzyc, nikt nie utonął. Pęknięcie tamy nastąpiło w dzień, przed godziną 12.00. Gdyby do tego zdarzenia doszło w nocy, w czasie snu mieszkańców, skutki byłyby tragiczne. Bardzo ograniczona byłaby wówczas możliwość zaalarmowania mieszkańców i ich ewakuacji. W gminie miejskiej Zgorzelec system ten nie został użyty ze względu na nagłość zdarzenia, słabe możliwości techniczne i niewystarczający zasięg oddziaływania. W gminie Leśna system oparty na syrenach alarmowych OSP okazał się mało skuteczny. Z doświadczeń urzędników zajmujących się zarządzaniem kryzysowym w analizowanych urzędach gmin wynika, że w terenie górskim żaden system ostrzegania nie zagwarantuje bezpieczeństwa ludności, gdyż sytuacja rozwija się zbyt szybko i zbyt dynamicznie.

W pozostałych analizowanych gminach województwa dolnośląskiego, na których terenie wystąpiła powódź, system ten się sprawdził. Opierał się na syrenach alarmowych, pojazdach specjalnych (pożarniczych) z urządzeniami nagłaśniającymi, informacjach zamieszczanych na stronach internetowych urzędów, informacjach i ostrzeżeniach przekazywanych telefonicznie do sołtysów i prezesów jednostek OSP, którzy mieli bezpośrednio ostrzegać mieszkańców gminy, a także powiadomieniach wysyłanych w formie SMS-ów do mieszkańców.

Wspomnieć należy, że urzędnicy Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu wskazywali, iż władze gmin Bogatynia i Leśna pomimo otrzymania ostrzeżeń trzeciego, najwyższego stopnia zagrożenia (wydanych przez IMGW i przesłanych z wyprzedzeniem przez powiatowe centra zarządzania kryzysowego), podjęły spóźnione działania (pierwsze działania podjęły tuż przed wystąpieniem zdarzeń). Wówczas dopiero zaangażowano Straż Miejską, PSP i OSP z urządzeniami nagłaśniającymi do ostrzegania mieszkańców⁷⁹.

W ośmiu wypadkach wystąpienia powodzi (Oława, m. Oława, Olszyna w 2010 i w 2012 r., Pieńsk, Świerzawa w 2010 r., Janowice Wielkie, m. Wojcieszów) w trakcie akcji powodziowej nie wystąpiły żadne bariery. W gminach: Jelcz-Laskowice, Leśna, Sulików, m. Zawidów, m. Zgorzelec, Gryfów Śląski, Lubań były problemy wynikające ze zbyt małej ilości sprzętu, w gminach: Sulików, m. Zgorzelec, Gryfów Śląski, Lubań odnotowano braki w zasobach ludzkich, a skala powodzi stanowiła problem w wypadku gmin: Jelcz-Laskowice (tzw. powódź tysiąclecia

79 *Ibidem*, s. 27–28.

– po 13 latach od ostatniej takiej powodzi), Leśna (w fazie reagowania), Pielgrzymka, Sulików, Zagrodno, Zgorzelec (w tym zalanie drogi wojewódzkiej, dróg powiatowych i gminnych, co skutkowało koniecznością stosowania objazdów przez Czechy), m. Zgorzelec (katastrofa budowlana skutkująca powodzią), Gryfów Śląski (w ciągu dwóch godzin spadło ponad 60 mm deszczu, co utrudniało prowadzenie akcji powodziowej), Świerzawa (w lipcu 2012 r.). Ponadto w gminie Gryfów Śląski czas od otrzymania ostrzeżenia z PCZK do wystąpienia nawałnic (burz z gradem skutkujących wystąpieniem powodzi) był bardzo krótki. Urzędnicy z Bogatyni nie wypowiedzieli się na temat zaobserwowanych barier. Można jednak przypuszczać, że w tej gminie okazały się nimi skala powodzi, nagłe wystąpienie zjawiska oraz ograniczenia sprzętowe i niewystarczająca liczba wykwalifikowanych ludzi uczestniczących w akcji.

W wyniku powodzi zalane zostały zarówno obszary użytkowane rolniczo, jak i budynki mieszkalne, komunalne czy obiekty infrastrukturalne. Tylko w gminie Jelcz-Laskowice straty wywołane powodzią kształtowały się na poziomie 23 198 190,00 zł, a w gminie Bogatynia wyniosły około 250 000 000,00 zł, co świadczy o ogromnych rozmiarach zniszczeń. Największą liczbę poszkodowanych rodzin odnotowano w gminach: Bogatynia (1156), Leśna (ponad 300), Jelcz-Laskowice (188), Pielgrzymka (153), m. Zgorzelec (ok. 130), Zagrodno (ponad 100). Według dostępnych informacji największe powierzchnie dotknięte powodzią położone były w gminach: Gryfów Śląski (ok. 5000 ha), Leśna (1980 ha), Jelcz-Laskowice (1790 ha), Oława (1200 ha), Pielgrzymka (1000 ha). W odniesieniu do gminy Olszyna (zarówno w 2010, jak i w 2012 r.) brak jest informacji o konkretnej powierzchni zalania, co wynika z tego, że wystąpiła tam powódź o charakterze górskim (na skutek anomalii pogodowej w postaci ulewnego deszczu). Także w wypadku gminy Lubań trudno jest oszacować powierzchnię zalaną podczas powodzi – zgodnie z informacjami urzędu gminy woda zalała niektóre domy do wysokości pierwszego piętra. Z kolei w zalanych budynkach gminy miejskiej Zawidów poziom wody dochodził do jednego metra.

W siedmiu wypadkach powodzi na obszarze gmin województwa dolnośląskiego (Jelcz-Laskowice, Oława, m. Oława, Pielgrzymka, Świerzawa – zarówno w 2010, jak i w 2012 r., Janowice Wielkie) urząd gminy nie występował z wnioskiem do wojewody o pomoc dla poszkodowanych z budżetu województwa. Pozostałe jednostki samorządowe, kierując swoje wnioski, liczyły na pozyskanie dodatkowych środków na pomoc, a gminy m. Zgorzelec i Leśna nie posiadały w swoim budżecie środków na udzielenie pomocy finansowej poszkodowanym. Tylko trzy gminy (m. Oława, Pieńsk, Lubań) nie wniosowały o pomoc z budżetu państwa. Pozostałe gminy starały się zdobyć dodatkowe środki na sfinansowanie działań popowodziowych.

Ogólne zestawienie strat spowodowanych powodzią w województwie dolnośląskim prezentuje tabela 4.6.

Tabela 4.6. Zestawienie strat spowodowanych powodzią w województwie dolnośląskim

Wyszczególnienie	Straty spowodowane powodzią (w PLN)		
	w maju–czerwcu 2010 r.	w sierpniu–wrześniu 2010 r.	w lipcu 2012 r.
Straty w infrastrukturze, w tym:	178 687 957,87	367 294 858,00	419 156 824,03
– straty w infrastrukturze gmin i powiatów,	92 550 258,00	352 154 058,00	366 438 384,03
– inne (RZGW, DZMiUW itp.)	86 137 700,00	15 140 800,00	47 831 000,00
Straty w rolnictwie	73 021 791,00	22 467 020,00	b.d.
Straty prywatnych gospodarstw domowych*	11 794 000,00	15 867 769,00	4 077 500,00
ŁĄCZNIE	263 503 748,87	405 629 647,00	423 234 324,03**

* straty prywatnych gospodarstw domowych szacowane na podstawie ilości i wysokości wypłaconych zasiłków celowych

** bez strat w rolnictwie

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Raport z akcji powodziowej maj – czerwiec 2010*, s. 15–16; *Wojewódzki raport z akcji przeciwpowodziowych sierpień–wrzesień 2010*, s. 13–15; *Informacje dotyczące powodzi w lipcu 2012 r.*, s. 7–13.

Z zamieszczonego w tabeli 4.6 zestawienia wynika, jak ogromne straty wywołało wystąpienie powodzi w 2010 i 2012 roku. W odniesieniu do powodzi z lipca 2012 roku w zestawieniu ujęto łączne straty bez strat w rolnictwie. Mimo braku tych danych można zauważyć, że powódź ta wyrządziła większe straty niż powódzie wcześniejsze. Straty po powodzi z maja–czerwca 2010 roku wyniosły 263 503 748,87 zł, powódź w sierpniu–wrześniu 2010 roku wyrządziła szkody na kwotę 405 629 647,00 zł, a po powodzi z lipca 2012 roku (bez strat w rolnictwie) oszacowano szkody na 423 234 324,03 zł. Łącznie zatem straty spowodowane wystąpieniem omawianych powodzi wyniosły 1 092 367 719,90 zł (kwota ta nie uwzględnia strat w rolnictwie powstałych w wyniku powodzi w lipcu 2012 r.).

Pomoc finansowa, jaką otrzymali poszkodowani przez powódź, w większości pochodziła z budżetu państwa. Przeważnie miała formę zasiłków celowych, ewentualnie zapomogi czy dofinansowania kredytów w celu odtworzenia stanu sprzed wystąpienia powodzi. Zgodnie z danymi pozyskanymi z urzędów gmin w latach 2010–2014 z budżetu państwa przeznaczono łącznie 81 036 865,24 zł (nie licząc środków wydatkowanych na poszkodowanych z gminy miejskiej Zgorzelec) na pomoc dla poszkodowanych, z budżetu województwa: 3 958 292,19 zł (nie licząc środków z budżetu województwa wydatkowanych na poszkodowanych z gminy Pieńsk). Gminy Olszyna (w 2010 r.) i m. Wojcieszów otrzymały łącznie 299 355,00 zł pomocy finansowej w formie darowizn. Łącznie ze źródeł innych niż środki własne przeznaczono na pomoc poszkodowanym kwotę 85 294 512,43 zł,

a ze środków własnych: 7 103 413,00 zł. Poszkodowane gminy bez pomocy wojewody oraz budżetu państwa nie byłyby w stanie zaspokoić najpilniejszych potrzeb finansowych mieszkańców.

Analizowane gminy na usuwanie skutków powodzi wydatkowały środki własne, dotacje celowe z budżetu województwa oraz dotacje celowe z budżetu państwa. Część gmin poszkodowanych w wyniku powodzi przy usuwaniu jej skutków korzystała ze wsparcia innych jednostek samorządu terytorialnego (Bogatynia, Jelcz-Laskowice, Zagrodno, Zgorzelec), odszkodowań z tytułu ubezpieczeń budynków (m. Zawidów, Gryfów Śląski, Olszyna), dotacji z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska (Bogatynia, Olszyna, Świerzawa), darowizn (Olszyna). W gminach: Bogatynia, Jelcz-Laskowice, Leśna, Pielgrzymka, Sulików, Olszyna, Świerzawa, m. Zawidów, Zgorzelec, Gryfów Śląski, Janowice Wielkie, Lubań i m. Wojcieszów odbudowa zniszczeń wyrządzonych przez powódź trwała więcej niż rok. W gminach Olszyna i Świerzawa w trakcie odbudowy zniszczeń po powodzi z 2010 roku wystąpiła kolejna powódź (w 2012 r.). Wydatki w kwocie ponad miliona złotych na usuwanie skutków powodzi poniesiono w gminach: Bogatynia, Jelcz-Laskowice, Leśna, Sulików, Olszyna, m. Zawidów, Zgorzelec, m. Zgorzelec, Gryfów Śląski, Janowice Wielkie, Lubań, Świerzawa.

Tylko w pięciu wypadkach wystąpienie powodzi na obszarze gmin województwa dolnośląskiego nie skutkowało wprowadzeniem żadnych zmian w systemach zarządzania kryzysowego funkcjonujących w poszkodowanych gminach (Jelcz-Laskowice, m. Oława, Janowice Wielkie, Świerzawa – zarówno po doświadczeniach z 2010, jak i 2012 r.). W pozostałych gminach doposażono jednostki OSP oraz magazyny przeciwpowodziowe, rozbudowywano systemy powiadamiania mieszkańców za pomocą SMS, wdrożono systemy samoobrony oraz podpisano porozumienia ze stroną czeską i niemiecką w sprawie wzajemnego powiadamiania się o zagrożeniach (Bogatynia). Zmiany dokonane w gminach województwa dolnośląskiego dotkniętych powodzią w 2010 i 2012 roku skupiały się na nierzalcznych aspektach funkcjonowania ich systemów zarządzania kryzysowego. Dowodzi to, że władze gminy, na których obszarze wystąpiły powodzie w analizowanym okresie, zagrożenie powodzią traktują priorytetowo.

Zgodnie ze spostrzeżeniami urzędników Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu po powodzi z maja–czerwca 2010 roku zasoby zgromadzone w magazynach przeciwpowodziowych na poziomie jednostek samorządu terytorialnego były nieadekwatne do skali zagrożenia. Dlatego też należy wprowadzić takie uregulowania prawne, które pozwalałyby na prowadzenie kontroli wyposażenia magazynów przeciwpowodziowych z poziomu wojewódzkiego⁸⁰. Jednocześnie urzędnicy wskazywali, że siły i środki pozyskane od wojska w czasie pierwszej i drugiej kulminacji wezbrania w maju–czerwcu 2010 roku były adekwatne do zagrożenia, zostały użyte

80 *Raport z akcji powodziowej maj–czerwiec 2010 w województwie dolnośląskim*, s. 17.

zgodnie z przeznaczeniem i w miejscach określonych przez Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego jako newralgiczne. Pomimo że siły były wystarczające, to ich skuteczne wykorzystanie było niejednokrotnie wątpliwe. W opinii Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego najwięcej problemów sprawiała współpraca z prezydentem Wrocławia oraz dyrektorem Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta we Wrocławiu. Wystarczy wspomnieć, że przy zapotrzebowaniu na pomoc 400 żołnierzy w tym samym czasie nie wyznaczono odpowiedniej liczby osób, które mogłyby sprawnie przejąć zadysponowane siły i środki oraz wskazać kierunki działań. Jeden pracownik wyznaczał zadania żołnierzom na wszystkich kierunkach zagrożeń we Wrocławiu, dlatego przez długi czas nie było określonych zadań dla 100 żołnierzy, którzy czekali na przydział, podczas gdy inni pomagali już w zagrożonych rejonach. Efektem były ciągle pognaglenia i interwencje ze strony Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego we Wrocławiu. Ponadto w czasie prowadzenia akcji władze gminy Wrocław nie zadbały o zapewnienie żołnierzom ciepłego posiłku ani napojów, również w trakcie prowadzenia prac nocnych⁸¹.

Ponadto pracownicy Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej wskazywali, że poważny problem dla funkcjonowania sieci pomiarowo-obszerniczej w dorzeczu Nysy Łużyckiej, szczególnie w okolicach Zgorzelca, stanowią kradzieże i dewastacje stacji pomiarowych. W ciągu paru ostatnich lat zniszczone zostały wszystkie stacje hydrologiczne na Nysie Łużyckiej, niektóre zaś (Porajów, Ręczyn, Zgorzelec) zdewastowano wielokrotnie⁸².

4.4.3. Kluczowe elementy warunkujące wzrost sprawności systemu zarządzania kryzysowego w województwie dolnośląskim

Elementy systemu zarządzania kryzysowego wymagające wprowadzenia zmian w celu podniesienia sprawności funkcjonowania systemu w województwie dolnośląskim to:

- uregulowania prawne w zakresie zarządzania kryzysowego;
- elementy ochrony przeciwpowodziowej;
- zagospodarowanie obszarów zagrożonych;
- organizacja pracy w jednostkach administracji publicznej.

Doprecyzowania wymagają uregulowania prawne dotyczące zarządzania kryzysowego w zakresie kompetencji oraz odpowiedzialności np. starosty w stosunku do gminy tak, by ich kompetencje na siebie nie zachodziły. Istotne jest też szczegółowe

81 *Ibidem*, s. 21–22.

82 L. Jelonek, J. Gierczak, *Powódź w zlewni Nysy Łużyckiej – sierpień–wrzesień 2010 r. oraz jej skutki dla ostony hydrometeorologicznej na terenie powiatu zgorzeleckiego*, Zgorzelec, 25.10.2010 r. – prezentacja multimedialna.

określenie zakresu obowiązków służb biorących udział w akcji przeciwpowodziowej, w szczególności dotyczy to relacji: powiatowe centrum zarządzania kryzysowego – gmina – administrator wałów. Zarówno wojewódzkie, jak i powiatowe centra zarządzania kryzysowego powinny być zbudowane według określonego standardu oraz zatrudniać specjalistów i wykształconych kierunkowo pracowników (m.in. meteorologów, hydrologów, specjalistów z zakresu budownictwa wodnego). Dodatkowo do centrów zarządzania kryzysowego należy wprowadzić mapy cyfrowe i systemy wspomagania decyzji. Zasadne jest stworzenie wspólnej platformy wymiany informacji pomiędzy podmiotami odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe oraz podmiotami, które pomagają w usuwaniu skutków powodzi.

Należy uregulować kwestie związane z występowaniem obszarów przyrodniczych prawnie chronionych, w tym obszarów Natura 2000, oraz zagospodarowania międzywała i dolin rzecznych na ich terenie w celu ochrony przeciwpowodziowej. Niezbędne są też zmiany w przepisach ułatwiające proces wywłaszczania gruntów w miejscach budowy wałów przeciwpowodziowych. Kolejna istotna kwestia to uregulowanie prawne zakresu odpowiedzialności za odcinki wałów, jazów i innych urządzeń hydrotechnicznych oraz wskazanie podmiotów i instytucji zobowiązanych do uprzątnięcia wałów z worków i zabezpieczeń po zakończeniu akcji przeciwpowodziowej. Powinno się też wskazać źródła, z jakich takie działania będą finansowane.

Niezbędne są takie uregulowania prawne, które pozwolą na prowadzenie kontroli wyposażenia magazynów przeciwpowodziowych z poziomu wojewódzkiego. Trzeba zwiększyć ilość dostępnego sprzętu pływającego (szczególnie łodzi z silnikami zaburtowymi), oświetleniowego i innego sprzętu specjalistycznego, który może być użyty w czasie powodzi przez komendy powiatowe i miejskie Policji i straży pożarnej.

Wzmocniony powinien być nadzór nad procedurami planowania przestrzennego w zakresie wyznaczania i zagospodarowania obszarów zalewowych. Należy rozważyć ściślejsze powiązanie prawa o zagospodarowaniu przestrzennym z prawem wodnym i prawem budowlanym w tym zakresie. Ponadto założenie, że „praktyka ekologiczna” jest nadrzędna w procesach budowy i modernizacji infrastruktury hydrotechnicznej (zbiorniki retencyjne, poldery, obwałowania), w wielu wypadkach okazała się działaniem negatywnym, zagrażającym bezpieczeństwu ludzi i mienia w miejscowościach i osiedlach położonych w dolinach rzek. Ochrona przed powodzią powinna stanowić priorytet.

Za priorytetową uznać też należy potrzebę budowy nowych oraz modernizacji już istniejących wałów przeciwpowodziowych, zbiorników retencyjnych, a także suchych polderów oraz urządzeń ochrony przed powodzią. Niezbędne jest rozwijanie programu małej retencji wodnej w województwie dolnośląskim. Także w wypadku województwa dolnośląskiego uwidoczniają się zaniedbania konserwatorskie wałów i urządzeń przeciwpowodziowych czy ograniczenia w możliwości ich naprawy lub odbudowania. Gminy jednak lobbują w sprawie modernizacji istnie-

jących i budowy nowych wałów przeciwpowodziowych, co należy uznać za krok w dobrym kierunku. Konieczne jest również pogłębienie koryt rzek, przeprowadzenie odmulania i oczyszczenie przestrzeni międzywała. Wszystkie te działania wymagają znacznych nakładów finansowych. Wystarczy wspomnieć o wyrwach brzegowych powstałych na skutek erozji na prawym brzegu Nysy Łużyckiej, które miały zostać zabudowane w 2001 roku, ale ze względu na ograniczenia finansowe tylko częściowo zostały zlikwidowane w 2010 roku. Konieczne jest zatem pozyskiwanie funduszy zewnętrznych na ten cel (np. z Unii Europejskiej) czy dofinansowywanie działalności RZGW we Wrocławiu i DZMiUW we Wrocławiu przez samorządy lokalne i Urząd Wojewódzki.

Specyficzne ukształtowanie terenu województwa dolnośląskiego, występowanie górskich strumieni i rzek, które przy krótkich, intensywnych opadach deszczu mogą doprowadzić do wystąpienia wód z koryt, w powiązaniu z wartkim nurtem może skutkować ogromnymi zniszczeniami. Dlatego już w tym górnym odcinku cieków powinno się zabezpieczyć tereny leżące w ich sąsiedztwie. Także specyfika zagospodarowania terenu, z historycznie usankcjonowaną tradycją zabudowywania nadbrzeży cieków, zwiększa ryzyko wystąpienia szkód wywołanych powodzią. Trzeba wszakże docenić na tym terenie rozbudowaną sieć magazynów przeciwpowodziowych czy współpracę z jednostkami z państw sąsiednich (Niemiec i Czech) w zakresie wymiany informacji i prowadzenia wspólnych akcji powodziowych.

Specyfika wystąpienia zagrożenia powodziowego w górach, na małym terenie (w obrębie jednego, dwóch powiatów) i w niewielkiej zlewni, polega na tym, że zdarzenia mają tam bardzo dynamiczny przebieg. Wobec tego niezwykle ważną rolę odgrywa powszechna edukacja społeczeństwa i kadry urzędniczej. Należy zatem poprawić przygotowanie społeczeństwa do wystąpienia zagrożenia powodziowego. Programy szkoleniowe powinny być przygotowywane nie tylko dla dzieci i młodzieży szkolnej, ale także dla dorosłych. Nacisk powinien zostać położony na szybkie reagowanie obywateli oraz pracowników urzędów, inspekcji i straży. Trzeba też rozwinąć system powszechnej samoobrony jako element zadań obrony cywilnej – jego podstawą powinna być pomoc sąsiedzka, gdyż służby ratunkowe mogą nie dotrzeć na czas do wszystkich potrzebujących.

Na poziomie urzędów gmin należałoby ujednoczyć ich strukturę organizacyjną, bezpośrednio podporządkowując komórki organizacyjne odpowiadające za zarządzanie kryzysowe wójtom (burmistrzom), co skutkowałoby skróceniem procesu decyzyjnego w jednostkach samorządu terytorialnego. Zintensyfikować trzeba prowadzenie szkoleń z zakresu zarządzania kryzysowego dla starostów, wójtów i burmistrzów, jak też pracowników administracji samorządowej, którzy niejednokrotnie nie posiadają dostatecznej wiedzy pozwalającej na prowadzenie skutecznych działań w sytuacji kryzysowej. Szkolenia dla urzędników samorządowych powinny obejmować także kwestie poprawnego wypełniania kwestionariuszy strat, ubiegania się o pomoc z budżetu województwa czy budżetu państwa. Jak dowodzi praktyka, są z tym duże kłopoty.

Wiele gmin województwa dolnośląskiego wprowadziło SMS-owy system powiadamiania mieszkańców o zagrożeniach. Powinno się promować i rozwijać taki sposób ich ostrzegania. W wypadku województwa dolnośląskiego należy też zwrócić uwagę, że znaczna część właścicieli nieruchomości budowlanych na terenach zagrożonych wystąpieniem powodzi ubezpiecza swoje mienie, co wynika z doświadczeń z lat ubiegłych oraz pragmatycznego podejścia do kwestii ubezpieczeń.

Zakończenie

Postępujące zmiany klimatyczne skutkują coraz częściej występującymi zdarzeniami przyrodniczymi, które przebiegają dynamicznie i wiążą się m.in. ze znacznymi stratami ekonomicznymi. Wśród zjawisk noszących znamiona katastrof naturalnych na obszarze badanych województw wystąpiły: powódzie, burze połączone z silnymi wiatrami oraz gwałtownymi opadami deszczu lub gradu, a także obfite opady śniegu połączone z zamieciaми i zawiejami, prowadzącymi do ograniczenia przejezdności dróg. Nie ulega wątpliwości, że specyfika każdego z analizowanych województw wpływa na występujące na jego terenie naturalne zjawiska kryzysowe. O ile na poziomie województw systemy zarządzania kryzysowego są podobne, o tyle na poziomie lokalnym występują duże różnice. W odniesieniu do każdego analizowanego województwa wskazane zostały elementy, które należy zmienić w celu zagwarantowania bezpieczeństwa mieszkańcom. Konieczne do tego jest podejmowanie wielokierunkowych, kompleksowych działań.

Najważniejszą kwestią jest zastanowienie się władz centralnych nad problemem zarządzania kryzysowego w samorządzie, zwłaszcza w razie zagrożenia powodziowego. Należy albo uzbroić gminy w narzędzia i kompetencje niezbędne do optymalizacji podejmowanych działań w tym zakresie, albo zdjąć z nich odpowiedzialność za ochronę przeciwpowodziową. Obciążanie gmin nowymi obowiązkami (nawet w kwestii finansowej) bez zapewnienia dodatkowych środków na ich realizację wiąże się z nieefektywnością prowadzonej polityki przeciwpowodziowej. W wypadku zaniechania realizacji proponowanej polityki należy się spodziewać, że w każdej następnej sytuacji kryzysowej zaistniałe straty ponownie przewyższą koszty związane z wdrożeniem systemu antykryzysowego.

Specyficzne ukształtowanie terenu każdego województwa i wynikające z niego sposoby zagospodarowania terenu, z historycznie usankcjonowaną tradycją zabudowy, wpływają na ryzyko wystąpienia szkód wywołanych powodzią. Województwem najlepiej przygotowanym na wystąpienie katastrof naturalnych jest województwo dolnośląskie. Ma to swoje historyczne uzasadnienie – poziom rozwoju urządzeń przeciwpowodziowych i zainwestowania brzegów rzek już w 1945 roku znacznie przewyższał poziom zainwestowania na terenach Polski

sprzed 1939 roku. Kolejne inwestycje podejmowane w celu ochrony przeciwpowodziowej, budowa i modernizacja wałów przeciwpowodziowych, budowa zbiorników retencyjnych czy urządzeń małej retencji wodnej przyczyniły się do dalszego rozwoju infrastruktury przeciwpowodziowej. Także niekorzystne, powodujące straty zjawiska występujące na Dolnym Śląsku przyczyniły się do wprowadzenia usprawnień w zakresie zarządzania kryzysowego, uzmysławiając przedstawicielom władz lokalnych, jak i wszystkim mieszkańcom, wagę ochrony przeciwpowodziowej. Urzędnicy nauczyli się poprawnego wypełniania wniosków o pomoc finansową, pozyskiwania środków na inwestycje i odbudowę zniszczeń, doskonałą współpracę między różnymi służbami, strażami i instytucjami odpowiedzialnymi za zapewnienie bezpieczeństwa publicznego, jak i ich współdziałanie podczas występowania zjawisk powodujących straty materialne oraz w fazie odbudowy zniszczeń. Społeczności lokalne, nauczone doświadczeniem, zwykle rezygnują z osiedlania się na terenach zagrożonych wystąpieniem powodzi, a w sytuacji zagrożenia potrafią szybko reagować. Władze wojewódzkie, korzystając z przystąpienia Polski do strefy Schengen, podpisały stosowne porozumienia z analogicznymi przedstawicielami sąsiednich państw w celu zapewnienia wzajemnej współpracy w razie zaistnienia zdarzenia kryzysowego na terenie jednego z regionów sygnatariuszy.

W wypadku województwa lubelskiego, z rozległymi terenami rolniczymi, obszarami nieprzekształconymi przez działalność człowieka, z małą liczbą wałów przeciwpowodziowych i zbiorników retencyjnych, kluczowym elementem w ograniczaniu zniszczeń wywołanych wystąpieniem powodzi jest zdroworozsądkowe osadnictwo. Ludność zamieszkująca doliny rzek sytuuje swoje domostwa w możliwie najwyżej położonych punktach terenu, aby w razie przelania się koryt cieków zapewnić sobie bezpieczeństwo. Wówczas, pomimo zalania okolicznych pól i łąk, zabudowania pozostają nienaruszone. Zdarzenia występujące w przeszłości stymulują gminy najbardziej zagrożone do współpracy w dziedzinie zarządzania kryzysowego. Ograniczenia finansowe hamują budowę i modernizację wałów przeciwpowodziowych czy urządzeń małej retencji wodnej, co prowadzi do tego, że po powodzi gmina czeka kilka lat na odbudowę zniszczonych obwałowań (na obszarze gminy Anapol wały przeciwpowodziowe przerwane zostały przez powódź w 2010 r., a dopiero w sierpniu 2015 r. podjęto działania mające na celu ich odbudowę). Także położenie województwa jako zewnętrznej granicy Unii Europejskiej uniemożliwia podpisanie porozumień z samorządami państw sąsiednich, niebędących członkami UE.

W wypadku województwa łódzkiego, usytuowanego w centralnej części kraju, z możliwością pozyskania wsparcia jednostek ratowniczych z innych rejonów, kluczowym elementem koniecznym do wsparcia procesów zarządzania kryzysowego jest przeznaczanie większych środków na budowę i modernizację wałów przeciwpowodziowych, zbiorników retencyjnych i obiektów małej retencji wodnej. Polityka władz miejscowych, zezwalających na lokalizowanie całych osiedli

mieszkaniowych na terenach zagrożonych wystąpieniem powodzi, wpływa na ograniczenie sprawności systemu zarządzania kryzysowego. Także marginalizowanie znaczenia kwestii zarządzania kryzysowego czy ochrony przeciwpowodziowej w większości gmin skutkuje błędami formalnymi we wnioskach o odszkodowanie przygotowywanych przez urzędników gminnych, wydłużonym czasem oczekiwania na wsparcie w formie zasiłku celowego dla osób poszkodowanych czy zakłóceniami w procesie przekazywania informacji między jednostkami administracji publicznej.

Trzeba przy tym podkreślić, że odszkodowania oraz zasiłki celowe przekazywane zarówno osobom poszkodowanym, jak i gminom, są na bardzo niskim poziomie w stosunku do powstałych szkód. Budżet państwa, budżety województw i budżety gmin nie są obecnie przygotowane do asygnowania większych środków na odbudowę zniszczeń. Skutkuje to pozostawieniem i gmin, i ludzi, którzy zostali dotknięci niszczycielskim działaniem sił natury, samym sobie, bez zagwarantowania należytej pomocy.

Przedstawione w monografii wnioski mogą przyczynić się do wprowadzenia w praktyce zarządzania kryzysowego rozwiązań, które pozwolą na zwiększenie efektywności (sprawności) funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego, a zatem jego skuteczności, ekonomiczności i płynących z niego korzyści.

Bibliografia

Wykaz literatury

- Aleksandrowicz T., *Terroryzm międzynarodowy*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- Armstrong M., *Jak być lepszym menedżerem*, przeł. P.M. Zwoliński, P. Turnau, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1997.
- Arystoteles, *Dzieła wszystkie*, t. 5, przekł., wstępy i koment. D. Gromska, L. Regner, W. Wróblewski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996.
- Bajkiewicz-Grabowska E., Mikulski Z., *Hydrologia ogólna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.
- Bański J., Degórski M., Komornicki T., Korcelli P., Śleszyński P., *Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa 2004.
- Bartnik A., Jokiel P., *Geografia wzebrań i powodzi rzecznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.
- Barton R.M., *Crisis Management*, Oxford Press Publishers, Oxford 1993.
- Bezpieczeństwo ekonomiczne państw*, red. T. Guz, K.A. Kłosiński, P. Marzec, Polihymnia, Lublin-Tomaszów Lubelski 2006.
- Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie*, red. J. Kukułka, Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1994.
- Bielski M., *Organizacje – istota, struktury, procesy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2001.
- Bogacz-Wojtanowska E., *Organizacje pozarządowe w lokalnym systemie zarządzania kryzysowego*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w samorządzie. Podstawy organizacyjno-prawne*, red. A. Kurkiewicz, MUNICIPIUM S.A., Warszawa 2008, s. 121–139.
- Bolechów B., *Terroryzm w świecie podwubiegunowym. Przewartościowania i kontynuacje*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2002.
- Bolesta S., *Pozycja prawna MO w systemie organów PRL*, Departament Szkolenia i Doskonalenia Zawodowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Warszawa 1972.
- Bolesta S., *Charakter i zakres prawny działalności Milicji*, „Zeszyty Naukowe Akademii Spraw Wewnętrznych” 1975, nr 9, s. 131–151.

- Borkowski J., Dyrda M., Konarski L., Rokocki B., *Słownik terminów z zakresu psychologii dowodzenia i zarządzania*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2000.
- Borowska-Stefańska M., *Zagospodarowanie terenów zagrożonych powodzią w województwie łódzkim*, rozprawa doktorska, Uniwersytet Łódzki, Wydział Nauk Geograficznych, Katedra Zagospodarowania Środowiska i Polityki Przestrzennej, Łódź 2014.
- Broniewska M.J., *Model współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, [w:] *Prawne i organizacyjne aspekty funkcjonowania administracji publicznej*, red. E. Olejniczak-Szałowska, B. Glinkowska, M. Kapusta, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” nr 270, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, s. 255–266.
- Byczkowski A., *Hydrologia*, t. 2, Wydawnictwo Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego, Warszawa 1996.
- Chmielak A., *W poszukiwaniu kryterium polityki państwa*, [w:] *Wpływ idei zrównoważonego rozwoju na politykę państwa i regionów*, t. 1: *Problemy ogólnopaństwowe i sektorowe*, red. B. Poskrobko, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2009, s. 16–28.
- Chmielewska M., *Analiza porównawcza systemów zarządzania kryzysowego w wybranych państwach*, [w:] *Podmioty wykonawcze w zarządzaniu kryzysowym*, red. G. Sobolewski, D. Majchrzak, J. Solarz, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2014, s. 116–135.
- Chomiczewski K., Kocik J., Szkoda T., *Bioterroryzm. Zasady postępowania lekarskiego*, Wydawnictwo Lekarskie PZWL, Warszawa 2002.
- Chudy W., Wełyczko L., *Wybrane zagadnienia edukacji dla bezpieczeństwa*, Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych im. gen. Tadeusza Kościuszki, Wrocław 2010.
- Chwała K., *Współpraca Polski z państwami ościennymi w zapobieganiu i usuwaniu skutków katastrof i klęsk żywiołowych*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, red. M. Jabłonowski, L. Smolak, Akademia Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztor, Pułtusk 2007, s. 115–150.
- Ciborski J., *Bezpieczeństwo energetyczne*, [w:] *Energia w czasach kryzysu*, red. K. Kuciński, Difin, Warszawa 2006, s. 127–146.
- Cieślarczyk M., *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa*, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2009.
- Comte A., *Rozprawa o duchu filozofii pozytywnej. Rozprawa o całości kształcie pozytywizmu*, przeł. B. Skarga, W. Wojciechowska, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1973.
- Czapska J., *Bezpieczeństwo obywateli. Studium z zakresu polityki prawa*, Polpress, Kraków 2004.
- Daco P., *Les triomphes de la psychanalyse*, Marabout Service, Paris 1965.
- Dorczał R., *Komunikacja z mediami w sytuacji kryzysowej*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w samorządzie. Podstawy organizacyjno-prawne*, red. A. Kurkiewicz, MUNICIPIUM S.A., Warszawa 2008, s. 111–120.
- Dorczał R., *Psychologia w sytuacji kryzysowej – jak rozmawiać ze społeczeństwem?*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w samorządzie. Podstawy organizacyjno-prawne*, red. A. Kurkiewicz, MUNICIPIUM S.A., Warszawa 2008, s. 101–109.
- Edukacja dla bezpieczeństwa. Materiały z konferencji naukowej 23–24 maja 1994 r.*, red. R. Stępień, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1994.
- Elementarne pojęcia pedagogiki społecznej i pracy socjalnej*, red. D. Ladak, T. Pilch, Żak, Warszawa 1999.

- Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007.
- Encyklopedia terroryzmu*, Bellona, Warszawa 2004.
- Falecki J., *Udział Sił Zbrojnych RP w kryzysach pozamilitarnych na terenie RP*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w transporcie lądowym na Pomorzu*, materiały z I konferencji „Zarządzanie kryzysowe” zorganizowanej przez Wyższą Szkołę Morską w Szczecinie i Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie w dn. 27.06.2003 r., s. 110–125.
- Farat R., Kępińska-Kasprzak M., Kowalczak P., Mager P., *Susze na obszarze Polski w latach 1951–1990*, Materiały Badawcze Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Seria: Gospodarka Wodna i Ochrona Wód, nr 16, Warszawa 1995.
- Ficoń K., *Inżynieria zarządzania kryzysowego*, BEL Studio, Warszawa 2007.
- Filozofia bezpieczeństwa personalnego i strukturalnego*, red. R. Rosa, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1993.
- Funkcjonowanie państwa w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego*, seminarium w Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 1997.
- Gabriel P., *Elementarne wiadomości o administracji, samorządzie terytorialnym i prawie administracyjnym*, [w:] *Kompendium wiedzy o społeczeństwie, państwie i prawie*, red. S. Wronkowska, M. Zmierczak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 335–372.
- Gasperi Ch., *Analiza systemu zarządzania kryzysowego we Włoszech*, na prawach maszynopisu.
- Geier W., *Zwischen Kriegsszenarien und friedenszeitlicher Katastrophenabwehr. Zur Entwicklung der Zivilen Verteidigung in der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des Zivilschutzes und seiner Reformen vor und nach Beendigung des Kalten Krieges*, Tecum Verlag, Marburg 2003.
- Gesetz zue Neuordnung des Zivilschutzes (Zivilschutzneuordnungsgesetz – ZSNeuOG) Vom 25. März 1997.
- Giddens A., *Nowoczesność i tożsamość*, przeł. A. Szulżycka, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Glaser S., *Polskie prawo karne w zarysie*, Księgarnia Powszechna, Kraków 1933.
- Gołębiewski J., *Zarządzanie kryzysowe*, „Wiedza Obronna” 2001, nr 1, s. 76–97.
- Goniewicz K., Goniewicz M., *Rola ratownictwa medycznego w sytuacjach kryzysowych na przykładzie katastrof i wypadków masowych*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*, red. G. Sobolewski, D. Majchrzak, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 303–314.
- Góralczyk W., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, LexisNexis, Warszawa 1983.
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, przeł. M. Rusiński, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- Grocki R., Mokwa M., Radczuk L., *Organizacja i wdrażanie lokalnych systemów ostrzeżeń powodziowych. Ograniczanie skutków powodzi w skali lokalnej*, Biuro Koordynacji Projektu Banku Światowego, Wrocław 2001.
- Gronowska B., *Prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego*, [w:] B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona. Podręcznik dla studentów prawa, administracji i europeistyki*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2010, s. 313–323.

- Guła P., *Wieloaspektowe podejście do zarządzania kryzysowego*, [w:] *Nowe wyzwania i wykorzystanie współczesnej nauki w zarządzaniu kryzysowym*, red. E. Sobczak, Wydział Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Warszawa 2010, s. 173–181.
- Hempoliński M., *Filozofia współczesna. Wprowadzenie do zagadnień i kierunków*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1989.
- Hoffman B., *Oblicza terroryzmu*, Politeja, Warszawa 1999.
- Hołda J., Hołda Z., Ostrowska D., Rybczyńska J.A., *Prawa człowieka. Zarys wykładu*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008.
- Hołyst B., *Kryminalistyczna problematyka pożarów*, Wydawnictwo Zakładu Kryminalistyki Komendy Głównej Milicji Obywatelskiej, Warszawa 1962.
- Hołyst B., *Kryminologia*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1999.
- Hołyst B., *Kryminologia*, LexisNexis, Warszawa 2007.
- Huntington S., *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, przeł. H. Jankowska, Muza, Poznań 1997.
- Informacje dotyczące powodzi w lipcu 2012 r.*, Dolnośląski Urząd Wojewódzki, Wrocław, sierpień 2012.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, K.E. Liber, Warszawa 1999.
- Jaźwiński J., Ważyńska-Fiok K., *Bezpieczeństwo systemów*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993.
- Jelonek L., Gierczak J., *Powódź w zlewni Nysy Łużyckiej – sierpień–wrzesień 2010 r. oraz jej skutki dla osłony hydrometeorologicznej na terenie powiatu zgorzeleckiego*, Zgorzelec, 25.10.2010 r.
- Jończyk M., *Zarządzanie kryzysowe – aspekty praktyczne pracy Policji*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe wyzwaniem dla edukacji*, red. A. Urban, materiały pokonferencyjne, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2007, s. 148–153.
- Jóźwiak A., *Rola i zadania policjantów-ratowników w systemie zarządzania kryzysowego RP*, [w:] *Podmioty wykonawcze w zarządzaniu kryzysowym*, red. G. Sobolewski, D. Majchrzak, J. Solarz, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2014, s. 39–56.
- Jurkowska-Zeidler A., *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.
- Jurkowski M., *Bezpieczeństwo jądrowe: przygotowanie administracji rządowej na wypadek zdarzeń radiacyjnych*, Akademia Obrony Narodowej, Państwowa Agencja Atomistyki, Warszawa 2002.
- Kaczmarek B., Sikorski Cz., *Podstawy zarządzania. Zachowania organizacyjne*, Absolwent, Łódź 1998.
- Kalinowski R., *Ratownictwo, zintegrowane systemy ratownicze*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1996.
- Kawka W., *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, wydano z zasiłku Zakładu Administracji i Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Stefana Batorego, Wilno 1939.
- Kijak Z., *Pojęcie ochrony porządku publicznego w ujęciu systemowym*, „Zeszyty Naukowe Akademii Spraw Wewnętrznych” 1987, nr 47, s. 45–52.
- Kitler W., *Obrona cywilna (niemilitarna) w Polsce*, Departament Wychowania i Promocji Obronności Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 2002.

- Kitler W., *Istota zarządzania kryzysowego*, [w:] *System reagowania kryzysowego*, red. J. Gryz, W. Kitler, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 9–41.
- Kobojek E., *Problem przestrzennego rozwoju miast w dolinach rzecznych na przykładzie Łowicza i Uniejowa*, [w:] *Prawne, administracyjne i środowiskowe uwarunkowania zagospodarowania dolin rzecznych*, red. B. Więzik, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2013, s. 15–26.
- Kołąkowski L., *Filozofia pozytywistyczna (Od Hume'a do Koła Wiedeńskiego)*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1966.
- Kołodziejczyk-Olczak I., Olczak A., *ABC Zarządzania*, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi, Łódź 2003.
- Kopczewski M., Tobolski M., *Funkcjonowanie Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego istotnym elementem systemu zarządzania kryzysowego państwa*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*, red. G. Sobolewski, D. Majchrzak, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 270–278.
- Korycki S., *System bezpieczeństwa Polski*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1994.
- Kosowski B., *Programowanie działań na wypadek zaistnienia sytuacji kryzysowych*, Szkoła Aspirantów Państwowej Straży Pożarnej, Kraków 2006.
- Kosowski B., *Sprawne i elastyczne zarządzanie w kryzysie*, Difin, Warszawa 2008.
- Kowal A., *Wariant szwedzki „Ekonomii Dobrobytu”: Teoria i praktyka*, na prawie maszynopisu.
- Kozek W., *Bezrobocie jako zjawisko społeczne*, [w:] *Wymiary życia społecznego: Polska na przełomie XX i XXI wieku*, red. M. Marody, Scholar, Warszawa 2007, s. 137–157.
- Koźmiński A., Piotrowski W., *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996.
- Kral Z., Zabłocka-Kluczka A., *O istocie zjawisk kryzysowych w organizacji*, [w:] *Zachowania organizacji wobec zjawisk kryzysowych*, rozdz. 1: *Istota zjawisk kryzysowych w organizacji*, red. J. Skalik, Cornetis, Wrocław 2003, s. 17–23.
- Kral Z., Zabłocka-Kluczka A., *Sposób postrzegania kryzysów w polskich przedsiębiorstwach*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw” 2004, nr 11, s. 46–56.
- Krynojewski F.R., Mazur S., *Podstawy wiedzy o zarządzaniu kryzysowym*, [w:] F.R. Krynojewski, S. Mazur, G. Mikrut, P. Tchorzewski, *Zarządzanie kryzysowe. Obrona cywilna kraju. Ochrona informacji niejawnych*, Akademia Wychowania Fizycznego w Katowicach, Fundacja Akademii Wychowania Fizycznego w Katowicach, Biblioteczka Edukacji Obronnej, Katowice 2003, s. 7–137.
- Krynojewski F.R., Mazur S., Mikrut G., Tchorzewski P., *Zarządzanie kryzysowe. Obrona cywilna kraju. Ochrona informacji niejawnych*, Akademia Wychowania Fizycznego w Katowicach, Fundacja Akademii Wychowania Fizycznego w Katowicach, Biblioteczka Edukacji Obronnej, Katowice 2003.
- Krystek U., *Unternehmenskrisen, Beschreibung, Vermeidung und Bewältigung überlebenskritischer Prozesse in Unternehmen*, Wiesbaden 1987.
- Krzyszowski W., *Analiza systemów zarządzania kryzysowego wybranych państw NATO i UE*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011.
- Księżopolski K.M., *Ekonomiczne zagrożenia bezpieczeństwa państw. Metody i środki przeciwdziałania*, Elipsa, Warszawa 2004.

- Kubala W., *Porządek publiczny – analiza pojęcia*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1981, nr 3, s. 270–278.
- Kunikowski J., *Wiedza i edukacja dla bezpieczeństwa*, Fundacja Rozwoju Edukacji Europejskiej i Bezpieczeństwa, Warszawa 2002.
- Kunikowski J., *Słownik terminów z zakresu wiedzy i edukacji dla bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo człowieka i zbiorowości społecznych*, red. W.J. Maliszewski, Wydawnictwo Akademii Bydgoskiej, Bydgoszcz 2005, s. 167–189.
- Kuriata R., *Wybrane problemy zarządzania kryzysowego*, [w:] *Zarządzanie organizacjami w świetle wyzwań XXI wieku – od teorii do praktyki*, t. 1, red. Z.J. Szczakowski, Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Kupieckiej, Łódź 2004, s. 49–61.
- Kurkiewicz A., *Państwowe Ratownictwo Medyczne*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w samorządzie. Podstawy organizacyjno-prawne*, red. A. Kurkiewicz, MUNICIPIUM S.A., Warszawa 2008, s. 89–92.
- Kurkiewicz A., *Rola służb specjalistycznych (PSP, Policja) w systemie reagowania kryzysowego i ich współdziałanie z samorządem terytorialnym*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w samorządzie. Podstawy organizacyjno-prawne*, red. A. Kurkiewicz, MUNICIPIUM S.A., Warszawa 2008, s. 93–99.
- Kurkiewicz A., *Tworzenie struktur zarządzania kryzysowego w myśl nowych przepisów prawnych*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w samorządzie. Podstawy organizacyjno-prawne*, red. A. Kurkiewicz, MUNICIPIUM S.A., Warszawa 2008, s. 73–88.
- Kwećka R., Skaruz K., *Sily militarne w reagowaniu kryzysowym*, [w:] *System reagowania kryzysowego*, red. J. Gryz, W. Kitler, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 204–216.
- Lamy S.L., *The G8 and the Security Agenda*, [w:] J. Kirton, J. Takase, *New Directions in Global Political Governance. The G8 and international order in the twenty – first century*, Ashgate, Hampshire 2002, s. 167–187.
- Laqueur W., *Reflections on Terrorism*, „Foreign Affairs” 1986, No. 1, Vol. 65, s. 91–98.
- Leksykon wiedzy wojskowej*, Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1979.
- Leszczyński M., *Bezpieczeństwo społeczne a bezpieczeństwo państwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego Jana Kochanowskiego w Kielcach, Kielce 2009.
- Leszczyński M., Gumieniak A., Owczarek L., Mochocki R., *Bezpieczeństwo w wymiarze lokalnym. Wybrane obszary. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Difin, Warszawa 2013.
- Leszczyński T., *Kierowanie reagowaniem kryzysowym w Państwie. Podstawowe pojęcia i definicje*, „Myśl Wojskowa” 2004, nr 1, s. 44–59.
- Leszczyński T., *Polityka medialna w zakresie zarządzania kryzysowego na poziomie samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny. Od społeczeństwa ryzyka do społeczeństwa bezpieczeństwa*, red. J. Konieczny, K. Sroka, Wielkopolska Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna w Jarocinie, Jarocin–Poznań–Szczecin 2006, s. 74–79.
- Leśniak I., *Udział organów administracji zespolonej i niezespolonej oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zarządzaniu kryzysowym*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe. Wybrane problemy*, red. A. Peptoński, G. Kędzierska, Z. Siemak, Niepaństwowa Wyższa Szkoła Pedagogiczna w Białymstoku, Białystok 2013, s. 65–94.
- Leśniakiewicz W., *System ratowniczy elementem bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku*, red. M. Lisiecki, Wyższa Szkoła Zarządzania i Prawa im. H. Chodkowskiej, Warszawa 2008, s. 389–396.

- Linn J.F., *Central Asia – National Interests and Regional Prospects*, „China and Eurasia Forum Quarterly” 2007, Vol. 5, No. 3, s. 5–12.
- Lisiecki M., *Bezpieczeństwo publiczne czy bezpieczeństwo wewnętrzne?*, [w:] *System bezpieczeństwa Polski*, red. R. Kulczycki, A. Włodarski, J. Zubek, Materiały z konferencji naukowej odbytej 4–5 listopada 1993 r. w Akademii Obrony Narodowej, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1993, s. 201–210.
- Lisiecki M., *System bezpieczeństwa publicznego państwa*, „Przegląd Policyjny” 1995, nr 4, s. 8–15.
- Lisiecki M., *Bezpieczeństwo publiczne w ujęciu systemowym*, [w:] *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo*, red. J. Widacki, J. Czapska, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 1998, s. 91–100.
- Lisiecki M., *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, Wydawnictwo Naukowe ŁÓŚGRAF, Warszawa 2011.
- Lisiecki M., Kwiatkowska-Basała B., *Pojęcie bezpieczeństwa oraz prognostyczny model jego zapewnienia*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem*, red. P. Tyrała, Międzynarodowa konferencja naukowa, Kraków 11–13 maja 2000, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, s. 53–60.
- Lorenc H., *Struktura maksymalnych prędkości wiatru w Polsce*, [w:] *Klęski żywiołowe a bezpieczeństwo wewnętrzne kraju*, red. H. Lorenc, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2012, s. 33–59.
- Lukeš Z., *Základy bezpečnostního práva*, Praha 1971, [za:] J. Zaborowski, *Prawne środki zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Departament Szkolenia i Doskonalenia Zawodowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Warszawa 1977.
- Łopatka A., *Encyklopedia prawa*, cz. 1, Wydawnictwo Prywatnej Wyższej Szkoły Businessu i Administracji w Warszawie, Warszawa 1995.
- Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum, Wrocław 1978.
- Mała encyklopedia prawa*, red. L. Kurowski, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1959.
- Michałowska G., *Bezpieczeństwo kulturowe w warunkach globalizacji procesów społecznych*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. D.B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, Instytut Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1997, s. 131–144.
- Mikołajczyk D., *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, [w:] *Zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego. Wybrane zagadnienia i obszary działania*, red. D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez, Placet, Warszawa 2013, s. 215–240.
- Mizerski W., *Geologia dynamiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.
- Moch N., *Media i administracja publiczna w zarządzaniu kryzysowym – dlaczego warto współpracować?*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*, red. G. Sobolewski, D. Majchrzak, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 220–227.
- Neue Konzeption zum Schutze der Bevölkerung bei außergewöhnlichen Gefahren Und Ereignissen sowie Katastrophen im Freistaat Sachsen (Az.: 37 – 140/37)*, Sächsisches Staatsministerium des Innern, Dresden 2003.
- Nizard G., *Metamorfozy przedsiębiorstwa. Zarządzanie w zmiennym otoczeniu organizacji*, przeł. Z. Podlasiak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.

- Nohlen D., Lutz D., *Wörterbuch Staat Und Politik*, München 1996.
- Nonaka I., Takeuchi H., *Kreowanie wiedzy w organizacji: jak spółki japońskie dynamizują procesy innowacyjne*, przeł. E. Nalewajko, Poltext, Warszawa 2000.
- Nowak E., *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2007.
- Nowak E., *Logistyka w sytuacjach kryzysowych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2009.
- Nowak E., *Współczesne poglądy na zarządzanie logistyczne w sytuacjach kryzysowych*, [w:] *Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe – aktualne wyzwania*, red. M. Włodarczyk, A. Marjański, Społeczna Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania w Łodzi, Łódź 2009, s. 39–65.
- Nowak E., *Zarządzanie logistyczne w sytuacjach kryzysowych*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2013.
- Nowak E., Nowak M., *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Difin, Warszawa 2011.
- Nowicka I., *Policja jako organ bezpieczeństwa i porządku publicznego w aspekcie ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe wyzwaniem dla edukacji*, red. A. Urban, materiały pokonferencyjne, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2007, s. 69–82.
- Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP. Podręcznik dla studentek i studentów*, red. R. Jakubczak, Dom Wydawniczy BELLONA, Warszawa 2003.
- Ocena ryzyka na potrzeby zarządzania kryzysowego. Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Warszawa 2013.
- Oldcorn R., *Management*, Macmillan, London 1989.
- Olejniczak-Szałowska E., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego jako zadanie powiatu. Zarys problemu*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 532–544.
- Opolski K., Modzelewski P., *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, CeDeWu.PL, Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2004.
- Owczarek L., Paszcza M., *Zarządzanie kryzysowe w samorządzie. Planowanie, organizacja, procedury*, MUNICIPIUM S.A., Warszawa 2011.
- Pawlikowska I., *Bezpieczeństwo jako cel polityki zagranicznej państwa*, [w:] *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, red. R. Zięba, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004, s. 59–78.
- Piasecka P., *Koordinacja przeciwdziałania terroryzmowi na przykładzie systemu brytyjskiego*, [w:] *Współczesny wymiar terroryzmu*, red. Z. Piątek, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2006, s. 233.
- Pieczywok A., *Wybrane problemy z zakresu edukacji dla bezpieczeństwa. Konteksty, zagrożenia, wyzwania*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011.
- Pieprzny S., *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Zakamycze, Kraków 2003.
- Piłżys J., *Zarządzanie kryzysowe*, Uniwersytet Szczeciński, Wydział Humanistyczny, Instytut Politologii i Europeistyki, Międzynarodowe Stowarzyszenie „Edukacja dla Obronności i Bezpieczeństwa”, Szczecin 2007.

- Piocha S., *Nauki ekonomiczne o problemach bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo w obszarze badań nauk ekonomicznych i prakseologii: materiały na konferencję naukową, Koszalin 05 kwietnia 2001*, Politechnika Koszalińska – Wydział Ekonomii i Zarządzania, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne – Oddział w Koszalinie, Koszalin 2001, s. 20–30.
- Plan Operacyjny Ochrony przed Powodzią dla Województwa Łódzkiego*, Oddział Zarządzania Kryzysowego, Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi, Łódź, luty 2013.
- Pływaczewski E., *Przestępstwo czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 1985.
- Pokruszyński W., Straszewski K., Terlikowski T., *System bezpieczeństwa publicznego Polski*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1996.
- Poradnik logistyczny do ćwiczeń i treningów sztabowych*, red. W. Nyszk, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2008.
- Poskrobko B., *Zarządzanie środowiskiem*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.
- Powódź w Powiecie Opolskim*, „Opolska Gazeta Powiatowa” 2010, nr 3(47) – wydanie specjalne.
- Raczkowski B., *BHP w praktyce*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Warszawa 2010.
- Raczkowski K., *Percepcja bezpieczeństwa ekonomicznego i wyzwania dla zarządzania nim w XXI wieku*, [w:] *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Wyzwania dla zarządzania państwem*, red. K. Raczkowski, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 69–148.
- Raport po powodzi maj–czerwiec 2010 w województwie lubelskim*, Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie, Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, Lublin 2010.
- Raport z akcji powodziowej maj–czerwiec 2010*, Dolnośląski Urząd Wojewódzki, Wrocław, czerwiec 2010.
- Raport z działań przeciwpowodziowych prowadzonych w maju 2014 r. na terenie powiatów: kraśnickiego, opolskiego, puławskiego, ryckiego oraz krasnostawskiego*, Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie, Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, Lublin 2014.
- Redelbach A., *Wstęp do prawoznawstwa*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 1995.
- Regionalny Program Operacyjny Polityki Leśnej Państwa*, Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych we Wrocławiu, Wrocław 2003.
- Rejmer P., *Podstawy toksykologii*, Ekoinżynieria, Lublin 1999.
- Rocznik statystyczny rolnictwa*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014.
- Rocznik Statystyczny Województwa Dolnośląskiego*, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Wrocław 2014.
- Rocznik Statystyczny Województwa Lubelskiego*, Urząd Statystyczny w Lublinie, Lublin 2014.
- Rocznik Statystyczny Województwa Łódzkiego*, Urząd Statystyczny w Łodzi, Łódź 2014.
- Rogosińska-Mitrut J., *Podstawy zarządzania kryzysowego*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010.
- Rosa R., *Filozofia bezpieczeństwa. Tradycja i współczesność*, cz. 1, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1994.
- Rosa R., *Filozofia bezpieczeństwa*, Bellona, Warszawa 1995.

- Rosenkranz G., *O zagrożeniach związanych z energią jądrową i jej perspektywach w przyszłości*, [w:] *Energia jądrowa mit i rzeczywistość. O zagrożeniach związanych z energią jądrową i jej perspektywach w przyszłości*, Fundacja im. Heinricha Bölla, Warszawa 2006, s. 13–64.
- Rosicki R., *Polska, Rosja i Niemcy a bezpieczeństwo energetyczne (aspekty polityczne)*, [w:] *Polacy i Niemcy w XXI wieku. Nowe oblicza partnerstwa?*, red. B. Koszel, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2007, s. 149–161.
- Rosicki R., *O pojęciu i istocie bezpieczeństwa*, „Przegląd Politologiczny” 2010, nr 3, s. 24–32.
- Rudolf S., *Ogólna charakterystyka koncepcji państwa dobrobytu*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Ekonomiczne”, Seria III, z. 42, Łódź 1974, s. 15–17.
- Russel B., *Władza i jednostka*, przeł. H. Jankowska, Książka i Wiedza, Warszawa 1997.
- Rydlowski G., *Decydowanie w sprawach bezpieczeństwa wewnętrznego*, [w:] *Decydowanie publiczne. Polska na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej*, red. G. Rydlowski, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2011, s. 262–292.
- Salamonowicz Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2008.
- Samuelson P., *Zasady analizy ekonomicznej*, przeł. A. Vielrose, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1959.
- Sargeant A., *Marketing w organizacjach non-profit*, przeł. W. Kisiel, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004.
- Seidler G.L., Groszyk H., Małarczyk J., Pieniążek A., *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lubelskie Towarzystwo Naukowe, Lublin 1994.
- Serafin T., Parszowski S., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Difin, Warszawa 2011.
- Sienkiewicz-Małyjurek K., Krynojewski F.R., *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Difin, Warszawa 2010.
- Sienkiewicz-Małyjurek K., Niczyporuk Z.T., *Bezpieczeństwo publiczne. Zarys problematyki*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2010.
- Simmel G., *Socjologia. Badania form uspołecznienia*, przeł. M. Łukasiewicz, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1975.
- Skarga B., *Comte*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1966.
- Skarżyński A., *Próba ogólnej systematyki sytuacji kryzysowych oraz wybranych towarzyszących im działań techniczno-organizacyjnych*, materiały z XI Międzynarodowej Konferencji Naukowo-Technicznej Inżynierii Wojskowej, t. 1: *Zarządzanie i organizacja działań w sytuacjach kryzysowych. Ratownictwo i ochrona ludności*, Warszawa 2000.
- Skolimowska A., Stobiecki P., *Ostrzeganie i alarmowanie ludności w czasie sytuacji kryzysowych wobec współczesnych uwarunkowań bezpieczeństwa*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*, red. G. Sobolewski, D. Majchrzak, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 315–323.
- Skuteczne ratownictwo. Fachowy poradnik dla służb ratowniczych*, red. S. Lipiński, Verlag Dashofer, Warszawa 2005.
- Słownik języka polskiego*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1978.

- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, red. J. Pawłowski, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2002.
- Smolak L., *Zarządzanie kryzysowe we Włoszech*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, red. M. Jabłonowski, L. Smolak, Akademia Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztora, Pułtusk 2007, s. 505–512.
- Stankiewicz W., *Historia myśli ekonomicznej*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.
- Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1996.
- Stawasz D., *Uwarunkowania sprawności zarządzania w samorządowej administracji publicznej*, [w:] D. Stawasz, D. Drzazga, C. Szydłowski, *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 115–150.
- Stawasz D., *Sprawność zarządzania rozwojem terytorium w polskich uwarunkowaniach*, [w:] *Zrozumieć terytorium. Idea i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, s. 259–274.
- Stefanowicz J., *Bezpieczeństwo współczesnych państw*, PAX, Warszawa 1984.
- Stefański M., *Rola Policji w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny – od społeczeństwa ryzyka do społeczeństwa bezpieczeństwa*, red. J. Konieczny, K. Sroka, Wielkopolska Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna w Jarocinie, Jarocin–Poznań–Szczecin 2006, s. 34–49.
- Stiglitz J., *Ekonomia sektora publicznego*, przeł. R. Rapacki et al., Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007.
- Strużycki M., *Podstawy zarządzania*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2008.
- Sudoł S., *Przedsiębiorstwo. Podstawy nauki o przedsiębiorstwie. Teoria i praktyka zarządzania*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2002.
- System reagowania kryzysowego*, red. J. Gryz, W. Kitler, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.
- System zarządzania kryzysowego państwa, w tym Sił Zbrojnych RP*, red. B. Wiśniewski, J. Falecki, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2006.
- Szczurek T., *Formalnoprawne aspekty podejmowania decyzji przez Ministra Obrony Narodowej w sytuacjach kryzysowych*, praca dyplomowa, Warszawa 2005.
- Szczurek T., *Problemy podejmowania decyzji w sytuacjach kryzysowych*, [w:] *Świadczenia na rzecz obrony realizowane w sytuacjach kryzysowych*, red. Z. Piątek, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2006, s. 85.
- Szczygieł R., *Pożary w lasach*, [w:] *Kłęski żywiołowe a bezpieczeństwo wewnętrzne kraju*, red. H. Lorenc, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2012, s. 256–264.
- Szmidtko T., *Rodzaje i charakterystyka zagrożeń kryzysowych*, [w:] *III Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Zarządzanie Kryzysowe” – Bezpieczeństwo i ochrona statków i portów morskich*, Wydawnictwo Akademia Morska, Szczecin 2005, s. 80–90.
- Szmyd J., *Bezpieczeństwo jako wartość refleksyjna, aksjologiczna i etyczna*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem*, red. P. Tyrała, Międzynarodowa Konferencja Naukowa Kraków 11–13 maja 2000, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 2000, s. 46–52.

- Szumny J., *Cele, zadania i funkcje niemilitarnej obrony narodowej. Kompetencje i zadania członków gminnego zespołu reagowania w planowaniu i realizacji gotowości na wypadek powstania zagrożenia*, praca magisterska napisana pod kierunkiem dr. hab. prof. Uniwersytetu Szczecińskiego Cezariusza Skuzy, Szczecin 2006.
- Szymonik A., *Organizacja i funkcjonowanie systemów bezpieczeństwa. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Difin, Warszawa 2011.
- Szymonik A., Piątek Z., *Zasady użycia Sił Zbrojnych w zagrożeniach o charakterze niemilitarnym*, [w:] *Realizacja zadań bezpieczeństwa przez samorząd terytorialny: konferencja naukowa 28 września 2006 r.*, red. W. Kitler, Z. Piątek, Stowarzyszenie Ruch Wspólnot Obronnych, Sandomierz 2006, s. 251–265.
- Szynowski R., *Zadania i funkcjonowanie administracji wojskowej w sytuacji klęsk żywiołowych*, [w:] *Administracja publiczna w systemie przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom dla ludzi i środowiska*, red. K. Lidel, J. Prońko, B. Wiśniewski, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Centrum Badań nad Terroryzmem Collegium Civitas w Warszawie, Bielsko-Biała-Warszawa 2007, s. 56–61.
- Świniarski J., *O naturze bezpieczeństwa. Prolegomena do zagadnień ogólnych*, Agencja Wydawnicza ULMAK, Warszawa–Pruszków 1997.
- Świniarski J., *Filozoficzne podstawy edukacji dla bezpieczeństwa*, Departament Społeczno-Wychowawczy Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1999.
- Świniarski J., *Filozofia bezpieczeństwa a bezpieczeństwo jako przedmiot nauk szczegółowych*, [w:] *Bezpieczeństwo w perspektywie socjologicznej*, red. A. Kołodziejczyk, Materiały, 1 sesja 37 grupy roboczej „Socjologiczne problemy bezpieczeństwa narodowego i obronności”, XI Ogólnopolski Zjazd Socjologiczny Rzeszów–Tyczyn, 20–23 września 2000, Wojskowe Biuro Badań Socjologicznych, Warszawa 2001, s. 39–50.
- Tatarkiewicz W., *Historia filozofii. Filozofia nowożytna*, t. 2, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1978.
- Telak J., *Wodne ochotnicze pogotowie ratunkowe w systemie reagowania kryzysowego*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe wyzwaniem dla edukacji*, red. A. Urban, materiały pokonferencyjne, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2007, s. 186–199.
- Thomas W.I., Znaniecki F., *Chłop polski w Europie i Ameryce*, t. 4, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1976.
- Toffler A., Toffler H., *Wojna i antywojna: jak przetrwać na progu XXI wieku?*, przeł. B. i L. Budreccy, Kurpisz S.A., Poznań 2006.
- Tokarczyk T., Szalińska W., Otop I., *Ocena zagrożenia suszą w Polsce i prognoza jej rozwoju*, [w:] *Klęski żywiołowe a bezpieczeństwo wewnętrzne kraju*, red. H. Lorenc, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2012, s. 150–175.
- Truba M., Jankowski K., Jankowska J., Wiśniewska-Kadżajana B., *Analiza zabezpieczeń przeciwpowodziowych województwa dolnośląskiego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Seria: Administracja i Zarządzanie, Nr 98, Siedlce 2013.
- Twitchett K.J., *Strategies for Security: Some Theoretical Considerations*, [w:] *International Security. Reflections on Survival and Stability*, red. K.J. Twitchett, Oxford University Press, London 1971, s. 2–9.

- Tyrała P., *Zarządzanie kryzysowe. Ryzyko – bezpieczeństwo – obronność*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004.
- Ubezpieczenia gospodarcze w Polsce i w Unii Europejskiej*, red. T. Michalski, Difin, Warszawa 2001.
- Ullman R.H., *Redefining Security*, „International Security” 1983, Vol. 5, No. 1, s. 129–153.
- Ura E., *Prawo administracyjne. Część druga*, Rzeszów 1997.
- Urban A., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2011.
- Waszczyński J., *Charakterystyka ogólna*, [w:] *System prawa karnego*, rozdz. 13: *Przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu*, t. 4, cz. 2, red. I. Andrejew, L. Kubicki, J. Waszczyński, Polska Akademia Nauk, Instytut Państwa i Prawa, Ossolineum, Wrocław 1989, s. 719–722.
- Wawrzynek Ł., Bąkowska U., *Kryzys – „funkcja” ciągła czy nieciągła organizacji*, [w:] *Zachowania organizacji wobec zjawisk kryzysowych*, red. J. Skalik, Cornetis, Wrocław 2003, s. 25.
- Weber W., *Die neue Sicherheitsarchitektur Deutschlands – Neue Strategie von Bund und Ländern zum Schutz der Bevölkerung*, Vortrag anlässlich der Fachkonferenz des DSGB „Mehr Sicherheit für lebenswerte Städte Und Gemeinden” AM 4.03.2004 in Mainz I.
- Webster’s Third New International Dictionary. On the English Language Unabridged*, red. P.B. Gove, Könenmann, Köln 1993.
- Wielka encyklopedia powszechna*, t. 1, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1962.
- Wiśniewski B., Prońko J., *Ogniwa ochrony państwa*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2004.
- Wiśniewski B., Zalewski S., Podleś D., Kozłowska K., *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2006.
- Witkowski I., *Supertajne bronie islamu*, WiS, Warszawa 1999.
- Wojewódzki Plan Działania Systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne dla Województwa Dolnośląskiego*, Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, Wrocław 2011.
- Wojewódzki plan zarządzania kryzysowego*, Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, Wrocław 2012.
- Wojewódzki Plan Zarządzania Kryzysowego*, Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie, Lublin 2014.
- Wojewódzki Plan Zarządzania Kryzysowego*, Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi, Łódź 2011.
- Wojewódzki raport z akcji przeciwpowodziowych sierpień–wrzesień 2010*, Dolnośląski Urząd Wojewódzki, Wrocław, listopad 2010.
- Wojtaszczyk K., *Kompendium wiedzy o państwie współczesnym*, Liber, Warszawa 2000.
- Wróblewski R., *Zarys teorii kryzysu, zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1996.
- Współczesne państwo w teorii i praktyce. Wybrane elementy*, red. J. Oniszczyk, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2008.
- Wstęp do informatyki gospodarczej*, red. A. Rokicka-Broniatowska, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2006.
- Wstępna ocena ryzyka powodziowego*, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Warszawa 2011.

- Zaborowski J., *Prawne środki zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Departament Szkolenia i Doskonalenia Zawodowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Warszawa 1977.
- Zagrożenia okresowe występujące w Polsce*, Wydział Analiz Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, styczeń 2012.
- Zalewski S., *Funkcja informacyjna służb specjalnych w systemie bezpieczeństwa RP*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2005.
- Zarządzanie kryzysowe w samorządzie. Podstawy organizacyjno-prawne*, red. A. Kurkiewicz, MUNICIPIUM S.A., Warszawa 2008.
- Zarządzanie wartością firmy w dobie kryzysu*, red. S. Kasiewicz, L. Pawłowicz, CeDeWu, Warszawa 2003.
- Zawiślak T., Mańczak P., *Rola Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej jako instytucji wspomagającej działania służb zarządzania kryzysowego*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe i działania logistyczne na przykładzie wybranych instytucji*, red. T. Pokusa, W. Duczmał, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Opolu, Opole 2009, s. 87–99.
- Zelkowski J., Gontarczyk M., *Użycie jednostek wojskowych SZ RP w sytuacjach kryzysowych*, „Systemy Logistyczne Wojsk” 2003, z. 28, s. 235–243.
- Ziarko J., *Uwagi o przedmiocie nauki o bezpieczeństwie*, „Problemy Bezpieczeństwa. Czasopismo Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego” 2007, nr 1, s. 9–22.
- Ziarko J., Walas-Trębacz J., *Podstawy zarządzania kryzysowego, cz. 1: Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2010.
- Zieleniewski J., *Organizacja i zarządzanie*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1969.
- Zieleniewski J., *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do organizacji i kierowania*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1982.
- Zieliński K., *Bezpieczeństwo obywateli podczas kryzysów niemilitarnych oraz reagowania w razie katastrof i klęsk żywiołowych*, Wyższe Kursy Obronne, Warszawa 2004.
- Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Scholar, Warszawa 1999.
- Zięba R., *Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa międzynarodowego*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, red. R. Zięba, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 15–39.
- Znamierowski Cz., *Szkoła prawa. Rozważania o państwie*, Instytut Wydawniczy PAX, Warszawa 1988.
- Zullini A., *Scienze scoprire la Terra e il Sistema solare – tomo D*, Istituto Italiano Edizioni Atlas, Bergamo 2008.

Wykaz innych źródeł (ujęcie chronologiczne)

Ustawy

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416)

Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. z 1984 r. Nr 5, poz. 24 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz.U. z 1984 r. Nr 53, poz. 272 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych (Dz.U. z 2008 r. Nr 159, poz. 993)

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. z 2009 r. Nr 12, poz. 67 – tekst jednolity)

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 1990 r. Nr 78, poz. 462 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1399 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 1991 r. Nr 81, poz. 351 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 1991 r. Nr 88, poz. 400 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 1994 r. Nr 89, poz. 414 z późn. zm.)

Ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. z 1996 r. Nr 106, poz. 491)

Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.)

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 1997 r. Nr 54, poz. 348 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553)

Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz.U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221 – tekst jednolity)

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. z 1997 r. Nr 123, poz. 779 z późn. zm.)

Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 577 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. z 1998 r. Nr 133, poz. 872 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.)

- Ustawa z dnia 18 lipca 2001 roku – Prawo wodne (Dz.U. z 2001 r. Nr 115, poz. 1229 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu (Dz.U. z 2001 r. Nr 84, poz. 906 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 123, poz. 1353)
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiotowej (Dz.U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2002 r. Nr 113, poz. 985)
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2002 r. Nr 156, poz. 1301)
- Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz.U. z 2003 r. Nr 124, poz. 1152 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin (Dz.U. z 2004 r. Nr 11, poz. 94 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U. z 2004 r. Nr 33, poz. 287 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2004 r. Nr 69, poz. 625 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (Dz.U. z 2004 r. Nr 92, poz. 881 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych gospodarskich (Dz.U. z 2005 r. Nr 150, poz. 1249 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U. z 2006 r. Nr 191, poz. 1410 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (Dz.U. z 2006 r. Nr 249, poz. 1829)
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590)
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2008 r. Nr 234, poz. 1570 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. z 2009 r. Nr 62, poz. 504 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz.U. z 2010 r. Nr 96, poz. 618)
- Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 229, poz. 1496 z późn. zm.)

Rozporządzenia

- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1997 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. z 1997 r. Nr 95, poz. 581)
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 maja 1998 r. w sprawie dokumentacji wymaganej przy prowadzeniu działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia oraz czas jej przechowywania (Dz.U. z 1998 r. Nr 69, poz. 458)
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 maja 1998 r. w sprawie rodzajów dokumentów wymaganych przy składaniu wniosku o udzielenie koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia (Dz.U. z 1998 r. Nr 69, poz. 457)
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 czerwca 1998 r. w sprawie wzoru i trybu wydawania licencji pracownika ochrony fizycznej, licencji pracownika zabezpieczenia technicznego oraz tryb i częstotliwość wydawania przez organy policji opinii o pracownikach ochrony (Dz.U. z 1998 r. Nr 78, poz. 511)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 1998 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobów użycia przez pracowników ochrony środków przymusu bezpośredniego (Dz.U. z 1998 r. Nr 89, poz. 563)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 1998 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu postępowania pracowników ochrony przy użyciu broni palnej (Dz.U. z 1998 r. Nr 86, poz. 543)
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 lipca 1998 r. w sprawie wysokości i trybu wnoszenia opłaty za wydanie licencji pracownika ochrony (Dz.U. z 1998 r. Nr 98, poz. 627)
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad uzbrojenia specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych i warunki przechowywania oraz ewidencjonowania broni i amunicji (Dz.U. z 1998 r. Nr 113, poz. 730)
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie rodzajów dyplomów i świadectw wydawanych przez szkoły i inne placówki oświatowe, które potwierdzają uzyskanie specjalistycznych kwalifikacji w zakresie ochrony osób i mienia, minimalny zakres programów kursów pracowników ochrony fizycznej pierwszego i drugiego stopnia oraz zakres obowiązujących tematów egzaminów i tryb ich składania, skład komisji egzaminacyjnej i sposób przeprowadzania egzaminu (Dz.U. z 1998 r. Nr 113, poz. 731)
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie zakresu wiadomości obowiązujących na egzaminie dla pracowników specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych, którzy uzyskali świadectwa potwierdzające zdanie egzaminu z zakresu znajomości pełnienia służby strażniczej z bronią (Dz.U. z 1998 r. Nr 113, poz. 732)
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 sierpnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad wydawania upoważnień do kontroli oraz tryb wykonywania czynności nadzoru Komendanta Głównego Policji nad działalnością specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych (Dz.U. z 1998 r. Nr 116, poz. 752)

- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 września 1998 r. w sprawie określenia rodzajów obiektów, w których mogą być stosowane paralizatory elektryczne (Dz.U. z 1998 r. Nr 120, poz. 780)
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 października 1998 r. w sprawie szczegółowych zasady i wymagań, jakim powinna odpowiadać ochrona wartości pieniężnych przechowywanych i transportowanych przez przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne (Dz.U. z 1998 r. Nr 129, poz. 858 z późn. zm.)
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 1998 r. w sprawie wewnętrznych służb ochrony (Dz.U. z 1999 r. Nr 4, poz. 31 z późn. zm.)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 listopada 1998 r. w sprawie szczegółowego trybu działań pracowników ochrony, podejmowanych wobec osób znajdujących się w granicach chronionych obiektów i obszarów (Dz.U. z 1998 r. Nr 144, poz. 933)
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad współpracy specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych z policją, jednostkami ochrony przeciwpożarowej, obrony cywilnej i strażami gminnymi (miejskimi) (Dz.U. z 1998 r. Nr 161, poz. 1108)
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 29 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz.U. z 1999 r. Nr 111, poz. 1311)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 września 2001 r. w sprawie zasad i sposobu zapewnienia osłony meteorologicznej na potrzeby Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa (Dz.U. z 2001 r. Nr 118, poz. 1252)
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie współdziałania Żandarmerii Wojskowej z organami uprawnionymi do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, prowadzenia dochodzeń w sprawach o przestępstwa, a także z organami, którym przysługują uprawnienia oskarżyciela publicznego, oraz z organami uprawnionymi do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz.U. z 2001 r. Nr 157, poz. 1842)
- Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie organizacji oraz warunków i trybu wykonywania zadań przez Wojskową Inspekcję Sanitarną (Dz.U. z 2002 r. Nr 97, poz. 872)
- Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz.U. z 2002 r. Nr 96, poz. 850)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania (Dz.U. z 2002 r. Nr 215, poz. 1818)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu (Dz.U. z 2003 r. Nr 41, poz. 346, 347)
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 4 kwietnia 2003 r. w sprawie obsługi naziemnej w portach lotniczych (Dz.U. z 2003 r. Nr 90, poz. 849)

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wyjątkowego (Dz.U. z 2003 r. Nr 89, poz. 821)
- Rozporządzenie (WE) Nr 550/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie zapewnienia służb nawigacji lotniczej w Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej
- Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 kwietnia 2004 r. w sprawie Wojskowej Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U. z 2004 r. Nr 89, poz. 857)
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie wymagań, jakie powinny spełniać statki powietrzne ze względu na ochronę środowiska (Dz.U. z 2004 r. Nr 122, poz. 1271)
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie opłat lotniskowych (Dz.U. z 2004 r. Nr 103, poz. 1083)
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie wykazu chorób zakaźnych zwierząt, dla których sporządza się plany gotowości ich zwalczania (Dz.U. z 2004 r. Nr 108, poz. 1153)
- Rozporządzenie Ministrów Infrastruktury i Obrony Narodowej z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie zasad oraz trybu przekazywania Ministrowi Obrony Narodowej funkcji wynikających ze zwierzchnictwa w polskiej przestrzeni powietrznej na czas wojny, stanu wojennego lub stanu wyjątkowego (Dz.U. z 2004 r. Nr 122, poz. 1272)
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 maja 2004 r. w sprawie lotniczych urządzeń naziemnych (Dz.U. z 2004 r. Nr 135, poz. 1444)
- Rozporządzenie Ministrów Infrastruktury, Środowiska, Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Obrony Narodowej z dnia 28 października 2004 r. w sprawie osłony meteorologicznej lotnictwa (Dz.U. z 2004 r. Nr 245, poz. 2459)
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 października 2004 r. w sprawie form współpracy organów Inspekcji Weterynaryjnej z Wojskową Inspekcją Weterynaryjną (Dz.U. z 2004 r. Nr 245, poz. 2462)
- Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 19 kwietnia 2005 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz.U. z dnia 4 maja 2005 r. Nr 77, poz. 672)
- Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów (Dz.U. z 2006 r. Nr 58, poz. 405)
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 sierpnia 2007 r. w sprawie podmiotów, którym państwowa służba hydrologiczno-meteorologiczna i państwowa służba hydrogeologiczna są obowiązane przekazywać ostrzeżenia, prognozy, komunikaty i biuletyny oraz sposobu i częstotliwości ich przekazywania (Dz.U. z 2007 r. Nr 158, poz. 114)
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. z 2007 r. Nr 216, poz. 1604)
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 6 listopada 2008 r. w sprawie standardowych procedur zbierania i przetwarzania informacji przez państwową służbę hydrologiczno-meteorologiczną oraz państwową służbę hydrogeologiczną (Dz.U. z 2008 r. Nr 225, poz. 1501)

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych przez straż gminną (miejską) (Dz.U. z 2009 r. Nr 220, poz. 1720)
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie form współpracy straży gminnej (miejskiej) z Policją oraz sposobu informowania wojewody o tej współpracy (Dz.U. z 2009 r. Nr 220, poz. 1732)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 lutego 2010 r. w sprawie dysponowanie rezerwą ogólną budżetu państwa (Dz.U. z 2010 r. Nr 45, poz. 257)
- Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowych komend uzupełnień (Dz.U. z 2010 r. Nr 41, poz. 242)
- Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji programu pomocy dla rodzin rolniczych, w których gospodarstwach rolnych lub działach specjalnych produkcji rolnej powstały szkody spowodowane przez powódź, osunięcie się ziemi lub huragan w 2010 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 132, poz. 889)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 września 2010 r. w sprawie nadania Instytutowi Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Warszawie statutu państwowego instytutu badawczego (Dz.U. z 2010 r. Nr 172, poz. 1164)
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 października 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z odpadami weterynaryjnymi (Dz.U. z 2010 r. Nr 198, poz. 1318)
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 stycznia 2011 r. w sprawie gmin, w których stosuje się szczególne zasady odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu, a także szczególne zasady zagospodarowania terenów oraz zasady i tryb nabywania nieruchomości, w związku z osunięciem ziemi (Dz.U. z 2011 r. Nr 5, poz. 14)
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 czerwca 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku wystąpienia klęsk żywiołowych oraz wprowadzenia odpowiednich działań zapobiegawczych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. z 2011 r. Nr 126, poz. 719)
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urzędzenia lasu, uproszczonego planu urzędzenia lasu oraz inwentaryzacji lasu (Dz.U. z 2012 r., poz. 1302)
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1265)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz.U. z 2015 r., poz. 187)

Zarządzenia

- Zarządzenie Nr 60 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2004 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Urzędowi Lotnictwa Cywilnego (M. P. z 2004 r. Nr 28, poz. 478; Dz.U. z 2004 r. Nr 122, poz. 1273)
- Zarządzenie nr 60 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 września 2012 r. w sprawie nadania statutu państwowej jednostce budżetowej – Państwowa Inspekcja Sanitarna Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (Dz. Urz. MSW z 2012 r., poz. 65)
- Zarządzenia Nr 136/2014 Szefa Obrony Cywilnej Województwa Wojewody Łódzkiego z dnia 30 kwietnia 2014 r. w sprawie ustalenia zasad gospodarowania środkami trwałymi i wartościami niematerialnymi i prawnymi Obrony Cywilnej oraz zasad prowadzenia gospodarki magazynowej majątku Obrony Cywilnej w Łódzki Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi
- Zarządzenie Nr 67 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 2014 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (M. P. z 2014 r., poz. 926)

Strony internetowe

- http://rcb.gov.pl/?page_id=489 (dostęp: 20.06.2014)
- <http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/glossario.wp?contentId=GLO13496#GLO13496> (dostęp: 23.06.2014).
- <http://www.jura.uni-sb.de/BGBI/TEIL1/1997/19970726.1.HTML> (dostęp: 26.06.2014).
- http://www.dstgb.de/index_inhalt/homepage/lpmmunalreport/inhalt/archiv2004/newsitem00853/853_6_1129.pdf (dostęp: 26.06.2014).
- http://www.bip.melioracja.lodzkie.pl/data/other/lokalizacja_obiektow_wmpik.pdf (dostęp: 20.04.2015).

Inne

- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (przyjęta i proklamowana rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) w dniu 10 grudnia 1948 r.)
- Deklaracja zasad prawnych rządzących działalnością państw w zakresie badania i wykorzystywania przestrzeni kosmicznej Zgromadzenia Ogólnego ONZ (1962 r.)
- Układ o zasadach działalności państw w zakresie badań i użytkowania przestrzeni kosmicznej łącznie z księżycem i innymi ciałami niebieskimi (z dnia 27 stycznia 1967 r. – Dz.U. PRL, załącznik nr 2 do Nr 14, poz. 82 z dnia 15 maja 1968 r.)
- Konwencja o międzynarodowej odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez obiekty kosmiczne (z dnia 29 marca 1972)
- Uchwała Nr 338/72 Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1972 r. w sprawie połączenia państwowego Instytutu Hydrologiczno-Meteorologicznego z Instytutem Gospodarki Wodnej Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)

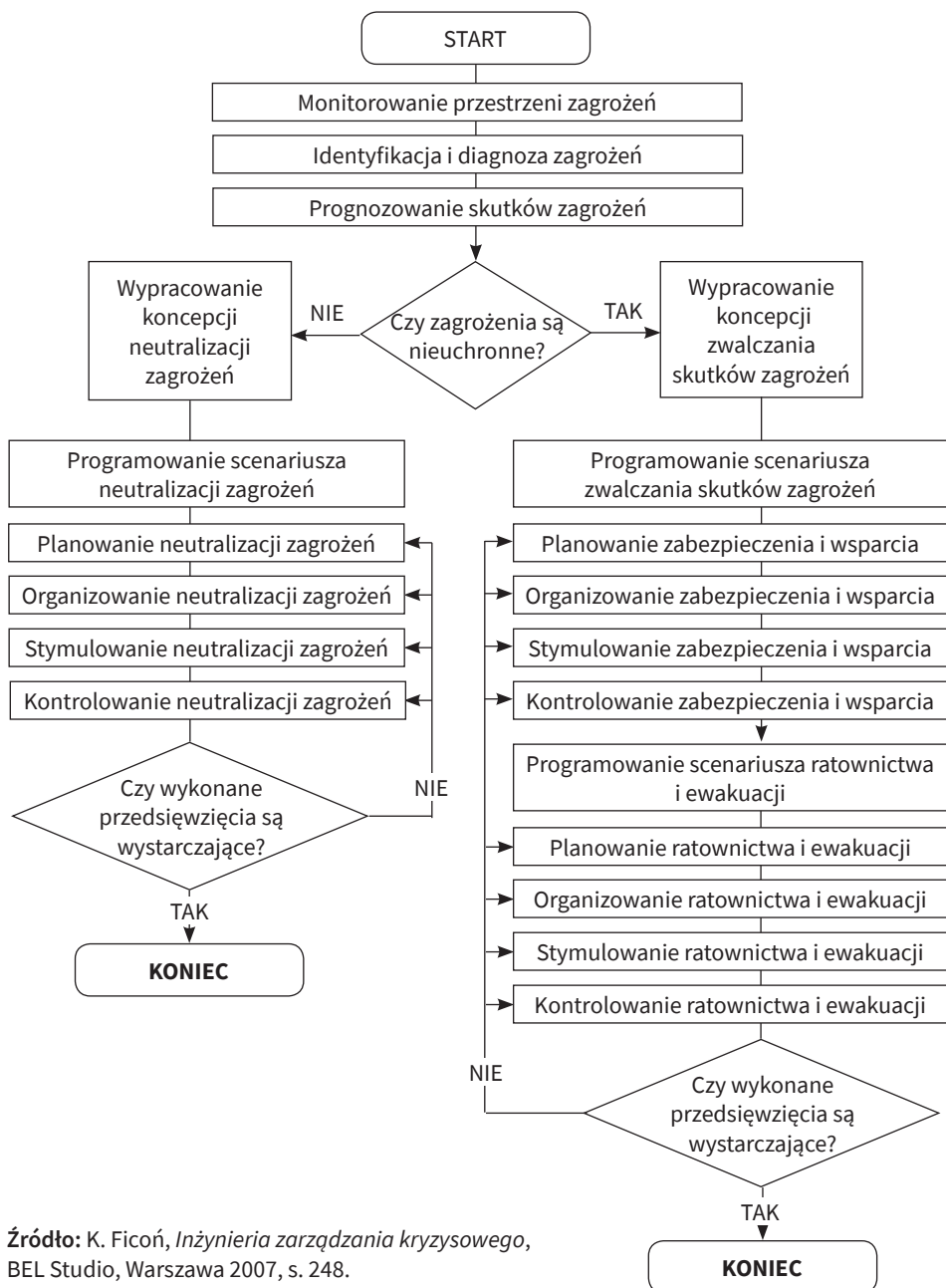
- Konwencja o różnorodności biologicznej (1992 r.)
- Europejska Konwencja Praw Człowieka (pełna nazwa: Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – publikacja w Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284)
- Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (1994 r.)
- Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 18 marca 1999 r. w sprawie zasad opracowywania Wojewódzkiego Planu Reagowania Kryzysowego (niepublikowane)
- Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Europejską Organizacją Eksploatacji Satelitów Meteorologicznych (EUMETSAT) o współpracy – sporządzona w Warszawie dnia 15 grudnia 1999 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 202, poz. 1706)
- Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1684)
- Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Europejską Agencją Kosmiczną o współpracy w dziedzinie badania i użytkowania przestrzeni kosmicznej do celów pokojowych – podpisane w Warszawie dnia 24 stycznia 2002 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 73, poz. 662)
- Protokół z Kartagenu o bezpieczeństwie biologicznym do Konwencji o różnorodności biologicznej (Dz.U. UE z 31 lipca 2002 r., 11/t. 42 L 201/50)
- Oświadczenie rządowe z dnia 20 lipca 2003 r. w sprawie mocy obowiązującej załączników do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisanej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 146, poz. 1413)
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. UE z 14 grudnia 2007 r., 2007/C 303/01)
- Pismo Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 kwietnia 2010 r. znak: BUSKŻ 5941-3-1/10 określające zasady udzielania pomocy finansowej z budżetu państwa dla osób lub rodzin poszkodowanych w wyniku katastrof naturalnych
- Pismo Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 maja 2010 r. znak: SVS-1744/2010 określające zasady udzielania pomocy społecznej osobom lub rodzinom poszkodowanym przez powódź w maju 2010 r. (zasiłki celowe w wysokości do 20 i 100 tys. zł)
- Pismo Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 czerwca 2010 r. znak: BUSKŻ 5941-7-41/10 określające zasady udzielania pomocy społecznej osobom lub rodzinom poszkodowanym przez powódź na remont albo odbudowę budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego
- Pismo Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 maja 2010 r. znak: DPS.II. 074-46(2)-3062/Jł/2010 określające zasady przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego u osób i rodzin poszkodowanych w wyniku powodzi
- Pismo dyrektora Wydziału Polityki Społecznej LUW w Lublinie z dnia 7 czerwca 2010 r. znak: PS.VI.0713-24d/10 określające zasady przyznawania pomocy finansowej z budżetu państwa w formie zasiłków celowych dla powodzi
- Pismo Wicewojewody Lubelskiego z dnia 24 czerwca 2010 r. znak: PS.I.0717/22-16/10 określające zasady przyznawania pomocy w formie zasiłku celowego do 6 tys. zł
- Regulamin Organizacyjny Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi* (Załącznik do Zarządzenia Wojewody Łódzkiego Nr 95/2011 z dnia 1 kwietnia 2011 r.) z późn. zm.
- Statut Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej Państwowego Instytutu Badawczego z dnia 30 sierpnia 2011 r.

- Instrukcja funkcjonowania Wojewódzkiego Magazynu Przeciwpowodziowego i Kryzysowego*, zatwierdzona Uchwałą Nr 468/13 Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie zatwierdzenia „Instrukcji funkcjonowania Wojewódzkiego Magazynu Przeciwpowodziowego i Kryzysowego” dla województwa łódzkiego
- Regulamin Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie* (Załącznik do Zarządzenia Nr 3 Dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego LUW w Lublinie z dnia 1 sierpnia 2014 r. w sprawie ustalenia regulaminu wewnętrznego Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie)
- Uchwała Nr 6270/IV/14 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 23 września 2014 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Organizacyjnego Dolnośląskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu
- Instrukcja magazynowa*, Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Lublinie, Lublin 2014 (Załącznik do Zarządzenia Nr 137 Dyrektora Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Lublinie z dnia 19 grudnia 2014 r. w sprawie gospodarowania sprzętem i materiałami na potrzeby przeciwpowodziowe w województwie lubelskim – „Instrukcja magazynowa”)
- Regulamin Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu* (tekst ujednolicony – stan na dzień 16 czerwca 2015 r.), stanowiący Załącznik do Zarządzenia Nr 72 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 5 marca 2015 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu

ANEKS

Załącznik 1

Graficzne odwzorowanie ideowego algorytmu kierowania zarządzaniem kryzysowym



Źródło: K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego*, BEL Studio, Warszawa 2007, s. 248.

Załącznik 2

Plan zarządzania kryzysowego

Plan zarządzania kryzysowego nazywany jest także planem głównym. Jest to dokument, który określa cel działania i obszar funkcjonowania systemu reagowania kryzysowego¹. Ponadto określa on struktury oraz zasady organizacyjne instytucji i zespołów odpowiedzialnych za funkcjonowanie jednostki samorządowej w sytuacji kryzysowej, a także realizację zadań, których celem jest złagodzenie potencjalnych skutków zdarzeń niepożądanych, przywracanie oraz odtwarzanie warunków bytowych ludności po wystąpieniu danego zdarzenia. Planem nazwać można też dokument związany z działalnością systemu gospodarczego, a jego zadaniem jest wskazanie celów i sposobów oraz środków do ich osiągnięcia². Z kolei przez pojęcie systemu gospodarczego rozumie się każdy otwarty system społeczno-techniczny charakteryzujący się dynamizmem, a realizujący określone cele gospodarcze³.

Podczas sporządzania planu głównego należy rozstrzygnąć kwestie⁴:

- oceny ryzyka wystąpienia sytuacji kryzysowej;
- przyjęcia założeń planistycznych;
- wymagań dla potencjalnej planowanej reakcji;
- obecnego stopnia przygotowania;
- celów w odniesieniu do zwiększenia uprawnień państwa do reagowania;
- procesu implementacji planów oraz zarządzania ich realizacją.

Plany zarządzania kryzysowego (w zależności od szczebla zarządzania) sporządzane są na poziomie krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym. Podstawowe elementy planu głównego są takie same, jednak zadania postawione przed władzami poszczególnych szczebli administracyjnego podziału kraju, realizowane w razie wystąpienia sytuacji kryzysowej, są zróżnicowane.

Plany zarządzania kryzysowego zgodnie z przepisami Ustawy o zarządzaniu kryzysowym⁵ zawierają następujące elementy:

- plan główny, w którego skład wchodzi:
 - charakterystyka zagrożeń, a także ocena ryzyka ich wystąpienia, w czym pomagają mapy ryzyka i zagrożenia powodziowego,

1 B. Kosowski, *Sprawne i elastyczne zarządzanie w kryzysie*, Difin, Warszawa 2008, s. 31.

2 A. Szymonik, *Organizacja i funkcjonowanie systemów bezpieczeństwa. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Difin, Warszawa 2011, s. 50.

3 *Wstęp do informatyki gospodarczej*, red. A. Rokicka-Broniatowska, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2006, s. 111.

4 P. Piasecka, *Koordinacja przeciwdziałania terroryzmowi na przykładzie systemu brytyjskiego*, [w:] *Współczesny wymiar terroryzmu*, red. Z. Piątek, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2006, s. 233.

5 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

- charakterystyka sił oraz środków, z uwzględnieniem stanu rezerw państwowych, i ocena możliwości ich wykorzystania w razie wystąpienia sytuacji kryzysowej,
 - analiza funkcjonowania administracji publicznej, a także jej skuteczności czy możliwości wykorzystania w sytuacji kryzysowej,
 - wskazanie trybu aktualizacji planu głównego i poszczególnych jego załączników funkcjonalnych;
- procedury reagowania kryzysowego – zespół przedsięwzięć, które należy podjąć w razie wystąpienia sytuacji kryzysowej, w czasie stanów nadzwyczajnych czy w czasie wojny. Przy opracowywaniu procedur reagowania kryzysowego uwzględnia się takie elementy, jak:
- wyszczególnienie zadań w zakresie monitorowania potencjalnych zagrożeń,
 - bilans oraz tryb zaangażowania sił oraz środków koniecznych do usuwania skutków fizycznego wystąpienia zagrożenia,
 - uruchamianie przedsięwzięć zapisanych w planie reagowania kryzysowego,
 - zasady współpracy oraz sposoby ograniczenia rozmiarów strat, a także usuwania skutków zaistnienia zagrożeń;
- załączniki funkcjonalne planu głównego, które określają:
- typowe procedury operacyjne w zakresie działania podmiotów realizujących zadania z zakresu zarządzania kryzysowego,
 - sposób organizacji łączności między podmiotami odpowiedzialnymi za zagwarantowanie bezpieczeństwa, a także system monitorowania zagrożeń, ostrzegania oraz alarmowania,
 - organizację ewakuacji z zagrożonych obszarów, sposób informowania o tym ludności, organizację opieki medycznej oraz społecznej,
 - organizację ochrony przed zagrożeniami chemicznymi, biologicznymi oraz radiacyjnymi,
 - zasady, a także tryb oceny oraz dokumentacji powstałych szkód,
 - wykaz zawartych umów oraz porozumień mających na celu realizację zadań zawartych w planie reagowania kryzysowego.

Plany zarządzania kryzysowego aktualizowane są nie rzadziej niż co dwa lata⁶.

⁶ A. Szymonik, *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 50–53.

Załącznik 3

Organy administracji rządowej, które mogą wejść w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego

W razie konieczności skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego może zostać poszerzony o następujące organy administracji rządowej⁷:

- ministrów kierujących takimi działami administracji rządowej, jak:
 - budownictwo, a także lokalne planowanie oraz zagospodarowanie przestrzenne i mieszkalnictwo,
 - finanse publiczne,
 - gospodarka,
 - gospodarka morska,
 - gospodarka wodna,
 - instytucje finansowe,
 - informatyzacja,
 - kultura oraz ochrona dziedzictwa narodowego,
 - łączność,
 - oświata oraz wychowanie,
 - rolnictwo,
 - sprawiedliwość,
 - środowisko,
 - transport,
 - zdrowie,
 - praca,
 - zabezpieczenie społeczne,
 - Skarb Państwa;
- Głównego Geodetę Kraju;
- Głównego Inspektora Ochrony Środowiska;
- Głównego Inspektora Sanitarnego;
- Głównego Lekarza Weterynarii;
- Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej;
- Komendanta Głównego Policji;
- Komendanta Głównego Straży Granicznej;
- Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej;
- Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki;
- Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego;

⁷ Art. 8 pkt 3 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

- Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
- Szefa Agencji Wywiadu;
- Szefa Obrony Cywilnej Kraju;
- Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego;
- Szefa Służby Wywiadu Wojskowego.

Załącznik 4

Ustawowy zakres działań podejmowanych przez jednostki systemu zarządzania kryzysowego w Polsce w fazie zapobiegania

PODMIOT	DZIAŁANIA
ZAGROŻENIE POWODZIOWE	
Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej	<ul style="list-style-type: none"> - koordynowanie działań związanych z ochroną przed powodzią oraz suszą w regionie wodnym, - prowadzenie ośrodka koordynacyjno-informacyjnego ochrony przeciwpowodziowej, - gromadzenie i przekazywanie informacji dotyczących sytuacji hydrologicznej na zbiornikach wodnych, - zlecanie wykonywania okresowych przeglądów stanu technicznego urządzeń wodnych, - nadzór nad stanem zabudowy hydrotechnicznej, kontrolowanie zapewnienia należytej obsługi i bezpieczeństwa urządzeń wodnych, - utrzymanie w należytym stanie technicznym koryt rzek i kanałów, - opracowywanie programów oraz planów gospodarowania zasobami wodnymi i ochrony wód w dorzeczu w aspekcie ochrony przed powodzią
Wojewoda	<ul style="list-style-type: none"> - ocena stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa, - analiza i ocena zagrożeń, strat ludzkich, mienia i infrastruktury, - opracowanie Planu działań zapobiegawczych, - prowadzenie działań promocyjno-edukacyjnych związanych z zapobieganiem skutkom klęsk żywiołowych
Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej	<ul style="list-style-type: none"> - monitorowanie zagrożeń hydrologiczno-meteorologicznych, - opracowywanie i przekazywanie prognoz meteorologicznych oraz hydrologicznych
Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych	<ul style="list-style-type: none"> - wykonywanie obowiązków związanych z utrzymaniem i konserwacją urządzeń melioracji podstawowej (kanały, wały przeciwpowodziowe, przepompownie, rolnicze zbiorniki wodne, budowle i urządzenia piętrzące) i szczegółowej, - budowa wałów przeciwpowodziowych i ich wzmocnienie, - udrażnianie koryt rzek, - opracowywanie i wdrażanie wojewódzkich programów małej retencji
Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków	<ul style="list-style-type: none"> - opracowanie wojewódzkich planów ochrony zabytków na wypadek sytuacji kryzysowych, - współpraca z urzędami wojewódzkimi w sprawie ochrony zabytków

PODMIOT	DZIAŁANIA
Wojewódzki Sztab Wojskowy	– współpraca z organami administracji publicznej i służbami w zakresie monitorowania zagrożeń na terenie województwa
Jednostki samorządu terytorialnego	– wykonywanie zadań związanych z ochroną przeciwpowodziową
POŻARY WIELKOBSZAROWE	
Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych	<ul style="list-style-type: none"> – monitoring zagrożenia pożarowego lasów, – tworzenie map numerycznych na potrzeby analizowania i zapobiegania zagrożeniom pożarowym, – modernizacja leśnych dróg dojazdowych i pożarowych, – tworzenie pasów ochronnych w lasach, – prowadzenie specjalistycznych szkoleń pracowników merytorycznych ds. ochrony przeciwożarowej, – działalność propagandowa (tablice ostrzegawcze w lasach), dydaktyczna, profilaktyczna (audycje, komunikaty, apele, artykuły w prasie, radiu i TV, pogadanki w szkołach)
Starosta	– nadzór nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, w tym wydawanie decyzji administracyjnych w zakresie określania właścicielom lasów zadań dotyczących ochrony lasu i ochrony przeciwożarowej
Kuratorium Oświaty	– działalność dydaktyczna z uwzględnieniem zachowań przeciwożarowych w lasach w okresie lata
Wojewódzki Sztab Wojskowy	– współpraca z organami administracji publicznej i służbami w zakresie monitorowania zagrożeń na terenie województwa
SILNE WIATRY	
Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego	<ul style="list-style-type: none"> – kontrola przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego, – monitorowanie prac budowlanych i tworzenie zaleceń naprawczych, – kontrola wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych
Wojewoda	<ul style="list-style-type: none"> – analiza i oceny zagrożenia na terenie województwa, – ocena możliwych strat ludzkich i w infrastrukturze
Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej	<ul style="list-style-type: none"> – monitorowanie zagrożeń meteorologicznych, – opracowywanie i przekazywanie prognoz meteorologicznych
Wojewódzki Sztab Wojskowy	– współpraca z organami administracji publicznej i służbami w zakresie monitorowania zagrożeń na terenie województwa
MROZY I INTENSYWNE OPADY ŚNIEGU	
Wojewoda	<ul style="list-style-type: none"> – ocena i analiza zagrożeń, – ocena możliwych strat ludzkich, mienia i infrastruktury, – przygotowanie i wdrożenie programów wojewódzkich zmierzających do dokonania przeglądów budynków (prywatne, handlowe, użyteczności publicznej) pod względem zgodnego z dokumentacją wykonania dachów i pokryć dachowych, szczególnie zamocowania więźby dachowej do stropów oraz prawidłowości wykonania pokryć dachowych, – wydawanie rozporządzeń dotyczących obowiązku odśnieżania dachów

PODMIOT	DZIAŁANIA
Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Zarząd Dróg Wojewódzkich, zarządcy dróg	<ul style="list-style-type: none"> - działania mające na celu zmniejszenie lub ograniczenie zakłóceń ruchu drogowego wywołanych złymi czynnikami atmosferycznymi na drogach, - zapewnienie gotowości sprzętu technicznego do odśnieżania oraz zwalczania śliskości zimowej
Jednostki samorządu terytorialnego	<ul style="list-style-type: none"> - zapewnienie opieki osobom bezdomnym i samotnym szczególnie potrzebującym opieki w okresie zimowym
Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej	<ul style="list-style-type: none"> - monitorowanie zagrożeń hydrologiczno-meteorologicznych, - opracowywanie i przekazywanie prognoz meteorologicznych oraz hydrologicznych
Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego	<ul style="list-style-type: none"> - koordynacja kontroli prowadzonych przez KWP i KW PSP, - kontrola nad wypełnianiem obowiązku systematycznego monitorowania i usuwania zalegającego śniegu i lodu z obiektów budowlanych
Komenda Wojewódzka Policji, Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej, komendy straży gminnych/miejskich	<ul style="list-style-type: none"> - kontrola nad wypełnianiem obowiązku niezwłocznego i systematycznego usuwania zalegającego śniegu i lodu z obiektów budowlanych
Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej	<ul style="list-style-type: none"> - gromadzenie i przekazywanie informacji na temat zjawisk lodowych na rzekach i związanych z tym zagrożeniach powodziowych, - zapewnienie swobodnego spływu lodu (w ramach posiadanych możliwości technicznych)
Wojewódzki Sztab Wojskowy	<ul style="list-style-type: none"> - współpraca z organami administracji publicznej i służbami w zakresie monitorowania zagrożeń na terenie województwa
SUSZA/UPAŁY	
Wojewoda	<ul style="list-style-type: none"> - ocena i analiza zagrożeń, - ocena możliwych strat ludzkich, mienia i infrastruktury
Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej	<ul style="list-style-type: none"> - opracowanie Programu wodno-środowiskowego województwa, - opracowanie Planu gospodarowania wodami, - opracowanie projektu Planu przeciwdziałania skutkom suszy na obszarze województwa, z uwzględnieniem podziału na obszary dorzeczy, - nadzór nad służbą hydrologiczno-meteorologiczną, - programowanie, planowanie, nadzór i realizacja zadań związanych z utrzymaniem wód i urządzeń wodnych oraz inwestycji w gospodarce wodnej, - zachowanie i tworzenie systemów retencji wód, - racjonalne sterowanie przepływami wód, - uzgadnianie (w części dotyczącej gospodarki wodnej) projektu list programów priorytetowych Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,

PODMIOT	DZIAŁANIA
	<ul style="list-style-type: none"> – opracowanie programów oraz planów gospodarowania zasobami wodnymi i ochrony wód w dorzeczu w aspekcie ochrony przed suszą, – koordynowanie działań związanych z ochroną przed suszą
Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej	<ul style="list-style-type: none"> – monitorowanie zagrożeń hydrologiczno-meteorologicznych, – opracowywanie i przekazywanie prognoz meteorologicznych oraz hydrologicznych
Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych	<ul style="list-style-type: none"> – opracowanie metod wykorzystywanych w rozwiązywaniu problemów ochrony lasów przed suszą, – monitoring terenów leśnych
Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych	<ul style="list-style-type: none"> – realizacja wielozadaniowych zbiorników retencyjnych i stopni wodnych, – prowadzenie melioracji nawadniających, – zwiększenie naturalnej retencji dolin rzecznych z zachowaniem równowagi stanu ekologicznego i technicznego utrzymania rzek, – opracowanie i wdrażanie wojewódzkich planów małej retencji
Wojewódzki Sztab Wojskowy	<ul style="list-style-type: none"> – współpraca z organami administracji publicznej i służbami w zakresie monitorowania zagrożeń na terenie województwa
EPIDEMIE	
Państwowy Wojewódzki Inspektorat Sanitarny	<ul style="list-style-type: none"> – dokonywanie analiz i ocen epidemiologicznych, – ustalenie zakresu i terminów szczepień ochronnych oraz sprawowanie nadzoru w tym zakresie, – prowadzeniu działalności zapobiegawczej i przeciwepidemicznej w zakresie chorób zakaźnych i innych chorób powodowanych warunkami środowiska, – prowadzenie działalności oświatowo-zdrowotnej, – kontrola przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne, – sporządzanie i publikacja krajowego raportu liczbowego o zarejestrowanych zakażeniach, zachorowaniach i zgonach na zakażenia oraz choroby zakaźne podlegające zgłoszeniu, – prowadzenie rejestru zakażeń i zachorowań na chorobę zakaźną, zgonów z powodu zakażenia lub choroby zakaźnej, ich podejrzeń oraz przypadków stwierdzenia dodatniego wyniku badania laboratoryjnego
Wojewoda	<ul style="list-style-type: none"> – analiza i ocena zagrożeń, – ocena możliwych strat w ludziach i zwierzętach, – opracowanie planu działań zapobiegawczych
Marszałek Województwa	<ul style="list-style-type: none"> – opracowywanie i monitorowanie programów profilaktycznych oraz realizacja zadań związanych z promocją zdrowia
Wojskowa Inspekcja Sanitarna Ministerstwa Obrony Narodowej,	<ul style="list-style-type: none"> – współpraca w celu rozpoznawania i monitorowania sytuacji epidemiologicznej na terenie województwa, – zapewnienie systemu wczesnego powiadamiania o zagrożeniu,

PODMIOT	DZIAŁANIA
Wojewódzki Inspektorat Weterynarii, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska, ośrodki referencyjne i jednostki badawczo-rozwojowe	– współpraca w zakresie zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych, które mogą być przenoszone ze zwierząt na ludzi lub z ludzi na zwierzęta
Wojewódzki Sztab Wojskowy	– współpraca z organami administracji publicznej i służbami w zakresie monitorowania zagrożeń na terenie województwa
Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny	– określenie właściwej ilości leków
Państwowa Inspekcja Sanitarna Ministerstwa Spraw Wewnętrznych	– kontrola przestrzegania w służbach resortu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych odpowiednich procedur przeciwepidemiologicznych
EPIZOOTIE	
Państwowy Wojewódzki Inspektorat Sanitarny	– dokonywanie analiz i ocen zagrożenia, – współpraca z Wojewódzkim Inspektoratem Weterynarii w zakresie zapobiegania chorobom zakaźnym zwierząt, – prowadzenie kontroli produktów spożywczych pochodzenia zwierzęcego, – podejmowanie decyzji o ich wycofaniu z obrotu, – koordynacja i nadzór nad działalnością oświatowo-zdrowotną
Wojewoda	– analiza i ocena zagrożeń, – ocena możliwych strat w pogłowie zwierząt, – opracowanie planu działań zapobiegawczych, – zaplanowanie środków finansowych przeznaczonych na monitorowanie chorób zakaźnych zwierząt podlegających obowiązkowi monitorowania oraz związanej z nimi oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe u zwierząt, w produktach pochodzenia zwierzęcego i środkach żywienia zwierząt
Państwowa Inspekcja Sanitarna Ministerstwa Spraw Wewnętrznych	– kontrola przestrzegania w służbach resortu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych odpowiednich procedur przeciwepidemiologicznych pod kątem chorób odzwierzęcych
Wojskowa Inspekcja Sanitarna Ministerstwa Obrony Narodowej	– współpraca z Inspekcją Weterynaryjną w zakresie zapobiegania chorobom zakaźnym zwierząt, – podejmowanie decyzji o wycofaniu ich z obrotu, – koordynacja i nadzór nad działalnością oświatowo-zdrowotną
Wojewódzki Inspektorat Weterynarii	– sprawowanie nadzoru nad bezpieczeństwem produktów pochodzenia zwierzęcego i wymagań weterynaryjnych przy ich produkcji, – sprawowanie nadzoru nad identyfikacją i rejestracją zwierząt, – analiza i ocena sytuacji epizootycznej województwa, – organizacja szkoleń dla urzędowych lekarzy weterynarii,

PODMIOT	DZIAŁANIA
	<ul style="list-style-type: none"> – monitorowanie chorób odzwierzęcych i odzwierzęcych czynników chorobotwórczych oraz związanej z nimi oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe u zwierząt, w produktach pochodzenia zwierzęcego i środkach żywienia zwierząt
Izba Celna	<ul style="list-style-type: none"> – współpraca z organami Inspekcji Weterynaryjnej w celu zapewnienia prawidłowej kontroli przemieszczanych w celach niehandlowych zwierząt domowych
Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska	<ul style="list-style-type: none"> – współpraca z Wojewódzkim Inspektoratem Weterynarii w zakresie zapobiegania chorobom zakaźnym zwierząt
Wojewódzki Sztab Wojskowy	<ul style="list-style-type: none"> – współpraca z organami administracji publicznej i służbami w zakresie monitorowania zagrożeń na terenie województwa
EPIFITOZY	
Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa	<ul style="list-style-type: none"> – obserwacje i kontrole fitosanitarne roślin, produktów roślinnych lub przedmiotów, podłoży i gleby oraz środków transportu, w miejscach wwozu i na terytorium województwa, – ocena stanu zagrożenia roślin przez organizmy szkodliwe oraz prowadzenie ewidencji tych organizmów, – wydawanie świadectw fitosanitarnych, paszportów roślin i zaświadczeń oraz nadzór nad jednostkami upoważnionymi do wypełniania formularzy paszportów roślin, – nadzór nad wprowadzaniem, rozprzestrzenianiem oraz nad pracami z wykorzystaniem organizmów kwarantannowych, – badania laboratoryjne roślin, produktów roślinnych lub przedmiotów, – wydawanie decyzji w sprawie postępowania z roślinami, produktami roślinnymi lub przedmiotami podlegającymi granicznej kontroli fitosanitarnej, – ocena polowa, laboratoryjna i cech zewnętrznych materiału siewnego, – kontrola tożsamości materiału siewnego
Wojewoda	<ul style="list-style-type: none"> – analiza i ocena zagrożeń, – opracowanie planu działań zapobiegawczych, – zaplanowanie środków finansowych przeznaczonych na monitorowanie chorób roślin
Wojewódzki Sztab Wojskowy	<ul style="list-style-type: none"> – współpraca z organami administracji publicznej i służbami w zakresie monitorowania zagrożeń na terenie województwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie aktów prawnych: Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2001 r. Nr 115, poz. 1229 z późn. zm.); Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. 2009 r. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.); Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 sierpnia 2007 r. w sprawie podmiotów, którym państwowa służba hydrologiczno-meteorologiczna i państwowa służba hydrogeologiczna są obowiązane przekazywać ostrzeżenia, prognozy, komunikaty i biuletyny oraz sposobu i częstotliwości ich przekazywania (Dz.U. z 2007 r. Nr 158, poz. 114); Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568

z późn. zm.); Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowych komend uzupełnień (Dz.U. z 2010 r. Nr 41, poz. 242); Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.); Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 1991 r. Nr 101, poz. 444 z późn. zm.); Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 1994 r. Nr 89, poz. 414 z późn. zm.); Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 1985 r. Nr 14, poz. 60 z późn. zm.); Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576 z późn. zm.); Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. z 1997 r. Nr 123, poz. 779 z późn. zm.); Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 1997 r. Nr 141, poz. 943 z późn. zm.); Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2008 r. Nr 234, poz. 1570 z późn. zm.); Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 1985 r. Nr 12, poz. 49 z późn. zm.); Zarządzenie nr 60 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 września 2012 r. w sprawie nadania statutu państwowej jednostce budżetowej – Państwowa Inspekcja Sanitarna Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (Dz. Urz. MSW z 2012 r., poz. 65); Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie organizacji oraz warunków i trybu wykonywania zadań przez Wojskową Inspekcję Sanitarną (Dz.U. z 2002 r. Nr 97, poz. 872); Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2001 r. Nr 126, poz. 1381 z późn. zm.); Porozumienie Państwowej Inspekcji Sanitarnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z Państwową Inspekcją Sanitarną o współpracy, Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt i zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2004 r. Nr 69, poz. 625 z późn. zm.); Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U. z 2004 r. Nr 33, poz. 287 z późn. zm.); Ustawa z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.); Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 marca 2007 r. w sprawie warunków i sposobu współpracy organów Inspekcji Weterynaryjnej z organami celnymi (Dz.U. z 2007 r. Nr 77, poz. 519); Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.); Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin (Dz.U. z 2004 r. Nr 11, poz. 94 z późn. zm.).

Załącznik 5

Ustawowy zakres działań podejmowanych przez jednostki systemu zarządzania kryzysowego w Polsce w fazie przygotowania

PODMIOT	DZIAŁANIA
ZAGROŻENIE POWODZIOWE	
Wojewoda	<ul style="list-style-type: none"> – opracowanie Planu operacyjnego ochrony przed powodzią dla województwa, – opracowanie Wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego, – wydawanie wytycznych do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, – nadzór i przygotowanie systemów alarmowania i ostrzegania ludności, – ogłaszanie i odwoływanie stanów pogotowia przeciwpowodziowego, – prowadzenie ćwiczeń i szkoleń w zakresie zagrożenia powodziowego, – edukacja mieszkańców terenów zagrożonych w zakresie prawidłowych zachowań przed wystąpieniem i w czasie klęski żywiołowej
Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych	<ul style="list-style-type: none"> – utrzymanie i sprawdzenie stanów ilościowych sprzętu Wojewódzkiego Magazynu Przeciwpowodziowego i Kryzysowego, – monitorowanie stanu urządzeń melioracji wodnej podstawowej i szczegółowej, – umacnianie wałów przeciwpowodziowych w miejscach potencjalnego zagrożenia
Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej	<ul style="list-style-type: none"> – opracowywanie i przekazywanie prognoz meteorologicznych oraz hydrologicznych, komunikatów i ostrzeżeń organom administracji publicznej i mediom, – wykonywanie bieżących analiz meteorologicznych oraz ocen sytuacji hydrologiczno-meteorologicznej, – organizowanie szkoleń w zakresie prawidłowej interpretacji przekazywanych produktów w celu ich skutecznego wykorzystania w sytuacjach kryzysowych
Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej	<ul style="list-style-type: none"> – rozpoznawanie i monitoring miejscowych zagrożeń, – prowadzenie ćwiczeń i szkoleń z zakresu prowadzenia akcji przeciwpowodziowej, – analiza stanu sprzętu i liczby etatów, – postawienie sił w gotowości, – opracowywanie procedur działania sił i środków Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego do prowadzenia działań w razie wystąpienia katastrofy naturalnej

PODMIOT	DZIAŁANIA
Komenda Wojewódzka Policji	<ul style="list-style-type: none"> - przygotowywanie i aktualizacja planów działania jednostek Policji w warunkach niebezpiecznych naruszeń porządku publicznego, zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego i klęsk żywiołowych, w tym katastrof naturalnych
Wojewódzki Sztab Wojskowy	<ul style="list-style-type: none"> - uczestniczenie w planowaniu użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej
Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej	<ul style="list-style-type: none"> - gromadzenie i przekazywanie informacji o stanie wody na zbiornikach, odptywach i aktualnych rezerwach przeciwpowodziowych, - przygotowanie projektu decyzji o obniżeniu piętrzenia wody lub opróżnieniu zbiornika, - udrożnienie, czyszczenie koryt rzek
Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe	<ul style="list-style-type: none"> - przygotowanie sprzętu ratowniczego do działań na wypadek wystąpienia katastrofy naturalnej
POŻARY WIELKOBSZAROWE	
Wojewoda	<ul style="list-style-type: none"> - opracowanie planów zarządzania kryzysowego, - przygotowanie i utrzymanie systemów alarmowania i ostrzegania ludności, - utrzymanie systemu łączności zarządzania kryzysowego, - organizacja szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego
Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych	<ul style="list-style-type: none"> - opracowanie i uzgadnianie z Komendą Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej planów ochrony przeciwpożarowej lasów, - stworzenie infrastruktury przeciwpożarowej: bazy sprzętu przeciwpożarowego, sieci punktów czerpania wody gaśniczej, punktów alarmowo-dyspozycyjnych
Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej	<ul style="list-style-type: none"> - zapewnienie sił i środków do reagowania, - wydawanie wytycznych do planów ochrony przeciwpożarowej, - kształcenie kadr na potrzeby ochrony przeciwpożarowej
Wojewódzki Sztab Wojskowy	<ul style="list-style-type: none"> - uczestniczenie w planowaniu użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej
SILNE WIATRY	
Wojewoda	<ul style="list-style-type: none"> - opracowanie Wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego, - przygotowanie systemów alarmowania i ostrzegania ludności, - edukacja mieszkańców w zakresie prawidłowych zachowań przed wystąpieniem i w czasie klęski żywiołowej
Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej	<ul style="list-style-type: none"> - rozpoznawanie miejscowych zagrożeń, - opracowanie planów ratowniczych, - prowadzenie ćwiczeń i szkoleń z zakresu prowadzenia akcji
Komenda Wojewódzka Policji	<ul style="list-style-type: none"> - przygotowywanie i aktualizacja Planu Działania Komendanta Wojewódzkiego Policji w warunkach katastrof naturalnych lub awarii technicznych, - aktualizacja algorytmów postępowania dyżurnego

PODMIOT	DZIAŁANIA
Wojewódzki Sztab Wojskowy	– uczestniczenie w planowaniu użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej
Dyspozytorzy Zespołów Ratownictwa Medycznego	– przygotowanie placówek ochrony zdrowia oraz sił i środków do zapewnienia opieki medycznej w sytuacjach kryzysowych
Jednostki samorządu terytorialnego	– edukacja społeczności lokalnych, – opracowywanie powiatowych/gminnych planów zarządzania kryzysowego
Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej	– wykonywanie bieżących analiz meteorologicznych i ocen sytuacji meteorologicznej, – opracowywanie i przekazywanie do Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego prognoz, komunikatów i ostrzeżeń meteorologicznych, – organizowanie szkoleń w zakresie prawidłowej interpretacji przekazywanych danych w celu ich skutecznego wykorzystania w sytuacjach kryzysowych
MROZY I INTENSYWNE OPADY ŚNIEGU	
Wojewoda	– opracowanie Wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego, – wydawanie wytycznych do powiatowych planów zarządzania kryzysowego oraz zatwierdzanie planów powiatowych, – przygotowanie systemów alarmowania i ostrzegania ludności, – edukacja mieszkańców w zakresie prawidłowych zachowań przed wystąpieniem i w czasie klęski żywiołowej, – prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego
Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej	– wykonywanie bieżących analiz meteorologicznych i ocen sytuacji hydrologicznej oraz meteorologicznej, – opracowywanie i przekazywanie do Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego prognoz, komunikatów i ostrzeżeń hydro- i meteorologicznych, – organizowanie szkoleń w zakresie prawidłowej interpretacji przekazywanych produktów w celu ich skutecznego wykorzystania w sytuacjach kryzysowych, – uświadamianie społeczeństwa i powszechna edukacja
Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Zarząd Dróg Wojewódzkich, zarządcy dróg	– organizacja zimowego utrzymania dróg (standardy zimowego utrzymania dróg, ochrona bierna)
Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej	– rozpoznawanie miejscowych zagrożeń, – opracowanie planów ratowniczych, – prowadzenie ćwiczeń i szkoleń z zakresu prowadzenia akcji
Komenda Wojewódzka Policji	– przygotowywanie i aktualizacja Planu Działania Komendanta Wojewódzkiego Policji w warunkach katastrof naturalnych lub awarii technicznych, – aktualizacja algorytmów postępowania dyżurnego

PODMIOT	DZIAŁANIA
Wojewódzki Sztab Wojskowy	– uczestniczenie w planowaniu użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej
Dysponenci Zespołów Ratownictwa Medycznego	– przygotowanie placówek ochrony zdrowia oraz sił i środków do zapewnienia opieki medycznej w sytuacjach kryzysowych
Jednostki samorządu terytorialnego	– edukacja społeczności, – opracowywanie powiatowych/gminnych planów zarządzania kryzysowego
SUSZA/UPAŁY	
Wojewoda	– opracowanie Wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego, – wydawanie wytycznych do powiatowych planów zarządzania kryzysowego oraz zatwierdzanie planów powiatowych, – przygotowanie systemów alarmowania i ostrzegania ludności, – edukacja mieszkańców w zakresie prawidłowych zachowań przed wystąpieniem i w czasie klęski żywiołowej, – prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego
Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej	– wykonywanie bieżących analiz meteorologicznych i ocen sytuacji hydrologicznej oraz meteorologicznej, – opracowywanie i przekazywanie do Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego prognoz, komunikatów i ostrzeżeń hydro- i meteorologicznych, – organizowanie szkoleń w zakresie prawidłowej interpretacji przekazywanych produktów w celu ich skutecznego wykorzystania w sytuacjach kryzysowych, – uświadamianie społeczeństwa i powszechna edukacja
Marszałek Województwa	– opracowanie programów pomocy społecznej, – organizowanie i prowadzenie regionalnych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, – szkolenie kadr pomocy społecznej
Wojewódzki Sztab Wojskowy	– uczestniczenie w planowaniu użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej
EPIDEMIE	
Państwowy Wojewódzki Inspektorat Sanitarny	– opracowywanie programów oraz planów działalności zapobiegawczej i przeciwepidemicznej, przekazywanie ich do realizacji zakładom opieki zdrowotnej oraz kontrola realizacji tych programów i planów, – rozpoznanie i monitorowanie sytuacji pandemicznej, – opracowanie wojewódzkiego planu pandemicznego, – przygotowanie zapasów leków i szczepionek, – prowadzenie działalności oświatowo-zdrowotnej na temat zagrożeń epidemiologicznych
Wojewoda	– przygotowanie i podanie do publicznej wiadomości Wojewódzkiego planu działania na wypadek wystąpienia epidemii, – przygotowanie Wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego,

PODMIOT	DZIAŁANIA
	<ul style="list-style-type: none"> - przygotowanie systemów alarmowania i ostrzegania ludności, - edukacja mieszkańców terenów zagrożonych w zakresie prawidłowych zachowań przed wystąpieniem i w czasie klęsk żywiołowych, - zabezpieczenie środków finansowych na zwalczanie chorób zakaźnych
Państwowa Inspekcja Sanitarna Ministerstwa Spraw Wewnętrznych	<ul style="list-style-type: none"> - kontrola miejsc i obiektów zgrupowań funkcjonariuszy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych pod względem sanitarnym oraz higienicznym, - kontrola realizacji szczepień ochronnych u funkcjonariuszy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, - kontrola wyposażania funkcjonariuszy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w środki ochrony indywidualnej, - współpraca z Państwowym Wojewódzkim Inspektorem Sanitarnym
Wojewódzki Sztab Wojskowy	<ul style="list-style-type: none"> - uczestniczenie w planowaniu użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej
EPIZOOTIE	
Wojewoda	<ul style="list-style-type: none"> - przygotowanie Wojewódzkiego planu gotowości do zwalczania określonej choroby zakaźnej zwierząt, - wydawanie wytycznych do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, - zatwierdzanie planów, - przygotowanie systemów alarmowania i ostrzegania ludności, - prowadzenie szkoleń, treningów i ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego, - współpraca z Wojewódzkim Inspektorem Weterynarii w zakresie zapobiegania chorobom zakaźnym zwierząt, - zabezpieczenie środków finansowych na wydatki związane ze zwalczaniem chorób zakaźnych zwierząt
Wojewódzki Inspektorat Weterynarii	<ul style="list-style-type: none"> - monitoring chorób zakaźnych zwierząt, - przygotowanie planów gotowości zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, - utrzymywanie rezerwy szczepionek, biopreparatów i produktów biobójczych oraz innych środków niezbędnych do diagnozowania i zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, w tym chorób odzwierzęcych, - szkolenie lekarzy weterynarii
Państwowy Wojewódzki Inspektorat Sanitarny	<ul style="list-style-type: none"> - współpraca z Wojewódzkim Inspektorem Weterynarii w zakresie zapobiegania chorobom zakaźnym zwierząt
Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska	<ul style="list-style-type: none"> - współpraca z Wojewódzkim Inspektorem Weterynarii w zakresie zapobiegania chorobom zakaźnym zwierząt
Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej	<ul style="list-style-type: none"> - zapewnienie sił i środków przewidzianych do reagowania kryzysowego

PODMIOT	DZIAŁANIA
Komenda Wojewódzka Policji	<ul style="list-style-type: none"> - zapewnienie sił i środków przewidzianych do reagowania kryzysowego, - nawiązanie współpracy z podmiotem wiodącym odpowiedzialnym za przekazanie środków ochrony osobistej dla policjantów w wypadku przejścia w fazę reagowania
Państwowa Inspekcja Sanitarna Ministerstwa Spraw Wewnętrznych	<ul style="list-style-type: none"> - kontrola miejsc i obiektów zgrupowań funkcjonariuszy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych pod względem sanitarnym oraz higienicznym pod kątem chorób odzwierzęcych, - kontrola realizacji szczepień ochronnych u funkcjonariuszy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, - kontrola wyposażania funkcjonariuszy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w środki ochrony indywidualnej, - współpraca z Państwowym Wojewódzkim Inspektorem Sanitarnym
Wojskowa Inspekcja Weterynaryjna Ministerstwa Obrony Narodowej	<ul style="list-style-type: none"> - współpraca z Wojewódzkim Inspektorem Weterynarii w zakresie zapobiegania chorobom zakaźnym zwierząt
Wojewódzki Sztab Wojskowy	<ul style="list-style-type: none"> - uczestniczenie w planowaniu użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej
EPIFITOZY	
Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa	<ul style="list-style-type: none"> - ustalanie i doskonalenie metod oraz terminów zwalczania organizmów szkodliwych, a także zapobiegania ich rozprzestrzenianiu się
Wojewoda	<ul style="list-style-type: none"> - przygotowanie Wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego, - wydawanie wytycznych i zatwierdzanie powiatowych planów zarządzania kryzysowego, - przygotowanie systemów alarmowania i ostrzegania ludności, - prowadzenie szkoleń, treningów i ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego, - edukacja mieszkańców terenów zagrożonych w zakresie prawidłowych zachowań przed wystąpieniem i w czasie klęsk żywiołowych, - współpraca z Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Roślin i Nasiennictwa w zakresie zwalczania chorób zakaźnych roślin, - zabezpieczenie środków finansowych na wydatki związane ze zwalczaniem chorób zakaźnych roślin
Wojewódzki Sztab Wojskowy	<ul style="list-style-type: none"> - uczestniczenie w planowaniu użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej

Źródło: opracowanie własne na podstawie następujących aktów prawnych: Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.); Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 1997 r. Nr 141, poz. 943 z późn. zm.); Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2001 r. Nr 115, poz. 1229 z późn. zm.); Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 sierpnia 2007 r. w sprawie podmiotów, którym państwowa służba hydrologiczno-meteorologiczna i państwowa służba hydrogeologiczna są obowiązane przekazywać ostrzeżenia, prognozy, komunikaty i biuletyny

oraz sposoby i częstotliwości ich przekazywania (Dz.U. z 2007 r. Nr 158, poz. 114); Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 1991 r. Nr 88, poz. 400 z późn. zm.); Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179 z późn. zm.); Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowych komend uzupełnień (Dz.U. z 2010 r. Nr 41, poz. 242); Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 1991 r. Nr 81, poz. 351 z późn. zm.); Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów (Dz.U. z 2006 r. Nr 58, poz. 405); Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzenia planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji lasu (Dz.U. z 2012 r., poz. 1302); Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U. z 2006 r. Nr 191, poz. 1410 z późn. zm.); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu (Dz.U. z 2003 r. Nr 41, poz. 347); Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 1985 r. Nr 14, poz. 60 z późn. zm.); Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593 z późn. zm.); Ustawa z dnia 5 marca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576 z późn. zm.); Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2008 r. Nr 234, poz. 1570 z późn. zm.); Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 1985 r. Nr 12, poz. 49 z późn. zm.); Porozumienie Państwowej Inspekcji Sanitarnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z Państwową Inspekcją Sanitarną o współpracy, Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 577 z późn. zm.); Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt i zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2004 r. Nr 69, poz. 625 z późn. zm.); Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U. z 2004 r. Nr 33, poz. 287 z późn. zm.); Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.); Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 kwietnia 2004 r. w sprawie Wojskowej Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U. z 2004 r., Nr 89, poz. 857); Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 października 2004 r. w sprawie form współpracy organów Inspekcji Weterynaryjnej z Wojskową Inspekcją Weterynaryjną (Dz.U. z 2004 r. Nr 245, poz. 2462); Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin (Dz.U. z 2004 r. Nr 11, poz. 94 z późn. zm.); Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1265).

Załącznik 6

Ustawowy zakres działań podejmowanych przez jednostki systemu zarządzania kryzysowego w Polsce w fazie reagowania

PODMIOT	DZIAŁANIA
ZAGROŻENIE POWODZIOWE	
Wojewoda	<ul style="list-style-type: none"> - powoływanie Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, - uruchamianie systemu ostrzegania i alarmowania ludności, - przekazywanie ostrzeżeń hydro-meteorologicznych do Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego i służb z terenu województwa, - organizowanie pomocy socjalnej dla osób poszkodowanych, - uruchamianie procedur reagowania zawartych w Wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego, - wnioskowanie o użycie Sił Zbrojnych RP do prowadzenia akcji ratowniczej, - wnioskowanie do Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej o udział osadzonych z zakładów karnych w działaniach ratowniczych, - przekazywanie bieżących informacji do Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, - koordynacja ewakuacji prewencyjnej ludności z terenów zagrożonych (realizowana przez wójtów/burmistrzów/prezydentów miast), - zadysponowanie sprzętu znajdującego się w Wojewódzkim Magazynie OC, - zadysponowanie sprzętu znajdującego się w Wojewódzkim Magazynie Przeciwpowodziowym i Kryzysowym
Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej	<ul style="list-style-type: none"> - podejmowanie decyzji w sprawie obniżenia piętrzenia wody lub opróżnienia zbiornika
Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej	<ul style="list-style-type: none"> - dokonywanie oceny miejsca zdarzenia pod kątem bezpieczeństwa i możliwości podjęcia działań ratowniczo-gaśniczych, - działania ratownicze podejmowane przez siły i środki Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego zgodnie z procedurami (m.in. zabezpieczenie miejsca zdarzenia, wzmocnienie i podwyższenie wałów powodziowych, ewakuacja ludzi, zwierząt i mienia, dostarczanie żywności i wody pitnej, wypompowywanie wody z obiektów budowlanych)
Komenda Wojewódzka Policji	<ul style="list-style-type: none"> - działania ratownicze podejmowane przez siły i środki Policji zgodnie z wewnętrznymi procedurami (m.in. organizowanie systemów objazdów, izolacja miejsc zagrożonych, udział w ewakuacji ludności)

PODMIOT	DZIAŁANIA
Wojewódzki Sztab Wojskowy	<ul style="list-style-type: none"> - koordynowanie rozwijania i użycia oddziałów oraz pododdziałów wojskowych na potrzeby zwalczania klęsk żywiołowych oraz likwidacji ich skutków, ochrony mienia, akcji poszukiwawczych, akcji ratowania oraz ochrony zdrowia i życia ludzkiego
Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych	<ul style="list-style-type: none"> - wsparcie sił ratowniczych sprzętem utrzymanym w Wojewódzkim Magazynie Przeciwpowodziowym i Kryzysowym, - bieżące podejmowanie działań w celu ochrony urządzeń melioracyjnych
Jednostki samorządu terytorialnego	<ul style="list-style-type: none"> - wspieranie działań podejmowanych przez służby ratownicze
Dyspozytorzy Zespołów Ratownictwa Medycznego	<ul style="list-style-type: none"> - zabezpieczenie sił i środków do prowadzenia działań w zakresie pomocy medycznej w obszarze, na którego terenie wystąpiła powódź
Państwowy Wojewódzki Inspektorat Sanitarny	<ul style="list-style-type: none"> - monitorowanie zagrożeń i podejmowanie działań zapobiegawczych w zakresie: powstawania chorób zakaźnych, skażenia ujęć wody, skażenia żywności, wprowadzania obowiązku szczepień ochronnych
Okręgowa Służba Więzienna	<ul style="list-style-type: none"> - wspieranie działań podejmowanych przez służby ratownicze
Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe	<ul style="list-style-type: none"> - wspieranie działań w sytuacji kryzysowej
POŻARY WIELKOBSZAROWE	
Wojewoda	<ul style="list-style-type: none"> - powoływanie Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, - uruchamianie systemu ostrzegania i alarmowania ludności, - przekazywanie ostrzeżeń i komunikatów, alarmowanie ludności, - koordynowanie systemu i nadzór nad systemem ratownictwa medycznego w województwie, - uruchamianie procedur reagowania zawartych w Wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego, - wnioskowanie o użycie Sił Zbrojnych RP do prowadzenia akcji ratowniczej, - koordynacja ewakuacji prewencyjnej ludności z terenów zagrożonych (realizowana przez wójtów/burmistrzów/prezydentów miast), - złożenie wniosku do Rady Ministrów o wprowadzenie stanu klęski żywiołowej
Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych	<ul style="list-style-type: none"> - uruchomienie sił i środków przewidzianych do reagowania na wypadek pożaru obszaru leśnego, - uruchomienie procedur zawartych w planach ochrony przeciwpożarowej lasów
Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej	<ul style="list-style-type: none"> - dokonywanie oceny miejsca zdarzenia pod kątem bezpieczeństwa i możliwości podjęcia działań ratowniczo-gaśniczych, - uruchomienie sił i środków, - koordynacja działań ratowniczych, - organizacja terenu działań i miejsc stacjonowania sił ratowniczych

PODMIOT	DZIAŁANIA
Komenda Wojewódzka Policji	<ul style="list-style-type: none"> - zapewnienie ładu i porządku publicznego w miejscu ujawnienia zdarzenia, - ochrona życia, zdrowia ludzkiego oraz mienia, - zapewnienie sprawnego działania służbom ratunkowym, - egzekwowanie obostrzeń wynikających z przepisów prawnych
Wojewódzki Sztab Wojskowy	<ul style="list-style-type: none"> - koordynowanie rozwijania i użycia oddziałów i pododdziałów wojskowych na potrzeby zwalczania klęsk żywiołowych oraz likwidacji ich skutków, ochrony mienia, akcji poszukiwawczych, akcji ratowania oraz ochrony zdrowia i życia ludzkiego
Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej	<ul style="list-style-type: none"> - przekazywanie informacji o aktualnych warunkach hydrologiczno-meteorologicznych, - przekazywanie informacji do Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, - przekazywanie komunikatów i ostrzeżeń do Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego
SILNE WIATRY	
Wojewoda	<ul style="list-style-type: none"> - powoływanie Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, - uruchomienie systemu ostrzegania i alarmowania ludności, - przekazywanie ostrzeżeń meteorologicznych do Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego i służb z terenu województwa, - organizowanie pomocy socjalnej dla osób poszkodowanych, - uruchomienie procedur reagowania zawartych w Wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego, - wnioskowanie o użycie Sił Zbrojnych RP do prowadzenia akcji ratowniczej, - wnioskowanie do Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej o udział osadzonych z zakładów karnych do udziału w działaniach ratowniczych, - przekazywanie bieżących informacji do Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, - koordynacja ewakuacji prewencyjnej ludności z terenów zagrożonych (realizowana przez wójtów/burmistrzów/prezydentów miast), - zadysponowanie sprzętu znajdującego się w Wojewódzkim Magazynie OC
Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej	<ul style="list-style-type: none"> - udzielenie informacji o aktualnych warunkach hydrologicznych i meteorologicznych
Komenda Wojewódzka Policji	<ul style="list-style-type: none"> - działania ratownicze podejmowane przez siły i środki Policji zgodnie z wewnętrznymi procedurami (m.in. organizowanie systemów objazdów, zabezpieczenie miejsc zagrożonych, udział w ewakuacji ludności), - utrzymanie ładu i porządku publicznego
Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej	<ul style="list-style-type: none"> - dokonywanie oceny miejsca zdarzenia pod kątem bezpieczeństwa i możliwości podjęcia działań ratowniczo-gaśniczych, - działania ratownicze podejmowane przez siły i środki KSRG zgodnie z procedurami (m.in. zabezpieczenie miejsca zdarzenia, usuwanie powalonych drzew)

PODMIOT	DZIAŁANIA
Wojewódzki Sztab Wojskowy	– koordynowanie rozwijania i użycia oddziałów i pododdziałów wojskowych na potrzeby zwalczania klęsk żywiołowych oraz likwidacji ich skutków, ochrony mienia, akcji poszukiwawczych, akcji ratowania oraz ochrony zdrowia i życia ludzkiego
Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych	– wsparcie sił ratowniczych sprzętem utrzymanym w Wojewódzkim Magazynie Przeciwpowodziowym i Kryzysowym
Jednostki samorządu terytorialnego	– wspieranie działań podejmowanych przez służby ratownicze
Dyspozytorzy Zespołów Ratownictwa Medycznego	– zabezpieczenie sił i środków do prowadzenia działań w zakresie pomocy medycznej w obszarze, na którego terenie wystąpiła sytuacja kryzysowa
Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego	– monitorowanie stanu bezpieczeństwa obiektów budowlanych w zagrożonych rejonach
Okręgowa Służba Więzienna	– wspieranie działań podejmowanych przez służby ratownicze
MROZY I INTENSYWNE OPADY ŚNIEGU	
Wojewoda	<ul style="list-style-type: none"> – powoływanie Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, – uruchomienie systemu ostrzegania i alarmowania ludności, – przekazywanie ostrzeżeń hydro-meteorologicznych do Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego i służb z terenu województwa, – nadzór nad organizacją przez jednostki samorządu terytorialnego pomocy socjalnej dla osób poszkodowanych, – uruchomienie procedur reagowania zawartych w Wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego, – wnioskowanie o użycie Sił Zbrojnych RP do prowadzenia akcji ratowniczej, – wnioskowanie do Dyrektora Okręgowej Służby Więziennej o udział osadzonych z zakładów karnych w działaniach ratowniczych, – przekazywanie przez Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego bieżących informacji do Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, – koordynacja ewakuacji prewencyjnej ludności z terenów zagrożonych (realizowana przez wójtów/burmistrzów/prezydentów miast), – zadysponowanie sprzętu znajdującego się w Wojewódzkim Magazynie OC, – koordynowanie systemu ratownictwa medycznego oraz nadzór nad systemem na terenie województwa
Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej	<ul style="list-style-type: none"> – dokonywanie oceny miejsca zdarzenia pod kątem bezpieczeństwa i możliwości podjęcia działań ratowniczo-gaśniczych, – działania ratownicze podejmowane przez siły i środki Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego

PODMIOT	DZIAŁANIA
Komenda Wojewódzka Policji	– działania ratownicze podejmowane przez siły i środki Policji zgodnie z wewnętrznymi procedurami (m.in. organizowanie systemów objazdów, udział w ewakuacji ludności)
Wojewódzki Sztab Wojskowy	– koordynowanie rozwijania i użycia oddziałów i pododdziałów wojskowych na potrzeby zwalczania klęsk żywiołowych oraz likwidacji ich skutków, ochrony mienia, akcji poszukiwawczych, akcji ratowania oraz ochrony zdrowia i życia ludzkiego
Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Zarząd Dróg Wojewódzkich, zarządcy dróg	– skuteczne prace związane z zimowym utrzymaniem dróg w celu zapewnienia przejezdności szlaków komunikacyjnych, – wprowadzanie ograniczeń lub zamykanie dróg i drogowych obiektów inżynierskich dla ruchu oraz wyznaczenie objazdów drogami różnej kategorii, gdy występuje bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa osób lub mienia
Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej	– zapewnienie drożności przepływu wody w rzekach (usuwanie zatorów)
Jednostki samorządu terytorialnego / komendy straży gminnych/miejskich	– zapewnienie sprawnego odśnieżania dróg i chodników będących w zarządzie JST, – wspieranie działań podejmowanych przez służby ratownicze, – respektowanie obowiązku usuwania śniegu i lodu z obiektów budowlanych
Dysponenci Zespołów Ratownictwa Medycznego	– zabezpieczenie sił i środków do prowadzenia działań w zakresie pomocy medycznej na terenie zagrożonym
Polskie Koleje Państwowe Polskie Linie Kolejowe S.A.	– udrożnienie przejezdności na szlakach kolejowych
Spółki energetyczne i gazowe	– usuwanie powstałych awarii
Okręgowa Służba Więziennictwa	– wspieranie działań podejmowanych przez służby ratownicze
SUSZA/UPAŁY	
Wojewoda	– powołanie Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, – koordynowanie systemu ratownictwa medycznego oraz nadzór nad systemem na terenie województwa, – koordynacja działań zgodnie z Wojewódzkim planem zarządzania kryzysowego, – nadzór nad realizacją zadań samorządu powiatowego, gminnego oraz województwa pod względem jakości działania jednostek organizacyjnych, – finansowe wspieranie przez wojewodę programów w obszarze pomocy społecznej, – współpraca z organizacjami pozarządowymi, – wnioskowanie o użycie pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej,

PODMIOT	DZIAŁANIA
	<ul style="list-style-type: none"> - złożenie wniosku do Rady Ministrów o wprowadzenie stanu klęski żywiołowej, - współpraca ze służbami informacyjnymi jednostek administracji zespolonej i niezespolonej, - przygotowanie informacji o działaniach podejmowanych przez wojewodę, - zapewnienie osobom w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego odpowiednich świadczeń opieki zdrowotnej, - nadzór, organizacja i koordynacja ratownictwa medycznego
Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej	<ul style="list-style-type: none"> - opracowywanie i przysyłanie informacji o aktualnych warunkach hydrologiczno-meteorologicznych, - przekazywanie na bieżąco komunikatów i ostrzeżeń do Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego, Rządowego Centrum Bezpieczeństwa
Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej	<ul style="list-style-type: none"> - wprowadzenie czasowego ograniczenia w korzystaniu z wód, w szczególności w zakresie poboru wody oraz odprowadzania ścieków do wód albo ziemi, - w razie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej wprowadzenie zmian sposobu gospodarowania wodą w zbiornikach retencyjnych
Wojewódzki Sztab Wojskowy	<ul style="list-style-type: none"> - koordynowanie rozwijania i użycia oddziałów i pododdziałów wojskowych na potrzeby zwalczania klęsk żywiołowych oraz likwidacji ich skutków, ochrony mienia, akcji poszukiwawczych, akcji ratowania oraz ochrony zdrowia i życia ludzkiego
Okręgowa Służba Więzienna	<ul style="list-style-type: none"> - wspieranie działań ratowniczych
EPIDEMIE	
Wojewoda	<ul style="list-style-type: none"> - zwołanie Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, - uruchomienie procedur reagowania kryzysowego zawartych w Wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego i Wojewódzkim planie działania na wypadek wystąpienia epidemii, - ogłasza/odwołuje stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii na obszarze województwa lub jego części, w drodze rozporządzenia, na wniosek Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego, - nałożenie obowiązku szczepień ochronnych na wniosek Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego oraz niezbędnych zabiegów, - zapewnienie warunków izolacji lub kwarantanny przez zapewnienie odpowiednich pomieszczeń, wyposażenia oraz skierowanie do pracy osób posiadających odpowiednie kwalifikacje w razie konieczności poddania izolacji lub kwarantannie osób, - wnioskowanie do Ministra Obrony Narodowej o użycie pododdziałów Sił Zbrojnych RP, - koordynowanie systemu ratownictwa medycznego oraz nadzór nad systemem na terenie województwa, - kierowanie do pracy przy zwalczaniu epidemii na terenie województwa osób posiadających odpowiednie kwalifikacje,

PODMIOT	DZIAŁANIA
	<ul style="list-style-type: none"> - wprowadzenie ograniczeń i zakazów (spożycia wody, żywności, sanitarnych, obowiązkowej izolacji i kwarantanny, przemieszczania się), - współpraca z organizacjami samorządowymi, - koordynacja udzielania pomocy humanitarnej
Urzędy Wojewódzkie	<ul style="list-style-type: none"> - współpraca ze służbami informacyjnymi jednostek administracji zespolonej i niezespolonej, - przygotowanie informacji o działaniach podejmowanych przez wojewodę, - przygotowanie komunikatów i ostrzeżeń dla ludności, - koordynowanie działań z zakresu przygotowania bazy leczenia szpitalnego i otwartego
Państwowy Wojewódzki Inspektorat Sanitarny	<ul style="list-style-type: none"> - realizacja procedur postępowania przeciwepidemicznego, - podjęcie czynności mających na celu ograniczenie szerzenia się zakażeń i chorób zakaźnych, - nadzór nad realizacją obowiązku szczepień, - nakładanie obowiązku poddania się leczeniu w razie zachorowania na chorobę zakaźną, - zapewnienie środków na świadczenia zdrowotne w celu zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych
Państwowa Inspekcja Sanitarna Ministerstwa Spraw Wewnętrznych	<ul style="list-style-type: none"> - prowadzenie dochodzeń epidemiologicznych w ogniskach chorób zakaźnych wśród funkcjonariuszy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, - nadzór nad warunkami żywienia oraz jakością wody przeznaczonej do picia przez ludzi w miejscach zgromadzeń funkcjonariuszy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych biorących udział w akcjach ratowniczych
Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny	<ul style="list-style-type: none"> - współpraca z Państwowym Wojewódzkim Inspektoratem Sanitarnym
Lekarz Koordynator Ratownictwa Medycznego, Dyspozytorzy Zespołów Ratownictwa Medycznego	<ul style="list-style-type: none"> - koordynacja wykorzystania bazy szpitalnej, - wprowadzenie w imieniu wojewody stanu podwyższonej gotowości Zakładów Opieki Zdrowotnej
Wojewódzki Sztab Wojskowy	<ul style="list-style-type: none"> - koordynowanie rozwijania i użycia oddziałów i pododdziałów wojskowych na potrzeby zwalczania klęsk żywiołowych oraz likwidacji ich skutków, ochrony mienia, akcji poszukiwawczych, akcji ratowania oraz ochrony zdrowia i życia ludzkiego
Straż Graniczna	<ul style="list-style-type: none"> - współpraca z Państwowym Wojewódzkim Inspektoratem Sanitarnym
Komenda Wojewódzka Policji	<ul style="list-style-type: none"> - zapewnienie ładu i porządku publicznego w miejscu ujawnienia zdarzenia, - ochrona życia, zdrowia ludzkiego oraz mienia, - zapewnienie sprawnego działania służbom ratunkowym, - egzekwowanie obostrzeń wynikających z przepisów prawnych

PODMIOT	DZIAŁANIA
EPIZOOTIE	
Wojewoda	<ul style="list-style-type: none"> - na wniosek Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii określenie w drodze rozporządzenia obszaru, na którym występuje choroba zakaźna zwierząt lub zagrożenie wystąpienia tej choroby, w szczególności jako obszar zapowietrzony lub zagrożony, oraz sposobu oznakowania obszaru zapowietrzonego i zagrożonego, - wprowadzenie czasowych ograniczeń (m.in. w przemieszczaniu się osób lub pojazdów, polowań i odłowów zwierząt towarzyszących, przemieszczaniu lub obrocie zwierzętami niektórych gatunków, zwłokami zwierzęcymi, produktami, surowcami i produktami rolnymi oraz innymi przedmiotami, które mogą spowodować szerzenie się choroby zakaźnej zwierząt), - wydanie nakazu zaopatrywania zwierząt lub produktów w świadectwa zdrowia wystawiane przez urzędowego lekarza weterynarii, - wydanie nakazu przeprowadzenia zabiegów na zwierzętach, w tym szczepień, - wydanie nakazu oczyszczania, odkażania, deratyzacji i dezynsekcji miejsc przebywania zwierząt lub miejsc przechowywania i przetwarzania zwłok zwierzęcych, a także oczyszczania i odkażania środków transportu, - wydanie nakazu odstrzału sanitarnego zwierząt na określonym obszarze, - określenie stosowania dodatkowych środków wynikających ze stosowanych bezpośrednio w systemie prawa polskiego przepisów Unii Europejskiej dotyczących zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, zapewniających bezpieczeństwo epizootyczne, w szczególności zapobieganie, ograniczanie lub eliminowanie zagrożeń dla zdrowia publicznego, - podanie do wiadomości publicznej zaleceń i rozporządzeń w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie, - współpraca z Wojewódzkim Inspektorem Weterynarii w zakresie zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, - uruchomienie środków finansowych na wydatki związane ze zwalczaniem chorób zakaźnych zwierząt
Wojewódzki Inspektorat Weterynarii	<ul style="list-style-type: none"> - realizacja procedur wynikających z Wojewódzkiego planu gotowości do zwalczania określonej choroby zakaźnej zwierząt, - koordynacja działań podległych inspekcji w zakresie zwalczania choroby zakaźnej zwierząt, - informowanie właściwych organizacji międzynarodowych o występowaniu na terytorium RP chorób zakaźnych zwierząt podlegających obowiązkowi zwalczania
Państwowy Wojewódzki Inspektorat Sanitarny	<ul style="list-style-type: none"> - współpraca z Wojewódzkim Inspektorem Weterynarii w zakresie zwalczania chorób zakaźnych zwierząt
Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska	<ul style="list-style-type: none"> - współpraca z Wojewódzkim Inspektorem Weterynarii w zakresie zwalczania chorób zakaźnych zwierząt

PODMIOT	DZIAŁANIA
Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej	<ul style="list-style-type: none"> - dokonywanie oceny miejsca zdarzenia pod kątem bezpieczeństwa i możliwości podjęcia działań ratowniczo-gaśniczych, - uruchomienie procedur reagowania przewidzianych w planie zarządzania kryzysowego
Komenda Wojewódzka Policji	<ul style="list-style-type: none"> - zapewnienie ładu i porządku publicznego w miejscu ujawnienia zdarzenia, - ochrona życia, zdrowia ludzkiego oraz mienia, - zapewnienie sprawnego działania służbom ratunkowym, - egzekwowanie obostrzeń wynikających z przepisów prawnych
Państwowa Inspekcja Sanitarna Ministerstwa Spraw Wewnętrznych	<ul style="list-style-type: none"> - prowadzenie dochodzeń epidemiologicznych w ogniskach chorób zakaźnych odzwierzęcych wśród funkcjonariuszy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, - nadzór nad warunkami żywienia w miejscach zgrupowań funkcjonariuszy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych biorących udział w akcjach ratowniczych
Wojskowa Inspekcja Weterynaryjna Ministerstwa Obrony Narodowej	<ul style="list-style-type: none"> - współpraca z Wojewódzkim Inspektorem Weterynarii w zakresie zwalczania chorób zakaźnych zwierząt
Wojewódzki Sztab Wojskowy	<ul style="list-style-type: none"> - koordynowanie rozwijania i użycia oddziałów i pododdziałów wojskowych na potrzeby zwalczania klęsk żywiołowych oraz likwidacji ich skutków, ochrony mienia, akcji poszukiwawczych, akcji ratowania oraz ochrony zdrowia i życia ludzkiego
EPIFITOZY	
Wojewoda	<ul style="list-style-type: none"> - powołanie Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, - koordynacja działań ujętych w Wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego, - opracowanie i opublikowanie komunikatów i ostrzeżeń dla ludności, - złożenie wniosku do Prezesa Rady Ministrów o wprowadzenie stanu klęski żywiołowej, - współpraca z Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Roślin i Nasiennictwa w zakresie zwalczania chorób roślin, - uruchomienie środków finansowych na wydatki związane ze zwalczaniem chorób roślin
Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa	<ul style="list-style-type: none"> - identyfikacja organizmu szkodliwego i źródła jego pochodzenia, - ocena możliwości dalszego rozprzestrzeniania się organizmu szkodliwego i możliwości jego zwalczania, - informowanie zainteresowanych podmiotów o sposobach i terminach zwalczania organizmu szkodliwego, - czyszczenie i odkażanie przedmiotów lub miejsc, w których występują lub występowały organizmy kwarantannowe lub szkodliwe, - zawiadamianie organizacji ochrony roślin państwa, z którego pochodzą rośliny, produkty roślinne lub przedmioty, o ich zatrzymaniu lub zniszczeniu,

PODMIOT	DZIAŁANIA
	– kontrola zabiegów oczyszczania, odkażania i przerobu roślin, produktów roślinnych lub przedmiotów
Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska	– współpraca z Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Roślin i Nasiennictwa w zakresie zwalczania chorób roślin
Wojewódzki Sztab Wojskowy	– koordynowanie rozwijania i użycia oddziałów i pododdziałów wojskowych na potrzeby zwalczania klęsk żywiołowych oraz likwidacji ich skutków, ochrony mienia, akcji poszukiwawczych, akcji ratowania oraz ochrony zdrowia i życia ludzkiego

Źródło: opracowanie własne na podstawie następujących aktów prawnych: Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 577 z późn. zm.); Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2001 r. Nr 115, poz. 1229 z późn. zm.); Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 1991 r. Nr 88, poz. 400 z późn. zm.); Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179 z późn. zm.); Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowych komend uzupełnień (Dz.U. z 2010 r. Nr 41, poz. 242); Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U. z 2006 r. Nr 191, poz. 1410 z późn. zm.); Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 1985 r. Nr 12, poz. 49 z późn. zm.); Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 1991 r. Nr 81, poz. 351 z późn. zm.); Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 1991 r. Nr 101, poz. 444 z późn. zm.); Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów (Dz.U. z 2006 r. Nr 58, poz. 405); Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji lasu (Dz.U. z 2012 r., poz. 1302); Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 sierpnia 2007 r. w sprawie podmiotów, którym państwowa służba hydrologiczno-meteorologiczna i państwowa służba hydrogeologiczna są obowiązane przekazywać ostrzeżenia, prognozy, komunikaty i biuletyny oraz sposoby i częstotliwości ich przekazywania (Dz.U. z 2007 r. Nr 158, poz. 114); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576 z późn. zm.); Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.); Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 1994 r. Nr 89, poz. 414 z późn. zm.); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu (Dz.U. z 2003 r. Nr 41, poz. 347); Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 1985 r. Nr 14, poz. 60 z późn. zm.); Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. z 1997 r. Nr 123, poz. 779 z późn. zm.); Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U. z 2006 r. Nr 191, poz. 1410 z późn. zm.); Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2003 r. Nr 86, poz. 789 z późn. zm.); Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz.U. z 1984 r. Nr 53, poz. 272 z późn. zm.); Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 1997 r. Nr 54, poz. 348 z późn. zm.); Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 1997 r. Nr 141, poz. 943 z późn. zm.); Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. z 1984 r. Nr 5, poz. 24 z późn. zm.); Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2008 r. Nr 234, poz. 1570 z późn. zm.); Ustawa z dnia

18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2001 r. Nr 115, poz. 1229 z późn. zm.); Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 229, poz. 1496 z późn. zm.); Porozumienie Państwowej Inspekcji Sanitarnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z Państwową Inspekcją Sanitarną o współpracy, Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2001 r. Nr 126, poz. 1381 z późn. zm.); Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 1990 r. Nr 78, poz. 462 z późn. zm.); Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zwierząt i zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2004 r. Nr 69, poz. 625 z późn. zm.); Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U. z 2004 r. Nr 33, poz. 287 z późn. zm.); Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.); Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 kwietnia 2004 r. w sprawie Wojskowej Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U. z 2004 r. Nr 89, poz. 857); Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 października 2004 r. w sprawie form współpracy organów Inspekcji Weterynaryjnej z Wojskową Inspekcją Weterynaryjną (Dz.U. z 2004 r. Nr 245, poz. 2462); Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiłowej (Dz.U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.); Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.); Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin (Dz.U. z 2004 r. Nr 11, poz. 94 z późn. zm.).

Załącznik 7

Ustawowy zakres działań podejmowanych przez jednostki systemu zarządzania kryzysowego w Polsce w fazie odbudowy

PODMIOT	DZIAŁANIA
ZAGROŻENIE POWODZIOWE	
Wojewoda	<ul style="list-style-type: none"> - wnioskowanie do Ministra Spraw Wewnętrznych, Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o udzielenie odpowiednich form pomocy ze strony rządu dla osób fizycznych i jednostek samorządu terytorialnego poszkodowanych przez klęski żywiołowe (m.in. pomoc socjalna dla rodzin, kredyty „kłęskowe” dla rolników, dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego na odbudowę lub remont zniszczonej bądź uszkodzonej infrastruktury komunalnej) oraz rozliczanie przekazanych dotacji, - nadzór nad pracami Wojewódzkiej Komisji ds. weryfikacji strat powstałych w wyniku klęski żywiołowej na terenie województwa, - wnioskowanie do Prezesa Rady Ministrów o umieszczenie w Rozporządzeniu w sprawie gmin i miejscowości, w których stosuje się szczególne zasady odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu
Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego	<ul style="list-style-type: none"> - ocena stanu technicznego uszkodzonych budynków, - ocena stanu technicznego uszkodzonych obiektów infrastruktury (drogi, mosty, drogi kolejowe), - stosowanie uproszczonych procedur administracyjnych dotyczących odbudowy, remontów i rozbiórek budynków zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu
Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych	<ul style="list-style-type: none"> - odbudowa wałów przeciwpowodziowych i ich wzmacnianie, - udrażnianie koryt rzek i cieków wodnych
Komenda Wojewódzka Policji	<ul style="list-style-type: none"> - wykonywanie zadań zgodnie z wewnętrznymi przepisami siłami i środkami adekwatnymi do zagrożenia
Wojewódzki Sztab Wojskowy	<ul style="list-style-type: none"> - udział SZ RP przy odbudowie i usuwaniu skutków klęsk żywiołowych
Wojewódzki Inspektorat Weterynarii	<ul style="list-style-type: none"> - monitoring w zakresie zwalczania zachorowalności zwierząt na terenach objętych powodzią, - nadzór nad zbiórką i utylizacją zwłok zwierząt padłych lub zabitych z nakazu Powiatowego Lekarza Weterynarii
Państwowy Wojewódzki Inspektorat Sanitarny	<ul style="list-style-type: none"> - zapewnienie bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego ludności

PODMIOT	DZIAŁANIA
Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Zarząd Dróg Wojewódzkich, zarządcy dróg	– likwidacja szkód
Kuratorium Oświaty	– odbudowa placówek oświatowych, – wnioskowanie o dofinansowanie dla dzieci z rodzin dotkniętych przez powódź
Jednostki samorządu terytorialnego	– udział przy usuwaniu i usuwanie skutków powodzi
POŻARY WIELKOBSZAROWE	
Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych	– wykonywanie zadań zgodnie z wewnętrznymi przepisami siłami i środkami adekwatnymi do zagrożenia
SILNE WIATRY	
Wojewoda	– wnioskowanie do Ministra Spraw Wewnętrznych, Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o udzielenie odpowiednich form pomocy ze strony rządu dla osób fizycznych i jednostek samorządu terytorialnego poszkodowanych przez klęski żywiołowe (m.in. pomoc socjalna dla rodzin, kredyty „kłęskowe” dla rolników, dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego na odbudowę lub remont zniszczonej bądź uszkodzonej infrastruktury komunalnej), – nadzór nad pracą Wojewódzkiej Komisji ds. weryfikacji strat powstałych w wyniku klęski żywiołowej na terenie województwa, – wnioskowanie do Prezesa Rady Ministrów o umieszczenie w Rozporządzeniu w sprawie gmin i miejscowości, w których stosuje się szczególne zasady odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu
Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego	– ocena stanu technicznego uszkodzonych budynków, – ocena stanu technicznego uszkodzonych obiektów infrastruktury (drogi, mosty, drogi kolejowe), – stosowanie uproszczonych procedur administracyjnych dotyczących odbudowy, remontów i rozbiórek budynków zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu
Jednostki samorządu terytorialnego	– udział przy usuwaniu skutków klęsk żywiołowych
Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Zarząd Dróg Wojewódzkich, zarządcy dróg	– likwidacja szkód
Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych	– odbudowa ekosystemów leśnych

PODMIOT	DZIAŁANIA
Państwowy Wojewódzki Inspektorat Sanitarny	– zapewnienie bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego ludności
Spółki energetyczne i gazowe	– odbudowa uszkodzonych systemów przesyłowych
Komenda Wojewódzka Policji	– wykonywanie zadań zgodnie z wewnętrznymi przepisami siłami i środkami adekwatnymi do zagrożenia
MROZY I INTENSYWNE OPADY ŚNIEGU	
Wojewoda	<ul style="list-style-type: none"> – ocena strat i szkód, kierowanie działaniami z zakresu ich usuwania, – wnioskowanie do Ministra Spraw Wewnętrznych, Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o udzielenie odpowiednich form pomocy ze strony rządu dla osób fizycznych i jednostek samorządu terytorialnego poszkodowanych przez klęski żywiołowe (m.in. pomoc socjalna dla rodzin, kredyty „kłęskowe” dla rolników, dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego na odbudowę lub remont zniszczonej bądź uszkodzonej infrastruktury komunalnej), – powołanie i nadzór nad pracami Wojewódzkiej Komisji ds. weryfikacji strat powstałych w wyniku klęski żywiołowej na terenie województwa, – wnioskowanie do Prezesa Rady Ministrów o umieszczenie w Rozporządzeniu w sprawie gmin i miejscowości, w których stosuje się szczególne zasady odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu
Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego	<ul style="list-style-type: none"> – ocena stanu technicznego uszkodzonych budynków, – ocena stanu technicznego uszkodzonych obiektów infrastruktury (drogi, mosty, drogi kolejowe), – stosowanie uproszczonych procedur administracyjnych dotyczących odbudowy, remontów i rozbiórek budynków zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu
Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Zarząd Dróg Wojewódzkich, zarządcy dróg	– likwidacja szkód w infrastrukturze drogowej (roboty budowlano-remontowe)
Jednostki samorządu terytorialnego	<ul style="list-style-type: none"> – udział przy usuwaniu skutków klęsk żywiołowych, – koordynacja działań ośrodków interwencji kryzysowej, – przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków związanych z klęską żywiołową lub ekologiczną
Spółki energetyczne i gazowe	– odbudowa systemów elektroenergetycznych i gazowych po wystąpieniu awarii
Okręgowa Służba Więzienna	– wspieranie działań w odbudowie zniszczonej infrastruktury
Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych	– odbudowa ekosystemów leśnych

PODMIOT	DZIAŁANIA
Polskie Koleje Państwowe Polskie Linie Kolejowe S.A.	– odbudowa szlaków kolejowych
Komenda Wojewódzka Policji	– wykonywanie zadań zgodnie z wewnętrznymi przepisami siłami i środkami adekwatnymi do zagrożenia
SUSZA/UPAŁY	
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	– udzielenie pomocy finansowej z przeznaczeniem na wznowienie produkcji w gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej, w której wystąpiły szkody spowodowane przez suszę
Wojewoda	<ul style="list-style-type: none"> – ocena strat i szkód, kierowanie działaniami z zakresu ich usuwania, – koordynacja działań ośrodków interwencji kryzysowej (zadania własne powiatu), – wnioskowanie do Ministra Spraw Wewnętrznych, Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o udzielenie odpowiednich form pomocy ze strony rządu dla osób fizycznych i jednostek samorządu terytorialnego poszkodowanych przez klęski żywiołowe (m.in. pomoc socjalna dla rodzin, kredyty „klęskowe” dla rolników, dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego na odbudowę lub remont zniszczonej bądź uszkodzonej infrastruktury komunalnej), – powołanie i nadzór nad pracami Wojewódzkiej Komisji ds. weryfikacji strat powstałych w wyniku klęski żywiołowej na terenie województwa, – wnioskowanie do Prezesa Rady Ministrów o uruchomienie środków z rezerwy celowej na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, – analiza skuteczności pomocy społecznej, – finansowe wspieranie programów w określonym przez ministra obszarze pomocy społecznej realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, – analiza potrzeb w zakresie odbudowy i modernizacji obszarów dotkniętych klęskami żywiołowymi, – opracowywanie projektów programów dotyczących usuwania skutków klęsk żywiołowych oraz ich oszacowywania
Wojewódzki Inspektorat Weterynarii	<ul style="list-style-type: none"> – monitoring i działania w zakresie zwalczania zachorowalności zwierząt na terenach objętych suszą, – pomoc i koordynacja przy organizacji utylizacji padliny
Komenda Wojewódzka Policji	– wykonywanie zadań zgodnie z wewnętrznymi przepisami siłami i środkami adekwatnymi do zagrożenia
EPIDEMIE	
Wojewoda	– odwołuje stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii na obszarze województwa lub jego części, w drodze rozporządzenia, na wniosek Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego,

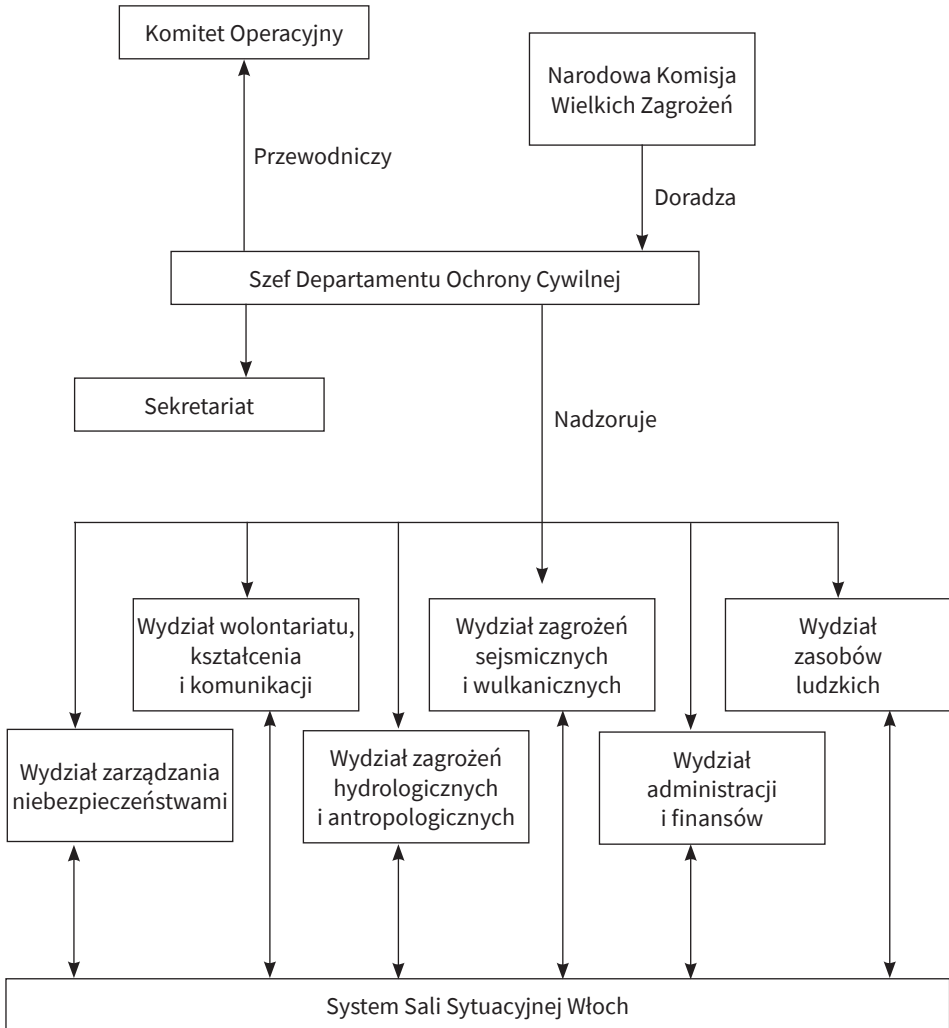
PODMIOT	DZIAŁANIA
	<ul style="list-style-type: none"> - sporządzenie listy zbiorczej zasiłków z terenu województwa i wnioskowanie do Ministra Spraw Wewnętrznych o uruchomienie środków z rezerwy celowej na przeciwdziałanie skutkom kłęski żywiołowej, - kierowanie działaniami z zakresu usuwania skutków epidemii, - koordynacja działań ośrodków interwencji kryzysowej (zadania własne powiatu), - ocena stanu efektywności pomocy społecznej, - sporządzanie sprawozdawczości oraz przekazywanie jej ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego, - finansowe wspieranie programów w określonym przez wojewodę obszarze pomocy społecznej, - koordynacja pomocy społecznej dla osób dotkniętych epidemią, - zapewnienie środków finansowych na pokrycie kosztów działań związanych z usuwaniem skutków zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi
Państwowy Wojewódzki Inspektorat Sanitarny, Wojskowa Inspekcja Sanitarna Ministerstwa Obrony Narodowej	<ul style="list-style-type: none"> - nadzór nad utylizacją odpadów medycznych, - usuwanie skutków zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, - współpraca w zakresie zwalczania skutków zakażeń i chorób zakaźnych
Państwowa Inspekcja Sanitarna Ministerstwa Spraw Wewnętrznych	- współpraca z Państwową Inspekcją Sanitarną w usuwaniu zagrożeń zarażenia chorobami zakaźnymi funkcjonariuszy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w trakcie usuwania skutków kłęski żywiołowej
Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska	- współpraca z Państwowym Wojewódzkim Inspektoratem Sanitarnym w zakresie usuwania zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi
Komenda Wojewódzka Policji	- wykonywanie zadań zgodnie z wewnętrznymi przepisami siłami i środkami adekwatnymi do zagrożenia
EPIZOOTIE	
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	- udzielanie pomocy finansowej z przeznaczeniem na wznowienie produkcji w gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej, w której nastąpiły szkody
Wojewoda	<ul style="list-style-type: none"> - odwołuje wydanie rozporządzeń na wniosek Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii, - sporządzenie listy zbiorczej zasiłków z terenu województwa i wnioskowanie do Ministra Spraw Wewnętrznych o uruchomienie środków z rezerwy celowej na przeciwdziałanie skutkom kłęski żywiołowej, - kierowanie działaniami z zakresu usuwania skutków epizootii, - zapewnienie środków finansowych na odszkodowania
Wojewódzki Inspektorat Weterynarii	<ul style="list-style-type: none"> - nadzór nad wprowadzeniem bezpieczeństwa epizootycznego przez Powiatowych Lekarzy Weterynarii, - nadzór nad zbiórką i utylizacją zwłok padłych lub zabitych zwierząt z nakazu Powiatowego Lekarza Weterynarii

PODMIOT	DZIAŁANIA
Państwowy Wojewódzki Inspektorat Sanitarny, Wojskowa Inspekcja Sanitarna Ministerstwa Obrony Narodowej	– współpraca z Wojewódzkim Inspektoratem Weterynarii w zakresie utylizacji odpadów weterynaryjnych
Państwowa Inspekcja Sanitarna Ministerstwa Spraw Wewnętrznych	– współpraca z Państwową Inspekcją Sanitarną w usuwaniu zagrożeń zarażenia chorobami zakaźnymi funkcjonariuszy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w trakcie usuwania skutków kłęski żywiolowej pod kątem chorób odzwierzęcych
Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska	– współpraca z Wojewódzkim Inspektoratem Weterynarii w zakresie utylizacji odpadów weterynaryjnych
Komenda Wojewódzka Policji	– wykonywanie zadań zgodnie z wewnętrznymi przepisami siłami i środkami adekwatnymi do zagrożenia
EPIFITOZY	
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	– udzielanie pomocy finansowej z przeznaczeniem na wznowienie produkcji w gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej, w której nastąpiły szkody
Wojewoda	– kierowanie działaniami z zakresu usuwania skutków kłęski żywiolowej – sporządzenie listy zbiorczej zasiłków z terenu województwa i wnioskowanie do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych o uruchomienie środków z rezerwy celowej na przeciwdziałanie i usuwanie skutków kłęsk żywiolowych, – uruchomienie i przekazanie środków z rezerw celowych na działania związane z realizacją zadań usuwania skutków sytuacji kryzysowej
Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa	– określenie warunków przed rozpoczęciem uprawy roślin, przemieszczaniem roślin, wprowadzaniem ich do obrotu
Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska	– współpraca z Wojewódzkim Inspektoratem Ochrony Roślin i Nasiennictwa w zakresie zwalczania chorób roślin
Komenda Wojewódzka Policji	– wykonywanie zadań zgodnie z wewnętrznymi przepisami siłami i środkami adekwatnymi do zagrożenia

Źródło: opracowanie własne na podstawie następujących aktów prawnych: Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 1997 r. Nr 141, poz. 943 z późn. zm.); Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593 z późn. zm.); Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.); Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.); Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 1994 r. Nr 89, poz. 414 z późn. zm.); Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2001 r. Nr 115, poz. 1229 z późn. zm.); Plan działania Komendanta Wojewódzkiego Policji w warunkach katastrof

naturalnych lub awarii technicznych, Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowych komend uzupełnień (Dz.U. z 2010 r. Nr 41, poz. 242); Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U. z 2004 r. Nr 33, poz. 287 z późn. zm.); Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 1985 r. Nr 12, poz. 49 z późn. zm.); Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 1985 r. Nr 14, poz. 60 z późn. zm.); Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 1991 r. Nr 101, poz. 444 z późn. zm.); Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593 z późn. zm.); Ustawa z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu (Dz.U. z 2001 r. Nr 84, poz. 906 z późn. zm.); Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 1997 r. Nr 54, poz. 348 z późn. zm.); Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2008 r. Nr 234, poz. 1570 z późn. zm.); Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.); Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2003 r. Nr 86, poz. 789 z późn. zm.); Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz.U. z 1984 r. Nr 53, poz. 272 z późn. zm.); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz.U. z 2015 r., poz. 187); Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 229, poz. 1496 z późn. zm.); Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 1985 r. Nr 12, poz. 49 z późn. zm.); Zarządzenie nr 60 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 września 2012 r. w sprawie nadania statutu państwowej jednostce budżetowej – Państwowa Inspekcja Sanitarna Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (Dz. Urz. MSW z 2012 r., poz. 65); Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie organizacji oraz warunków i trybu wykonywania zadań przez Wojskową Inspekcję Sanitarną (Dz.U. z 2002 r. Nr 97, poz. 872); Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.); Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 czerwca 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku wystąpienia klęsk żywiołowych oraz wprowadzenia odpowiednich działań zapobiegawczych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. z 2011 r. Nr 126, poz. 719); Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U. z 2004 r. Nr 33, poz. 287 z późn. zm.); Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 października 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z odpadami weterynaryjnymi (Dz.U. z 2010 r. Nr 198, poz. 1318); Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt i zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2004 r. Nr 69, poz. 625 z późn. zm.); Porozumienie Państwowej Inspekcji Sanitarnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z Państwową Inspekcją Sanitarną o współpracy, Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 lutego 2010 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa (Dz.U. z 2010 r. Nr 45, poz. 257).

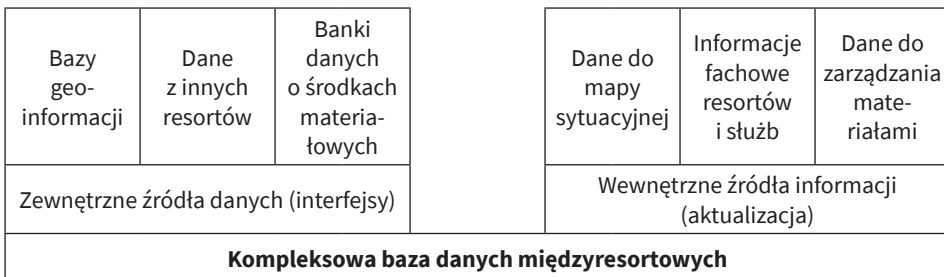
Załącznik 8 Struktura Departamentu Obrony Cywilnej we Włoszech



Źródło: Ch. Gasperi, *Analiza systemu zarządzania kryzysowego we Włoszech*, na prawach maszynopisu, s. 5.

Załącznik 9

Struktura i wykorzystanie saksońskiego systemu informatycznego wsparcia sytuacji nadzwyczajnych



Źródło: *Neue Konzeption zum Schutze der Bevölkerung bei aussergewöhnlichen Gefahren Und Ereignissen sowie Katastrophen im Freistaat Sachsen (Az.: 37–140/37)*, Sächsisches Staatsministerium des Innern, Dresden 2003, s. 9.

Załącznik 10

Zasada wyznaczania poziomów zagrożeń bezpieczeństwa

Katalog zagrożeń bezpieczeństwa opracowywany jest na podstawie jakościowego opisu skali prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożenia oraz klasyfikacji jego skutków. Prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożeń szacowane jest na podstawie danych historycznych i przedstawiane w skali jakościowej (tab. A.1).

Tabela A.1. Jakościowy opis skali prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożenia

Skala	Prawdopodobieństwo	Opis
1	Bardzo rzadkie	Może wystąpić tylko w wyjątkowych okolicznościach. Występuje raz na 500 lub więcej lat.
2	Rzadkie	Istnieje mało realna szansa czy powód lub okoliczność, by dane zdarzenie mogło wystąpić. Nie jest udokumentowane wystąpienie takiego zdarzenia w przeszłości. Zdarzenie może wystąpić raz na 100 lat.
3	Możliwe	Dane zdarzenie może wystąpić w określonym czasie. Informacja o wystąpieniu danego zdarzenia w przeszłości jest udokumentowana lub częściowo przekazywana jest w formie ustnej. Zdarzenie może wystąpić raz na 20 lat.
4	Prawdopodobne	Zdarzenie wystąpiło w przeszłości, jest udokumentowane, a także istnieją warunki pozwalające na jego ponowne wystąpienie. Zdarzenia takie są systematycznie dokumentowane i informacje o nich są przekazywane w formie ustnej. Może wystąpić raz na 5 lat.
5	Bardzo prawdopodobne	Dane zagrożenie występuje regularnie, a także jest bardzo dobrze udokumentowane, funkcjonuje w świadomości mieszkańców i informacja o nim jest przekazywana w formie ustnej. Występuje duże prawdopodobieństwo jego corocznego lub częstszego wystąpienia.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Wojewódzki Plan Zarządzania Kryzysowego*, Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi, Łódź 2011, s. 12–13; *Ocena ryzyka na potrzeby zarządzania kryzysowego. Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Warszawa 2013, s. 13.

Natomiast dla skutków wystąpienia zdarzenia przyjęto skalę jakościową (opisową), w której należy dobrać parametry najbliższe rzeczywistości. Klasyfikację skutków oraz ich charakterystykę przedstawia tabela A.2.

Tabela A.2. Klasyfikacja skutków wystąpienia zagrożenia oraz ich charakterystyka

Skala	Skutki	Kategoria	Opis (Z – życie i zdrowie, M – mienie, S – środowisko)
A	Niejakże	Z	Brak rannych i ofiar śmiertelnych. Brak lub niewielka liczba osób przemieszczonych na okres do 2 godzin. Brak lub niewielka liczba osób wymagających pomocy (nie finansowej czy materialnej).
		M	Praktycznie brak zniszczeń. Brak wpływu lub niewielki wpływ na społeczność lokalną. Brak strat lub niewielkie straty finansowe.
		S	Niemierzalny efekt w środowisku naturalnym.
B	Małe	Z	Mała liczba rannych, brak ofiar śmiertelnych. Wymagana pierwsza pomoc. Konieczne jest przemieszczenie ludzi na mniej niż 24 godziny. Część poszkodowanych potrzebuje pomocy.
		M	Występują pewne zniszczenia oraz utrudnienia (jednak nie dłużej niż 24 godziny). Niewielkie straty finansowe. Nie są wymagane dodatkowe środki.
		S	Niewielki wpływ na środowisko naturalne o krótkotrwałym efekcie.
C	Średnie	Z	Potrzebna pomoc medyczna, jednak brak jest ofiar śmiertelnych. Niektórzy poszkodowani wymagają hospitalizacji. Potrzebne są dodatkowe miejsca w szpitalach, a także dodatkowy personel medyczny. Ewakuowani ludzie mają możliwość powrotu w ciągu 24 godzin.
		M	Ustalenie miejsc zniszczeń wymagających rutynowej naprawy. Znaczne straty finansowe, jednak społeczność funkcjonuje normalnie (z niewielkimi niewygodami).
		S	Pewne krótkotrwałe skutki w środowisku naturalnym bądź małe skutki, jednak o długotrwałym efekcie.
D	Duże	Z	Poszkodowani są mocno poranieni, duża liczba hospitalizowanych oraz przemieszczonych na czas dłuższy niż 24 godziny. Są ofiary śmiertelne. Potrzeba szczególnych zasobów do pomocy ludziom oraz do usuwania zniszczeń.
		M	Społeczność częściowo niefunkcjonująca, niektóre służby nieosiągalne. Duże straty finansowe. Konieczna pomoc z zewnątrz.
		S	Długotrwałe efekty w środowisku naturalnym.
E	Katastrofalne	Z	Duża liczba poważnie rannych, hospitalizowanych oraz ofiar śmiertelnych. Ogólne oraz długotrwałe przemieszczenie ludności. Konieczna duża pomoc dla dużej liczby ludności.
		M	Rozległe zniszczenia. Niezbędna pomoc zewnętrzna dla funkcjonowania społeczności.
		S	Duży wpływ na środowisko naturalne oraz/bądź stałe zniszczenia.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Wojewódzki Plan Zarządzania Kryzysowego*, Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi, Łódź 2011, s. 13; *Ocena ryzyka na potrzeby zarządzania kryzysowego. Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Warszawa 2013, s. 14.

Po określeniu prawdopodobieństwa oraz skutków wskazuje się wartości ryzyka. Pomocna jest przy tym matryca ryzyka, która pokazuje zależności między prawdopodobieństwem a skutkami (tab. A.3).

Tabela A.3. Matryca ryzyka

SKUTKI	5	Yellow	Yellow	Red	Red	Dark Red
	4	Yellow	Yellow	Yellow	Red	Red
	3	Green	Yellow	Yellow	Yellow	Red
	2	Green	Green	Yellow	Yellow	Yellow
	1	Blue	Green	Green	Yellow	Yellow
		A	B	C	D	E
		PRAWDOPODOBIEŃSTWO				

Legenda:



- ryzyko minimalne
- ryzyko małe
- ryzyko średnie
- ryzyko duże
- ryzyko ekstremalne

Źródło: Ocena ryzyka na potrzeby zarządzania kryzysowego. Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Warszawa 2013, s. 15.

Spis rysunków, tabel i załączników

Rysunek 1.1. Miejsce zagrożeń w układzie bezpieczeństwa	29
Rysunek 1.2. Typologia zagrożeń bezpieczeństwa	30
Rysunek 1.3. Podział zagrożeń bezpieczeństwa publicznego ze względu na źródło pochodzenia	32
Rysunek 1.4. Burze atmosferyczne i silne wiatry jako zagrożenia naturalne	38
Rysunek 1.5. Geneza wezbrań	39
Rysunek 2.1. Administracja publiczna w systemie bezpieczeństwa publicznego	48
Rysunek 2.2. Podział wyspecjalizowanych instytucji administracji publicznej o zasięgu krajowym ze względu na zakres działań podejmowanych w celu zagwarantowania bezpieczeństwa publicznego	56
Rysunek 3.1. Fazy przebiegu sytuacji kryzysowej w zestawieniu z działaniami antykryzysowymi	76
Rysunek 3.2. Model systemu zarządzania kryzysowego	80
Rysunek 3.3. Fazy zarządzania kryzysowego	90
Rysunek 3.4. Reguła zarządzania kryzysowego w jednostkach administracji publicznej w Polsce	96
Rysunek 3.5. Model organizacji powiadamiania i reagowania kryzysowego	97
Rysunek 3.6. Cykl zarządzania w sytuacji kryzysowej – poziom regionalny	101
Rysunek 4.1. Obiekty magazynowe Wojewódzkiego Magazynu Przeciwpowodziowego i Kryzysowego dla województwa łódzkiego	136
Rysunek 4.2. Umieszczenie gmin dotkniętych wystąpieniem zjawisk noszących znamiona katastrof naturalnych na terenie województwa łódzkiego w latach 2010–2014	139
Rysunek 4.3. Wojewódzkie Magazyny Przeciwpowodziowe dla województwa lubelskiego	161
Rysunek 4.4. Umieszczenie gmin dotkniętych wystąpieniem zjawisk noszących znamiona katastrof naturalnych na terenie województwa lubelskiego w latach 2010–2014	163
Rysunek 4.5. Wojewódzkie Magazyny Przeciwpowodziowe w województwie dolnośląskim	183
Rysunek 4.6. Umieszczenie gmin najbardziej dotkniętych wystąpieniem zjawisk noszących znamiona katastrof naturalnych na terenie województwa dolnośląskiego w 2010 i 2012 roku	184

272 Spis rysunków, tabel i załączników

Tabela 1.1.	Rodzaje wiedzy o bezpieczeństwie i ich przedmiot	12
Tabela 1.2.	Bezpieczeństwo jako przedmiot filozofii i nauki	14
Tabela 3.1.	Kryteria podziału zjawisk o charakterze kryzysu	74
Tabela 3.2.	Zasady zarządzania kryzysowego	84
Tabela 3.3.	Działania podejmowane w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego	91
Tabela 3.4.	Struktura organizacyjna podsystemu decyzyjnego w ramach systemu zarządzania kryzysowego funkcjonującego w administracji publicznej w Polsce	95
Tabela 4.1.	Występowanie zagrożeń naturalnych a straty finansowe	128
Tabela 4.2.	Katalog zagrożeń dla województwa łódzkiego	131
Tabela 4.3.	Powódzie na obszarze województwa łódzkiego (lata 1997–2010)	138
Tabela 4.4.	Straty spowodowane powodzią w 2010 roku na terenie województwa łódzkiego	146
Tabela 4.5.	Katalog zagrożeń naturalnych dla województwa lubelskiego	155
Tabela 4.6.	Zestawienie strat spowodowanych powodziami w województwie dolnośląskim	193
Tabela A.1.	Jakościowy opis skali prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożenia	243
Tabela A.2.	Klasyfikacja skutków wystąpienia zagrożenia oraz ich charakterystyka	244
Tabela A.3.	Matryca ryzyka	245
Załącznik 1.	Graficzne odwzorowanie ideowego algorytmu kierowania zarządzaniem kryzysowym	204
Załącznik 2.	Plan zarządzania kryzysowego	205
Załącznik 3.	Organy administracji rządowej, które mogą wejść w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego	207
Załącznik 4.	Ustawowy zakres działań podejmowanych przez jednostki systemu zarządzania kryzysowego w Polsce w fazie zapobiegania	209
Załącznik 5.	Ustawowy zakres działań podejmowanych przez jednostki systemu zarządzania kryzysowego w Polsce w fazie przygotowania	216
Załącznik 6.	Ustawowy zakres działań podejmowanych przez jednostki systemu zarządzania kryzysowego w Polsce w fazie reagowania	223
Załącznik 7.	Ustawowy zakres działań podejmowanych przez jednostki systemu zarządzania kryzysowego w Polsce w fazie odbudowy	234
Załącznik 8.	Struktura Departamentu Obrony Cywilnej we Włoszech	241
Załącznik 9.	Struktura i wykorzystanie saksońskiego systemu informatycznego wsparcia sytuacji nadzwyczajnych	242
Załącznik 10.	Zasada wyznaczania poziomów zagrożeń bezpieczeństwa	243

Abstract

As a result of more and more frequently occurring natural disasters in Poland, it is necessary to introduce effective functioning crisis management system.

There were two main aims of this dissertation:

- recognition of organizational and legal conditions relating to the structure and functioning of the crisis management system;
- identification of weaknesses in current crisis management system.

The item of research were crisis management systems functioning in selected public administration units in three polish provinces: Lodz Province, Lublin Province and Lower Silesia Province. Into consideration were taken offices of selected municipalities and Departments of Security and Crisis Management of respective Provincial Offices.

The first stage of research was concerned on analysis and critique of literature and legal acts. Thanks to this, the deficiencies in such legal acts were shown. To analysis crisis management systems, there were used *post factum* researches in the framework of *case studies* method (method of individual cases).

Choosing three provinces, there was used method of purposeful selection (deliberate choice). In chosen provinces, there occurred phenomena which could be called natural disaster.

In Departments of Security and Crisis Management of Provincial Offices the researches of documents and organizational aspects of crisis management system were taken. Thanks to this, there were chosen 73 municipalities (28 in Lodz Province, 27 in Lublin Province and 18 in Lower Silesia Province. The analysis period was years 2010–2014. It has occurred that in this period there were 78 phenomena which could be called natural disasters (29 in Lodz Province, 29 in Lublin Province and 20 in Lower Silesia Province).

The time range of the analyzed phenomena is due to the fact that in 2010 in the area of all selected provinces were floods. Accepted time frame help to identify the specifics of each of the provinces and to indicate the most common weather phenomena. Due to the fact that research into hearing was conducted in 2015, the border year of the analyzed phenomena is 2014, because it allows the analysis of

expenditures made from the budgets to implement tasks in the field of crisis management. It can also point out that the reconstruction of the damage after a given phenomenon can last for several years.

During researches in municipality offices, there were used such methods as: the analysis of documents connected with crisis management and free interviews with officials responsible for crisis management. Some information – especially financial data – were transferred as part of correspondence. The choice of such research techniques resulted from the fact that the direct conversation may appear additional information, reference to the current situation or the specifics of the analyzed public administration unit, existing restrictions and the nature of the activities carried out within the framework of crisis management.

Thanks to this, there were recognized organizational and legal determinants related to the structure and functioning the crisis management system. Moreover, there were identified the most ineffective elements in currently functioning crisis management system. What is more, there were proposed some changes aimed at increasing the efficiency of crisis management system.

Climate changes continues and result in increasing occurrence of natural disasters, extending rapidly, and that result in, among others, significant economic losses. Among the phenomena exhibiting characteristics of natural disasters in the area surveyed provinces experienced floods, storms combined with strong winds and violent rain or hail, and heavy snowfall combined with blizzards.

There is no doubt that the specificity of each of the analyzed provinces affects the natural occurring crises. While at the level of provinces crisis management systems are similar, at the local level there are big differentiation. Show, however, common elements which should be amended to ensure the safety of residents.

As a result of research, there should be put emphasis on need of building new and modernization of existing levees and other anti flooding equipments. It is necessary also to develop a program of small water retention (it would increase the possibilities of protection against – both – floods and drought). It is also necessary to dredge rivers, carrying blow down, as well as the treatment of the embankment. Understandably, these activities involve the expenditure of substantial financial resources. The output is therefore raising external funds for this purpose (e.g. the European Union funds), or subsidizing the activities of the Regional Water Management Boards and Provincial Boards of Land Reclamation and Water by local governments, Provincial Offices and the state budget.

There should be also improve legal acts referred to protected natural area, such as NATURA 2000 and land use. Also, the presence and activity of the animals protected by law (e.g. beavers) may cause increase danger of flood. Moreover, citizens should insure their property – buildings and farms. In relation to the poorest you can enter the partial financing of insurance by the state. It could be even financed or semi-financed by the state.

Also organizational structures in municipality offices should be standardized. Organizational units responsible for crisis management should be direct under the Mayor orders. Similarly, district and provincial crisis management teams should be standardized and there should employ expert-workers (including meteorologists, hydrologists, specialists in the field of hydraulic engineering). There should be improved the way of information exchange between different units in crisis management system. It is reasonable to introduce to the Crisis Management Centers digital maps and decision support systems.

It should be clarified regulations for crisis management in the field of competence and responsibility, e.g. the governor in relation to the municipality so that the powers assumed not occurred, as well as clarification of terms such as e.g. the phenomenon of bearing the characteristics of a natural disaster or a natural disaster. This concept is used in government and local government, although there are no provisions in the legislation. This results in different interpretations of the same phenomenon by different people. It is also very important to spell out the responsibilities of departments taking part in the flood.

There should be introduced such legislation, which will allow monitoring equipment warehouses on provincial level, increase the amount of equipment (especially boats with outboard engines), lighting equipment and other, which can be used during floods for commands county and municipal police and firefighters.

There should also be defined the tasks, *modus operandi* and rules of officials of relevant departments, e.g. social assistance, construction supervision to support the activities of the injured municipalities in defining size, estimating the loss and aid. It is necessary to create standards and procedures for the provision of psychological support for people affected by the destructive forces of nature. Therefore, it is necessary to have in each region appropriately trained and ready for rapid mobilization team of psychologists supporting the victims and rescuers during the rescue operation and after its completion.

In local government should be developed detailed procedures for emergencies for the protection of animal health and the duties imposed on the community law on maintaining cleanliness and order in municipalities, which in crisis situations resulting flipping competence.

Moreover, there should be strengthened oversight procedures of spatial planning in the designation and management of floodplains. There should be considered a closer connection between the law and spatial management. What is more, there should also be introduced changes in the legislation to facilitate the process of expropriation of land in the construction of levees. Moreover, the assumption that “the practice of organic” is superior in the process of construction and modernization of hydraulic engineering infrastructure (reservoirs, polders, embankments), in many cases turned out negative activity, threatening the safety of people and property in the villages and settlements located in river valleys. Flood protection should be a priority.

Moreover, there should be developed education programs related to flood danger and addressed to citizens from areas where the flood may appear. Training programs should be targeted not only for children and teenagers, but also for adults. Emphasis should be placed on the rapid response of citizens and employees of offices, inspections and guards. There should be developed system of universal self-defense as part of civil defense tasks – based on neighborly help, due to the fact that emergency services may not arrive on time to all in need. Also local officials should take part in trainings connected with crisis management. Trainings for local government officials should also include the issues of correct filling of questionnaires of losses, seek assistance from the budget of the province or the state budget. As practice shows, they the big trouble in this area. Municipalities should finance issues related to crisis management from external funds, such as EU-funds.

According to research, the best prepared in case of natural disaster appearance in Lower Silesia Province. It is connected with historical issues and still made investments to flood protection. Moreover, the phenomena that took place in this province learned citizens and officials to follow in a proper way.

In case of Lublin Province, where is many rural areas and not many levees, people learned from the past to build their homes at the highest points of an area. Thanks to this, even if there is a food, their homes are safe.

In Lodz Province, there should be stimulated building of new levees and modernisation of existing ones. Moreover, local governments should not give permissions to build new building in areas where the flood is possible.