

ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE NA POZIOMIE REGIONU I LOKALNYM

Andrzej Kozera¹

ABSTRAKT

Sytuacja kryzysowa rozumiana jest jako stan narastającej niepewności napięcia społecznego, stwarzający zagrożenie dla integralności terytorialnej, życia, zdrowia, mienia, strategicznej infrastruktury, dziedzictwa kulturowego czy środowiska. Dotyczy to również zdarzeń o charakterze terrorystycznym. Chodzi jednak o taki stopień zagrożenia, który nie wymaga wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych (stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej). Zarządzanie kryzysowe jest elementem bezpieczeństwa narodowego realizowanym przez wszystkie poziomy administracji publicznej. Obszar województwa w zadaniach kompetencyjnych przypisany jest wojewodzie- administracji rządowej. Na poziomie lokalnym realizowane jest w powiecie przez starostę. W gminie zadania powyższe wykonuje wójt.

Słowa kluczowe: Zarządzanie, kryzys, bezpieczeństwo, gmina, powiat

ABSTRACT

The crisis is understood as a state of uncertainty increasing social tensions, creating a threat to territorial integrity, life, health, property, critical infrastructure, cultural heritage or the environment. This also applies to a terrorist event. But the point about the level of risk that does not require the introduction of one of the states of emergency (state of emergency or state of emergency). Crisis management is an element of national security implemented by all levels of public administration. The region of competence in the tasks assigned to the governor-government. At the local level is carried out in the county by the County Head. In the village mayor performs these tasks.

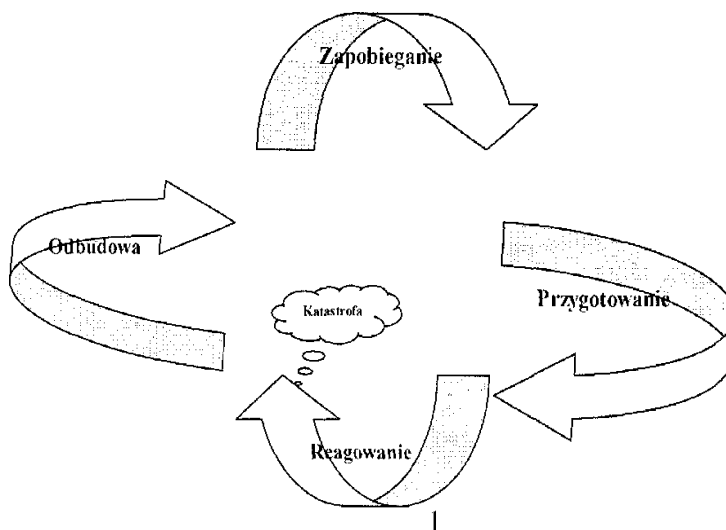
Key words: Management, crisis, security, municipality, district

¹ Andrzej Kozera, Profesor dr. Hab. Inż., Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie, ul. Podchorążych 2
30-084 Kraków, tel. 604470549, profesorkozera@gmail.com

Zarządzenie kryzysowe to działalność organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego polegająca na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym lub przejmowaniu nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, oraz na odtwarzaniu infrastruktury lub przywrócenia jej do pierwotnego charakteru. We współczesnych czasach wzrastają zagrożenia życia, zdrowie, mienia ludzi wywoływane siłami natury lub działalnością człowieka. Często jest wynikiem postępu cywilizacyjnego. Sytuacja ta wymusza na odpowiednich władzach podjęcia stosownych działań począwszy od zagrożeń zapobiegania, do pomocy i zarządzania siłami kryzysowymi adekwatnie do rodzaju i rozmiaru zagrożenia.

Najczęściej jednak działania w obrębie zarządzania kryzysowego odnosi się do zdarzeń losowych, na które nie mamy wpływu. Wśród działań koniecznych do podjęcia w ramach zarządzania kryzysowego podejmowanego przez jednostki lokalne, wojewódzkie i centralne. Począwszy od działań zapobiegawczych realizowanych przez zdarzeniem i ratowniczym w trakcie zdarzenia. Organizowanie pomocy w czasie katastrof jest niezmiernie istotne dla wielkiego miasta. Konieczne jest opracowanie planu zarządzania kryzysowego, który umożliwi sprawne reagowanie różnych jednostek na zaistniałe wydarzenia.²

Cała kompleksowa budowa zasadniczego planu składa się na cztery fazy reakcji.



Począwszy od właśnie od wspomnianego zapobiegania, następnie przygotowywania, reagowania aż na odbudowie kończąc. Uwzględnienie i realizowanie planu przed zdarzeniem jest niezmiernie istotne. Zwłaszcza określenie szacunkowe możliwych „strat” w razie powodzi, pożaru, czy innych nieszczęść które można uniknąć, a jeśli nie to zniwelować ich efekty.

Podstawą budowy systemu zarządzania kryzysowego jest poziom samorządu gminnego i powiatowego. Wynika to przede wszystkim z przyjętego podziału administracyjnego kraju jak i również zespoleniu części administracji publicznej, a

² Kozera Ł., Finansowanie samorządu terytorialnego. Regulacje prawno-ekonomiczne, Pińczów 2009, s.68-69, Konieczny B., Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, wypadkach i katastrofach, Poznań- Warszawa 2001

im niższy jej szczebel tym mamy do czynienia z większym zakresem reagowania. W szybszych partiach administracyjnych rola skupia się na zapewnieniu funkcji koordynacji działań i udzielania wsparcia.

W hierarchii prawa administracyjnego aktem normatywnym najwyższej wagi jest Konstytucja, która określa podstawowe zasady ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego państwa, strukturę i kompetencje naczelnych, centralnych i lokalnych organów państwa, a także zasady i treści stosunków między państwem a obywatelem. Aktem niższego rzędu są ustawy uchwalane przez parlament, które nie mogą być sprzeczne z Konstytucją i mają charakter źródła prawa powszechnie obowiązującego. W doniesieniu do systemu bezpieczeństwa (zarządzanie kryzysowego) można wymienić akty prawne, takie jak:

- ustawy: o stanie wojennym, o stanie wyjątkowym i o stanie klęski żywiołowej, w których między innymi określa się tryb wprowadzenia i
- zniesienia odpowiedniego stanu, a także zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres ograniczeń wolności i praw człowieka.
- Ustawa o administracji rządowej w województwie
- Ustawy o samorządzie wojewódzkim
- Ustawy o samorządzie powiatowym
- Ustawy o samorządzie gminnym

W 2002 roku pojawił się akt prawny w zakresie prawa kryzysowego w randze rozporządzenie Rady Ministrów. Jest to akt w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania.³

Rozporządzenie to określa między innymi:

- sposób funkcjonowania zespołów
- usytuowanie oraz sposób finansowania
- warunki techniczne i standardy ich wyposażania
- tryb pracy zespołów
- sposób dokumentowanie działań i prac zespołu oraz odpowiedzialne za kierowanie działaniami w czasie klęski żywiołowej

Odpowiedzialnymi za kierowanie działaniami są :

- Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jeśli stan klęski żywiołowej jest wprowadzany na obszarze gminnym,
- Starosta (prezydent miasta na prawach powiatu)- jeżeli stan klęski wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu,

³ Jarosiński B, Ursachen der Krise im, sozialen Dialog in Polen, [w:] „Riesienie krizowych sytuacji” red. Simak L., Żylna 2009, s. 281-287, Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 roku w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Ochrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz. U. Nr 96, poz. 850).

- Wojewoda(jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa.

Zakres zadań w zakresie zarządzania kryzysowego , wykonywany przez organy administracji samorządowej powiatu, gminy i województwa wynikający z przepisów: ⁴

Wojewoda

- kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa;
- realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego,
- zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia;
- wnioskowanie o użycie pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego;
- wykonywanie przedsięwzięć wynikających z dokumentów planistycznych wykonywanych w ramach planowania operacyjnego realizowanego w województwie;
- realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej, w tym przygotowywanie i przedkładanie w Rządowym Centrum Bezpieczeństwa wojewódzkiego planu
- ochrony infrastruktury krytycznej

Zadania wojewody z zakresu planowania cywilnego to:

- wydawanie starostom zaleceń do powiatowych planów reagowania kryzysowego,
- zatwierdzanie powiatowych planów reagowania kryzysowego
- przygotowywanie i przedkładanie do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych wojewódzkiego planu reagowania kryzysowego,
- realizacja wytycznych ministra właściwego do spraw wewnętrznych do wojewódzkich planów reagowania kryzysowego.

Starosta(prezydent miasta na prawach powiatu)

Wykonuje zadania publiczne określone ustawami o charakterze ponadgminnym w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpożarowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi, oraz środowiska. Opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy . Zadania ochrony przeciwpożarowej wykonuje przy pomocy

⁴ L. Witold, W. Krzeszowski, W. Więcek: Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, Wyd. Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2010, s. 34-37

powiatowego zespołu reagowania kryzysowego działającego na podstawie ustawy o stanie klęski żywiołowej.⁵ Może wydawać polecenia wiążące wójtom, burmistrzom i prezydentom miast nie będących na prawie powiatu. Wszystkie organy pomocy przy stanie klęski żywiołowej podlegają jego kierownictwu, dotyczy to również jednostek skierowanych tymczasowo do pomocy przy działaniach na terenie powiatu. W czasie wystąpienia stanu klęski żywiołowej działaniami na tym terenie kieruje starosta, odpowiedni dla tego obszaru. Może wystąpić do kierowników innych jednostek organizacyjnych działających na obszarze powiatu, z wnioskiem o wykonanie czynności niezbędnych. W razie odmowy wykonania czynności lub jego niewłaściwego wykonania niezwłocznie powiadamia kierownika i organ któremu dana jednostka podlega.

W czasie klęski żywiołowej podlega wojewodzie, a w razie jakichkolwiek przeszkód do sprawowania lub zaniechania obowiązków, wojewoda może zawiesić uprawnienia starosty, oraz wyznaczyć pełnomocnika do wykonywania tych działań.

Wójt(burmistrz, prezydent miasta)

Realizuje zadania obejmujące sprawny przepływ porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli gminy, oraz ochrony przeciwpożarowej, w tym wyposażanie magazynów. Opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią, oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarmy. Jeżeli w inny sposób nie można usunąć bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia ludzi lub dla mienia, może zarządzić ewakuację obszarów bezpośredniego zagrożenia.

W czasie klęski żywiołowej właściwy dla miejsca zdarzenia wójt (burmistrz, prezydent miasta), kieruje działaniami prowadzonymi na obszarze gminy w celu zapobieżenia skutkom klęski, lub ich usunięciu. Może wydawać polecenia wiążące organom jednostek pomocniczych, kierownikiem jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, jak i również jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych do dyspozycji gminy. Może wystąpić do kierowników innych jednostek organizacyjnych działających na obszarze gminy, z wnioskiem o wykonanie czynności niezbędnych. W razie odmowy wykonania czynności lub jego niewłaściwego wykonania niezwłocznie powiadamia kierownika i organ któremu dana jednostka podlega. W zakresie działań klęski żywiołowej wójt podlega staroście. W przypadku jakichkolwiek przyczyn nie możliwości sprawowania przez wójta swoich obowiązków, wojewoda z własnej inicjatywy, lub na wniosek starosty może zawiesić uprawnienia wójta(burmistrza, prezydenta miast). Wówczas wyznacza pełnomocnika do wykonywania jego działań.⁶

Do zapobiegania, reagowania lub usuwania skutków klęski żywiołowej kreujący działaniami wykonują je przy pomocy odpowiedniego gminnego, powiatowego, wojewódzkiego Zespołu Reagowania Kryzysowego.

⁵ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558 z późniejszymi zmianami)

⁶ Tamże, s. 38

Do zadań Zespołu Reagowania Kryzysowego, należy:

- Monitorowanie występujących klęsk żywiołowych i prognozowania rozwoju sytuacji
- Realizowanie procedur i programów reagowania w czasie klęski żywiołowej
- Opracowywanie i aktualizowanie planów reagowania kryzysowego o Planowanie wsparcie organów kierujących działaniami na niższym szczeblu administracji publicznej
- Przygotowywanie warunków umożliwiających koordynację pomocy humanitarnej
- Realizowanie polityki informacyjnej związanej ze stanem klęski żywiołowej.

W czasie klęski żywiołowej, jeśli użycie innych sił i środków jest niewystarczające, wówczas Minister Obrony Narodowej może przekazać do dyspozycji wojewody, na którego obszarze działania występuje klęska, pododdziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań związanych z zabezpieczeniem skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięciu. Zostają wówczas pod dowództwem przełożonych służb i wykonują zadania określone przez wojewodę.

Gminny Zespół Zarządzania kryzysowego:

Składa się z szefa zespołu, zastępcy oraz grup roboczych o charakterze stałym i czasowym. O ich wybraniu decyduje wójt, muszą to być osoby posiadające wykształcenie specjalistyczne w odniesieniu do ratownictwa, ochrony przeciwpożarowej, inżynierii bezpieczeństwa cywilnego lub zarządzania kryzysowego. Absolwentów szkół wojskowych, a tak że spośród funkcjonariuszy pożarnictwa, wyznaczonych do pełnienia zadań poza jednostkami organizacyjnymi Państwowej Straży Pożarnej. O charakterze stałym stanowi grupa planowania cywilnego, oraz grupa monitorowania, prognoz i analiz. Stanowią one Gminne centrum Reagowania, będące organizacyjną urzędem gminy. Ich siedziba powinna być odpowiednio oznakowana, a jego lokalizacja podana do publicznej wiadomości w sposób umożliwiający poinformowanie wszystkich mieszkańców gminy.

Grupami o charakterze czasowym są, grupa operacji i organizacji działań, grupa zabezpieczenia logistycznego, oraz grupa zajmująca się opieką zdrowotną i pomocy socjalno- bytowej.

Grupy te tworzą się spośród osób zatrudnionych w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach pomocniczych. W skład grup roboczych czasowych mogą wchodzić również specjaliści, eksperci, osoby zaufania społecznego, a także przedstawiciele organów administracji publicznej lub społecznych organizacji ratowniczych.⁷

⁷ S. Mazur, F.R.Kryjnowski, G. Mikrut, P. Tchorzewski, Zarządzanie kryzysowe, obrona cywilna kraju, ochrona informacji niejawnych. Wyd. AWF, Katowice 2003, s.45-47

LITERATURA

- [1] KOZERA Ł, Finansowanie samorządu terytorialnego. Regulacje prawno –ekonomiczne, Pińczów 2009, s.68-69
- [2] JAROSIŃSKI B, Ursachen der krise im, socialen dialog in Polen,[w:] „Riesienie krizowych sytuacji” red. Simak L., Żylinia 2009, s. 281-287
- [3] KONIECZNY, B., Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, wypadkach i katastrofach, Poznań- Warszawa 2001
- [4] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 roku w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Ochrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz. U. Nr 96, poz. 850).
- [5] WITOLD. L, KRZESZOWSKI. W, WIĘCEK, W, Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2010, s. 34-37
- [6] MAZUR. S, KRYJNOWSKI. F.R, MIKRUT. G, TCHORZEWSKI. P, Zarządzanie kryzysowe, obrona cywilna kraju, ochrona informacji niejawnych, Wydawnictwo AWF, Katowice 2003, s.45-47
- [7] Miejski Plan Reagowania Kryzysowego (Plan Główny)
- [8] Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558 z późniejszymi zmianami)

Článok recenzoval:
doc. Mgr. RSDr. Vladimír Míka, PhD.

