



GRZEGORZ PIETREK

**WSPÓŁDZIAŁANIE
TERENOWYCH ORGANÓW
ADMINISTRACJI WOJSKOWEJ
Z ORGANAMI ADMINISTRACJI
RZĄDOWEJ I SAMORZĄDOWEJ
W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH**

SŁUPSK 2011

GRZEGORZ PIETREK

WSPÓŁDZIAŁANIE
TERENOWYCH ORGANÓW
ADMINISTRACJI WOJSKOWEJ
Z ORGANAMI ADMINISTRACJI
RZĄDOWEJ I SAMORZĄDOWEJ
W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH

AKADEMIA POMORSKA W SŁUPSKU

GRZEGORZ PIETREK

WSPÓŁDZIAŁANIE
TERENOWYCH ORGANÓW
ADMINISTRACJI WOJSKOWEJ
Z ORGANAMI ADMINISTRACJI
RZĄDOWEJ I SAMORZĄDOWEJ
W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH

SŁUPSK 2011

Recenzent
prof. dr hab. Julian Babula

676

Redakcja i korekta
Magdalena Stawecka
Elżbieta Pieprzyk-Bagińska

Zdjęcie na okładce
Adam Znamierowski

Publikacja udostępniona nieodpłatnie na podstawie licencji
CC BY-NC-ND 3.0 PL

Pełny tekst licencji:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/pl/>

W przypadku umieszczania pliku książki na innych serwerach
prosimy o zaznaczenie źródła pochodzenia pliku:
<https://www.wydawnictwo.apsl.edu.pl>

ISBN 978-83-7467-169-9

Wydawnictwo Naukowe Akademii Pomorskiej w Słupsku
ul. K. Arciszewskiego 22a, 76-200 Słupsk
tel. 59 84 05 378, 59 84 05 375
www.wydawnictwo.apsl.edu.pl e-mail: wydaw@apsl.edu.pl

Druk i oprawa: PPHU TOTEM s.c.
ul. Jacewska 89, 88-100 Inowrocław
www.totem.com.pl; tel. 52 35 400 40

Obj. 6,3 ark. wyd., format A5

WSTĘP

Wzrost ilości zagrożeń, w tym o charakterze niemilitarnym, powoduje, że na siły zbrojne nałożono wiele nowych zadań, które dotyczą m.in. likwidacji skutków wywołanych tymi zagrożeniami. Spowodowane zostało to m.in. faktem, że cywilne służby ratownicze, ustawowo powołane do zwalczania, przeciwdziałania i likwidacji skutków zagrożeń niemilitarnych, często stają się bezradne wobec natłoku negatywnych zdarzeń. Takie sytuacje sprawiają, że niezbędna okazuje się pomoc i zaangażowanie sił wojskowych do akcji i operacji kryzysowych. Siły Zbrojne RP, dysponujące specjalistycznym sprzętem oraz wyszkolonym personelem, są ważnym elementem systemu zarządzania kryzysowego.

Zapewnienie terminowego i adekwatnego do skali zagrożeń wydzielania i użycia oddziałów i pododdziałów sił zbrojnych w działaniach ratowniczych i prewencyjnych wymaga m.in. kształtowania oraz utrzymywania prawidłowych relacji współdziałania pomiędzy terenowymi organami administracji wojskowej, czyli dowódcą Okręgu Wojskowego¹, szefem Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego oraz komendantem Wojskowej Komendy Uzupełnień a organami administracji publicznej, czyli wojewodą, starostą powiatu oraz wójtem (burmistrzem, prezydentem) gminy.

Istotą zarządzania w sytuacjach kryzysowych jest planowanie, organizowanie i prowadzenie operacji kryzysowych, których celem jest zapobieganie skutkom negatywnych zdarzeń o charakterze masowym lub ich minimalizacja. Przez prowadzenie operacji kryzysowych rozumieć należy kierowanie działaniami ratowniczymi i prewencyjnymi, ludźmi i organizacjami. Operacje kryzysowe (zarządzania w sytuacjach kryzysowych) ukierunkowane są przede wszystkim na ochronę ludzi, mienia, środowiska i infrastruktury krytycznej.

¹ Zgodnie z art. 10 *Ustawy z dnia 3 grudnia 2010 roku o zmianie ustawy o województwie i administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, DzU 2011 nr 22, poz. 114, od 1 stycznia 2012 roku znosi się okręgi wojskowe, a ich zadania przejmuje Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych, jednak w chwili obecnej treści związane ze strukturą i zadaniami OW są aktualne.

Zgodnie z przedstawioną w ustawie o zarządzaniu kryzysowym definicją, terminem **zarządzanie kryzysowe** określa się *działalność organów administracji publicznej będącą elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz na odtwarzaniu infrastruktury lub przywróceniu jej pierwotnego charakteru*².

Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto definicję **sytuacji kryzysowej** znajdującą się w tekście cytowanej wyżej ustawy, która określa, że jest to *sytuacja będąca następstwem zagrożenia i prowadząca w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*³.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na określone w Konstytucji RP z 1997 roku pojęcia stanów nadzwyczajnych, które można traktować jako swego rodzaju sytuacje kryzysogenne. Przez stan nadzwyczajny, stany szczególnego zagrożenia bądź stany szczególne należy rozumieć wszelkie odmiany regulacji prawnych typu: stan wyjątkowy, stan oblężenia, stan zagrożenia bezpieczeństwa państwa, stan wojenny, a nawet stan klęski żywiołowej. Użycie środków przewidzianych w prawie regulującym powyższe stany następuje wówczas, gdy powstaje zagrożenie funkcjonowania konstytucyjnego ustroju państwa, jego integralności terytorialnej, bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego.

Wprowadzenie któregośkolwiek ze stanów nadzwyczajnych oznacza zwykle odstępianie, w mniejszym lub większym stopniu, od normalnego konstytucyjnego sposobu funkcjonowania państwa. Taka szczególna sytuacja powoduje określone skutki prawne i to w dwóch sferach. Przede wszystkim dotyczy zmiany sytuacji prawnej obywateli oraz może skutkować innym sposobem działania władzy publicznej.

Konstytucja RP w rozdziale XI opisuje podstawowe zasady wprowadzania stanów nadzwyczajnych i ich istotę. Jest przy tym delegacją dla ustawodawcy do tworzenia związanych ze stanami nadzwyczajnymi szczególnych regulacji prawnych⁴. W sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwy-

² Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, DzU z 2007 r. nr 89, poz. 590, art. 3, pkt 1.

³ Ibid., art. 2.

⁴ Konstytucja RP, DzU 1997, nr 78, poz. 483.

kłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: *stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej*.

Stan nadzwyczajny może być wprowadzony tylko na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości. Zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych, określa ustawa.

W czasie stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmienione: Konstytucja, ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych.

Ponadto w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być skrócona kadencja Sejmu, nie można przeprowadzić referendum ogólnokrajowego, wyborów do Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz Prezydenta Rzeczypospolitej, a kadencje tych organów są odpowiednio przedłużone. Wybory do organów samorządu terytorialnego są możliwe tylko tam, gdzie nie został wprowadzony stan nadzwyczajny. Można wskazać, że art. 229 Konstytucji odnosi się konkretnie do stanu wojennego: *w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa*.

Art. 230 Konstytucji natomiast odnosi się do stanu wyjątkowego: *w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić, na czas oznaczony, nie dłuższy niż 90 dni, stan wyjątkowy na części albo na całym terytorium państwa. Przedłużenie stanu wyjątkowego może nastąpić tylko raz, za zgodą Sejmu i na czas nie dłuższy niż 60 dni*.

Trzeci ze stanów nadzwyczajnych został opisany w art. 232, gdzie czytamy, że *w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia Rada Ministrów może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, stan klęski żywiołowej na części albo na całym terytorium państwa. Przedłużenie tego stanu może nastąpić za zgodą Sejmu*.

Należy zaznaczyć, że ustawy o stanach nadzwyczajnych mogą ingerować w prawa i wolności obywateli oraz je ograniczać. W Konstytucji dokonano jednak pewnego ograniczenia, stanowiąc, że ustawa określająca zakres

ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego i wyjątkowego nie może ograniczać wolności i praw dotyczących: godności człowieka, obywatelstwa, ochrony życia, humanitarnego traktowania, ponoszenia odpowiedzialności karnej, dostępu do sądu, dóbr osobistych, sumienia i religii, petycji oraz rodziny i dziecka.

Najbardziej wartościowa z punktu widzenia źródeł wiedzy i katalogu ważnych pojęć i definicji jest ustawa o stanie klęski żywiołowej. Akt ten wskazuje, że stan klęski żywiołowej może być wprowadzony dla zapobieżenia skutkom **katastrof naturalnych lub awarii technicznych** noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia. Zgodnie z treścią ustawy, jeśli mówimy o **klęsce żywiołowej**, to rozumie się przez to katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko z zastosowaniem nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem

Natomiast **katastrofa naturalna** to zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności: wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powódzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi, czy też działanie innego żywiołu.

Drugą składową pojęcia klęski żywiołowej, czyli **awaria techniczna**, to gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych, powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości. Ważną uwagą jest stwierdzenie, że katastrofą naturalną lub awarią techniczną może być również zdarzenie wywołane działaniem terrorystycznym.

Praca niniejsza w znacznej części opiera się na teorii prakseologii, a w niej na zagadnieniach współdziałania, co w treści zostało uwypuklone. Wprowadzając do tematu, warto jednak przytoczyć parę informacji z tego zakresu.

W literaturze przedmiotu występuje kilka definicji **współdziałania**. Według *Słownika języka polskiego* współdziałać to *działać, pracować wspólnie z kimś, pomagać komuś w jakiejś działalności. Wywierać wpływ na coś, przyczyniać się do czegoś razem z innymi czynnikami. Funkcjonować razem z innymi*⁵.

⁵ *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, Warszawa 1992, s. 768.

Niezbędne jest także zwrócenie uwagi na to, że współdziałanie jest jednym z głównych elementów zarządzania, a w przypadku niniejszym zarządzania kryzysowego.

Zgodnie z opinią prof. Jana Zieleniewskiego współdziałanie to *w istocie rzeczy nic innego jak działanie zmierzające do realizacji celów tożsamyh lub zgodnych. W przypadku organizacji czy instytucji współdziałanie polega na takim dostosowaniu części do siebie, aby całość funkcjonowała jak najlepiej*⁶.

Odmienne współdziałanie zdefiniowano w *Encyklopedii organizacji i zarządzania*, gdzie rozumiane jest ono jako *typy i rodzaje związków (sprzężeń zwrotnych) zachodzących między jednostkami lub grupami społecznymi, dążącymi w tym samym czasie do realizacji wspólnego celu lub wzajemnego uniemożliwienia sobie osiągnięcia celów rozbieżnych*⁷. Tadeusz Pszczołowski natomiast twierdzi, że *dwa podmioty współdziałają, jeżeli przynajmniej jeden z nich drugiemu pomaga lub przeszkadza*⁸. W *Leksykonie wiedzy wojskowej* współdziałanie to *zasada sztuki wojennej, polegająca na uzgodnionym ześrodkowaniu wysiłków i działań różnych rodzajów wojsk i sił zbrojnych co do zadań, czasu, miejsca (przestrzeni) i ich taktyczno-operacyjnych możliwości w myśl ogólnego zamiaru osiągnięcia celu operacji*⁹. Tadeusz Kotarbiński określił, że *współdziałanie właściwe jest wtedy, kiedy cel jest wspólny, a to jest wtedy, kiedy po to, aby to a to było celem dla jednego, musi być celem dla drugiego*¹⁰.

Przez działanie **skuteczne**, zgodnie z definicją J. Zieleniewskiego, rozumieć należy *działanie lub sposoby działania, które w jakimś stopniu prowadzą do skutku zamierzonego jako cel*¹¹. Działaniami skutecznymi będą więc te, które wypełnią między innymi następujące kryteria:

- są podjęte we właściwym czasie;
- podjęte są we właściwych ilościach;
- mają właściwą jakość – muszą przynosić oczekiwane rezultaty;
- muszą być podjęte we właściwym miejscu.

Przez pojawiający się w pracy efekt **synergiczności**, czy też **synergii**, według Leszka Krzyżanowskiego rozumieć należy *takie zestawienie dwóch lub więcej elementów, by ich oddziaływanie dawało skutek większy niż suma*

⁶ J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich*, Warszawa 1982, s. 118.

⁷ *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, red. L. Pasieczny, Warszawa 1981, s. 590.

⁸ T. Pszczołowski, *Mala encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Warszawa 1978, s. 273.

⁹ *Leksykon wiedzy wojskowej*, Warszawa 1979, s. 32.

¹⁰ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław-Warszawa 1975, s. 107.

¹¹ J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich...*, s. 242.

*zwykła skutków wywołanych przez każdy z elementów oddzielnie. Uznać więc można, że efekt synergii polega na tym, że współdziałające elementy dają wypadkowy wynik pod jakimś względem większy niż prosta suma skutków wywołanych przez każdy wynik z osobna*¹².

Praca niniejsza składa się ze wstępu, trzech rozdziałów merytorycznych i zakończenia. Wstęp zawiera krótkie wprowadzenie do tematu, nakreślono w nim konstrukcję i zakres tematyczny omawianych zagadnień.

W rozdziale pierwszym w skrócie i syntetycznie zaprezentowany został „cywilny” i „wojskowy” system zarządzania kryzysowego, który ma stanowić wprowadzenie do szczegółowego opisu systemu zarządzania kryzysowego terenowych organów administracji wojskowej. Ponadto omówiono podstawy organizacyjno-prawne towarzyszące procesom udziału terenowych organów administracji wojskowej w systemie zarządzania kryzysowego.

W rozdziale drugim dokonano analizy i oceny obszarów oraz zakresu (treści) współdziałania, jak też obowiązujących procedur związanych z tym procesem. Ponadto opisano relacje współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji publicznej w akcjach i operacjach reagowania kryzysowego.

W rozdziale trzecim przedstawiono wyzwania i oczekiwania co do współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji publicznej w akcjach oraz zarządzania kryzysowego z udziałem jednostek wojskowych. Przedstawiono także propozycje dotyczące rozszerzenia obszarów współdziałania oraz wskazano postulowane kierunki doskonalenia procedur współdziałania wspomnianych organów. Praca zwieńczona jest zakończeniem, w którym sformułowano wnioski.

Książka niniejsza może być wykorzystana głównie przez praktyków związanych z szeroko rozumianym zarządzaniem bezpieczeństwem (zarówno cywilnych, jak i wojskowych), a zwłaszcza przez studentów kierunków związanych z bezpieczeństwem narodowym i wewnętrznym.

¹² L.J. Krzyżanowski, *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, Warszawa 1994, s. 135.

1. UDZIAŁ TERENOWYCH ORGANÓW ADMINISTRACJI WOJSKOWEJ ORAZ ORGANÓW ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ I SAMORZĄDOWEJ W REAGOWANIU KRYZYSOWYM

1.1. Uczestnictwo terenowych organów administracji wojskowej w procesie zarządzania kryzysowego

1.1.1. Zadania terenowych organów administracji wojskowej w sytuacjach kryzysowych

Zapewnienie funkcjonowania administracji publicznej, funkcjonowania i odtwarzania infrastruktury krytycznej, racjonalne gospodarowanie siłami i środkami, jak też zapewnienie ludności poszkodowanej warunków przetrwania w sytuacjach kryzysowych¹³ wymaga zintegrowanego wysiłku wszystkich organów administracji publicznej oraz innych podmiotów, w tym pododdziałów i oddziałów wojskowych. Do tej pory udział wojska w opisywanych sytuacjach był możliwy po wprowadzeniu jednego ze stanów nadzwyczajnych. Możliwość uzyskania wsparcia w prowadzeniu działań ratowniczych ze strony Sił Zbrojnych RP (SZ RP) była do niedawna bardzo ograniczona i sprowadzała się tylko do: udziału wojska w akcjach przeciwpowodziowej i odśnieżania, w likwidacji skutków klęsk żywiołowych, katastrof i awarii oraz likwidacji niewybuchów i niewypałów pozostałych po wojnie¹⁴.

Stan prawny w ostatnich latach uzupełniony został o nowe akty prawne, z których najważniejsza jest *Ustawa o zarządzaniu kryzysowym* z 2007 roku.

¹³ *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku...*, art. 4, ust. 1, pkt 2.

¹⁴ *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lutego 2004 roku w sprawie utworzenia okręgów wojskowych oraz określenia ich siedzib i terytorialnego zasięgu działania*, DzU z 2004 r. nr 40, poz. 355, § 5.

W życie weszło także kilka ważnych rozporządzeń wykonawczych¹⁵, w których ustalono zasady udziału pododdziałów i oddziałów SZ RP w działaniach ratowniczych i prewencyjnych, sposoby koordynowania i dowodzenia jednostkami wojskowymi oraz sposoby ich zabezpieczenia logistycznego w takich działaniach. Należy zwrócić jednak uwagę na fakt, że jedynie wspomniana ustawa zmierza wprost do określenia funkcji, zadań, relacji i procedur związanych z działaniami organów państwa w sytuacjach kryzysowych. Pozostałe, funkcjonujące już akty wykonawcze, w znacznej części odnoszą się do sytuacji, gdy wprowadzony już zostanie któryś ze stanów nadzwyczajnych, w niewielkim zaś stopniu odnoszą się do sytuacji kryzysowej.

Z analizy wspomnianych wyżej aktów prawnych wynika, że pododdziały i oddziały SZ RP mają do wykonania dwa rodzaje zadań. Pierwszy realizowany jest podczas działań ratowniczych, a są to zadania: poszukiwawczo-ratownicze i ratowniczo-gaśnicze; likwidowanie skutków awarii technicznych, w tym takich, w których nastąpiło uwolnienie toksycznych środków przemysłowych (TŚP) oraz wypadki radiacyjne; ewakuowanie poszkodowanej ludności i mienia; świadczenie usług logistycznych; przygotowanie warunków do czasowego przebywania ewakuowanej ludności; prowadzenie prac zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych dóbr kultury; wykonywanie prac z użyciem specjalistycznego sprzętu technicznego lub materiałów wybuchowych; usuwanie materiałów niebezpiecznych i ich unieszkodliwianie, likwidowanie skażeń i zakażeń biologicznych; remont i odbudowa infrastruktury technicznej; uczestniczenie w przywracaniu przejeźdźności szlaków komunikacyjnych; udzielanie pomocy medycznej rannym i chorym oraz realizowanie zadań sanitarnohigienicznych.

Drugi rodzaj to zadania prewencyjne, które realizowane są przez: współudział w monitorowaniu zagrożeń oraz w ochronie mienia pozostawionego na obszarze występowania zagrożeń; izolację obszaru występowania zagrożeń lub miejsc prowadzenia akcji ratowniczych; wykrywanie skażeń; realizację przedsięwzięć ochrony przed terroryzmem oraz przedsięwzięć przeci-

¹⁵ *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 roku w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu*, DzU z 2003 r. nr 41, poz. 347, *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2003 roku w sprawie szczegółowych zasad użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wyjątkowego*, DzU z 2003 r. nr 89, poz. 821, *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2005 roku w sprawie szczegółowych warunków i sposobu użycia oddziałów i pododdziałów Policji i Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego*, DzU z 2005 r. nr 135, poz. 1134.

wepidemicznych; rozpoznawanie zagrożeń pożarowych; pomoc jednostkom Policji, w tym izolację terenu działań antyterrorystycznych; ochronę obiektów i urządzeń ważnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, obiektów kultury narodowej, siedzib władz państwowych; osłonę lub izolację ważnych obiektów, dróg, wydzielonych ulic lub części miast; zatrzymywanie osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia ludzkiego, a także mienia.

Podmiotem rozważań w niniejszej pracy są między innymi terenowe organy administracji wojskowej (TOAW) funkcjonujące w sytuacjach kryzysowych. Zgodnie z treścią *Ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*¹⁶ oraz *Ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*¹⁷ są nimi dowódcy Okręgów Wojskowych (OW), szefowie Wojewódzkich Sztabów Wojskowych (WSzW) oraz Wojskowi Komendanci Uzupełnień (WKU).

Jednym spośród wielu rodzajów zadań dowódcy OW są związane z reagowaniem na sytuacje kryzysowe. Są one określone jako zadania z zakresu udziału oddziałów i pododdziałów wojskowych w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, w akcjach poszukiwawczych oraz ratowania życia ludzkiego, a także w oczyszczaniu terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianiu. Zadania te polegają głównie na planowaniu, organizowaniu i koordynowaniu współpracy z terytorialnymi organami dowodzenia i jednostkami wojskowymi oraz z właściwymi organami administracji publicznej, formacjami obrony cywilnej i innymi wyspecjalizowanymi służbami ratowniczymi, a także na wspólnym szkoleniu obronnym przewidzianym w planach szczebla centralnego i okręgowego; planowaniu użycia jednostek wojskowych rozmieszczonych na obszarze okręgu w akcjach ratunkowych na rzecz poszkodowanych wojsk i ludności; przygotowywaniu sił i środków do udziału w akcjach ratowniczych oraz likwidacji skutków awarii, katastrof i klęsk żywiołowych, w tym wywołanych atakami terrorystycznymi z użyciem środków chemicznych, biologicznych, radiologicznych i nuklearnych¹⁸.

Ważne zadania związane z zarządzaniem kryzysowym spoczywają na szefach WSzW, podlegających dowódcom OW. W sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń koordynują oni użycie oddziałów wojskowych w akcjach ratunko-

¹⁶ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, DzU z 2004 r. nr 241, poz. 2416, art. 14.

¹⁷ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, DzU nr 31, poz. 206.

¹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lutego 2004 roku..., § 5, pkt 3.

wych na rzecz ludności i środowiska¹⁹. Do głównych zadań szefów WSzW w tym zakresie należy: koordynowanie użycia oddziałów i pododdziałów wojskowych w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, w akcjach poszukiwawczych oraz ratowania życia ludzkiego poprzez współdziałanie z wojewodą w planowaniu i koordynacji udziału wydzielonych jednostek SZ RP w akcjach ratowniczych oraz przeciwdziałaniu i usuwaniu skutków katastrof i klęsk żywiołowych; współdziałanie z wojewodą i dowódcami jednostek wojskowych w planowaniu i organizowaniu przedsięwzięć logistycznych pozamilitarnych ogniw obronnych na rzecz jednostek wojskowych przegrupowujących się przez obszar województwa lub prowadzących na nim działania; współdziałanie z wojewodą w planowaniu przedsięwzięć z zakresu ochrony ludności województwa, w tym ewakuacji rodzin kadry zawodowej i pracowników.

Najniższym szczeblem w hierarchii TOAW są Wojskowe Komendy Uzupełnień (WKU). Wśród zadań WKU nie można wymienić jednoznacznie sformułowanych zadań związanych z reagowaniem kryzysowym. Z analizy rozporządzenia można wywnioskować, że pewne zadania zawarte zostały w przepisie mówiącym, że do zadań WKU należą w szczególności: współpraca z innymi organami i podmiotami w sprawach związanych z obronnością państwa, w tym utrzymywanie współpracy z terenowymi organami administracji rządowej, samorządu terytorialnego oraz innymi organami i instytucjami państwowymi, a także przedsiębiorcami i innymi jednostkami organizacyjnymi oraz stowarzyszeniami społecznymi bezpośrednio związanymi z obronnością państwa²⁰.

1.1.2. Struktura organizacyjna terenowych organów administracji wojskowej²¹

Przez administrację wojskową rozumieć należy działalność organów wojskowych w czasie pokoju, obejmującą wszystkie sprawy SZ RP nie wchodzące w zakres dowodzenia i szkolenia oraz ogół czynności mających na celu zapewnienie wojsku wszystkiego, co mu jest potrzebne do życia i walki²². Na-

¹⁹ *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP. Podręcznik dla studentek i studentów*, red. R. Jakubczak, Warszawa 2004, s. 231.

²⁰ *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lutego 2004 roku...*, § 7.

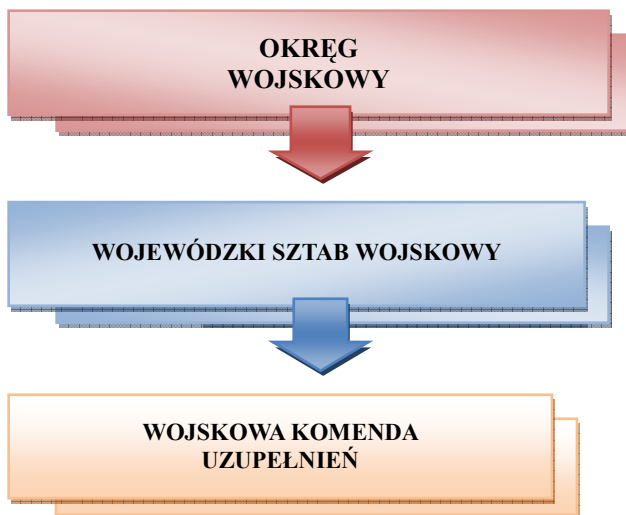
²¹ Na potrzeby niniejszego opracowania założono, że administracją publiczną jest przyjęte przez państwo i realizowane przez jego organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach – J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, s. 56.

²² *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, red. B. Balcerowicz, Warszawa 2002, s. 8.

leży jednak zaznaczyć, że podana w definicji administracji wojskowej działalność nie powinna odnosić się wyłącznie do czasu pokoju, ale również do okresu kryzysu i wojny.

Struktura organizacyjna TOAW wynika z tradycji narodowych, uwarunkowań politycznych, społecznych i ekonomicznych, jak też z doskonalenia systemu tych organów.

Terenowymi organami wykonawczymi Ministra Obrony Narodowej (MON) są: dowódcy okręgów wojskowych, szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowi komendanci uzupełnień²³.



Rys. 1. Terenowe organy administracji wojskowej

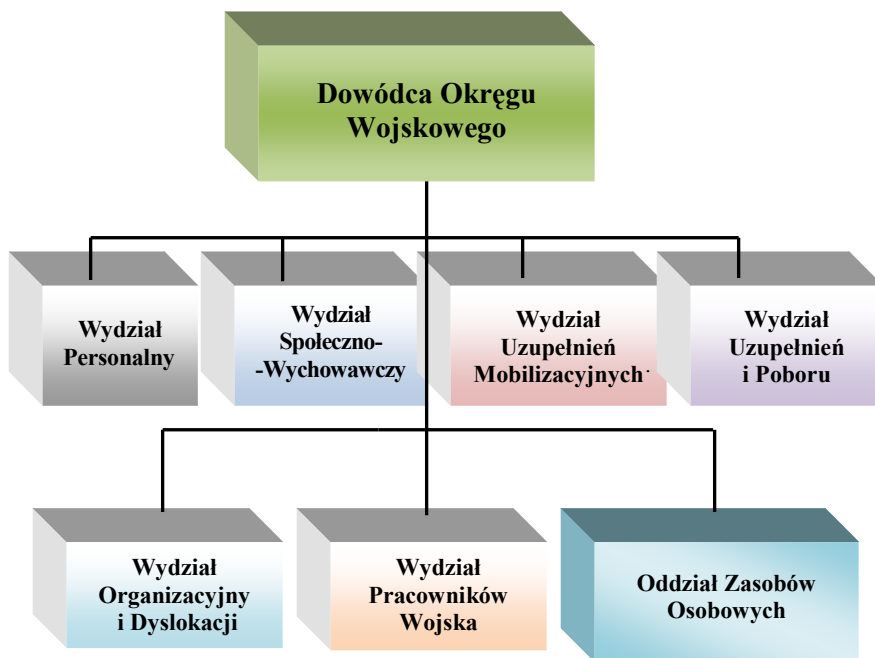
Źródło: *opracowanie własne*

Okręg wojskowy jest najwyższym szczeblem terytorialnej organizacji wojskowej państwa, utworzony w celu zapewnienia jednności dowodzenia narodowego, administrowania zasobami i infrastrukturą, a także utrzymania bezpieczeństwa militarnego i porządku wojskowego. Obecny zasięg terytorialny okręgów wojskowych wynika z administracyjnych potrzeb gospodarowania zasobami rezerw osobowych głównie na potrzeby wojsk operacyj-

²³ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 roku..., art. 14, ust. 3.

nych, stąd w małym stopniu uwzględnione są wymogi terytorialne obronności państwa²⁴. Obecnie funkcjonują: Pomorski Okręg Wojskowy z siedzibą w Bydgoszczy oraz Śląski Okręg Wojskowy z siedzibą we Wrocławiu.

Dowództwo okręgu wojskowego składa się z wydziałów: personalnego, społeczno-wychowawczego, uzupełnień mobilizacyjnych, uzupełnień i poboru, organizacyjnego i dyslokacji, pracowników wojska i oddziału zasobów osobowych.



Rys. 2. Struktura organizacyjna okręgu wojskowego

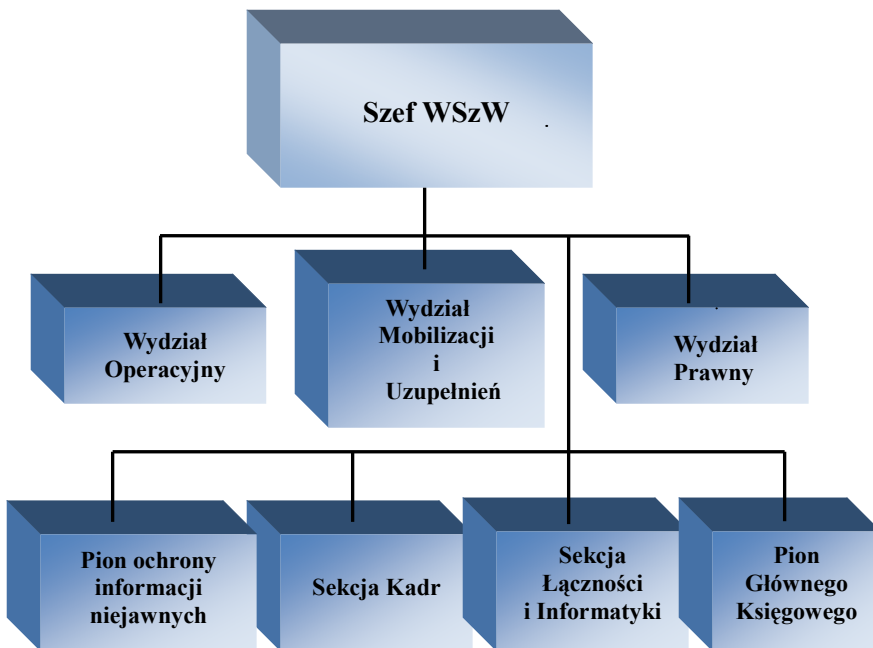
Źródło: opracowanie własne

Szef WSzW wraz z podległym sztabem²⁵ obejmuje swym zasięgiem terytorialnego działania obszar jednego województwa. Jego siedzibą jest miasto wojewódzkie.

²⁴ *Obrona narodowa w tworzeniu...*, s. 229.

²⁵ *Zarządzenie Szefa Sztabu Generalnego WP nr 045/org. z dnia 23 czerwca 1995 r.*

W skład WSzW wchodzi: wydział operacyjny, wydział mobilizacji i uzupełnień, sekcja kadr, sekcja łączności i informatyki, wydział prawny²⁶. Struktura WSzW powinna odzwierciedlać charakter tego organu zarówno jako terenowego organu administracji wojskowej, jak i terytorialnego organu dowodzenia.



Rys. 3. Struktura organizacyjna WSzW

Źródło: opracowano na podstawie

<http://wszwkatowice.sow.mil.pl/ind.php?id=2.2r> (14.05.2008 r.)

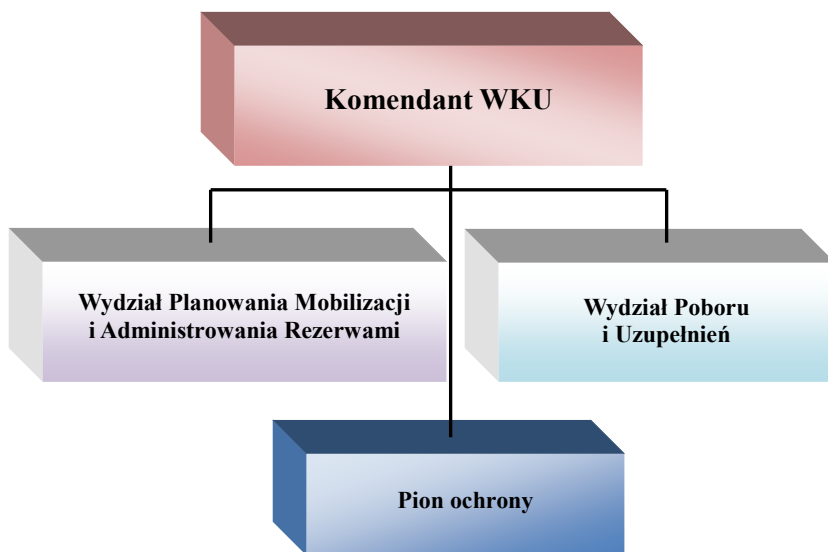
²⁶ Rozporządzenie MON z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowych komend uzupełnień (DzU 2010, nr 41, poz. 242), § 7, ust. 1. W poszczególnych wydziałach występują: a) w wydziale operacyjnym – sekcja operacyjna, sekcja logistyki, sekcja planowania i współdziałania z układem pozamilitarnym, pluton ochrony; b) w wydziale mobilizacji i uzupełnień – sekcja mobilizacji i administracji rezerw, sekcja poboru i uzupełnień; c) sekcja kadr, kancelaria, pion głównego księgowego.

Organem wykonawczym terenowej administracji wojskowej stopnia podstawowego jest WKU. Administrując obszarem od jednego do trzech powiatów, jest usytuowana w mieście będącym siedzibą starostwa jednego z powiatów.

Celem działania WKU jest właściwe, zgodne z przepisami prawa administrowanie rezerwami przeznaczonymi na potrzeby wynikające z powszechnego obowiązku obrony, z wyjątkiem przeprowadzania rejestracji do poboru obywateli oraz określania zdolności do służby wojskowej. WKU, podobnie jak WSzW, funkcjonuje zarówno w czasie pokoju, jak i okresie kryzysu oraz wojny.

W skład WKU wchodzi: wydział planowania mobilizacyjnego i administrowania rezerwami, wydział rekrutacji, pion ochrony z kancelarią²⁷.

W okresie wojny stan osobowy WKU zostaje zwiększony, a struktura rozszerzona o elementy ochrony, sekcję finansów, komisję lekarską i rejonowy punkt zbiórki.



Rys. 4. Struktura organizacyjno-etatowa WKU

Źródło: *opracowanie własne*

²⁷ Rozporządzenie MON z dnia 4 marca 2010 roku..., § 8, ust. 1.

1.1.3. Procedury działania terenowych organów administracji wojskowej w sytuacjach kryzysowych

Gdy w sytuacji kryzysowej użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające, MON, na wniosek wojewody, może przekazać do jego dyspozycji pododdziały lub oddziały wojskowe. W reagowaniu kryzysowym powinny brać udział jednostki wojskowe zgodnie z ich specjalistycznym przygotowaniem.

Użycie jednostek wojskowych w reagowaniu kryzysowym musi być uzgadniane z organami wskazanymi przez MON. Jednocześnie ustawa zastrzega, że oddziały sił zbrojnych mogą być przekazywane do dyspozycji wojewody w składzie etatowym lub w składzie tworzonych doraźnie zgrupowań zadaniowych.

Wsparcie działań ratowniczych przez siły układu militarnego odbywa się w trzech trybach: podstawowym, alarmowym i nakazowym. Tryb **podstawowy** występuje wówczas, kiedy wójt (burmistrz, prezydent miasta), na którego terenie wystąpiło zagrożenie zwraca się, poprzez starostę, do wojewody o wsparcie wojskowe. W ramach tego trybu, stosowanego głównie w obliczu wyczerpania możliwości organicznych ogniów statutowo powołanych do reagowania kryzysowego, w sytuacji, gdy interweniujący nie dysponują wiedzą lub sprzętem odpowiednim do skutecznego rozwiązania powstałej sytuacji, w ramach działań prewencyjnych wobec zagrożeń przewidywalnych – określone pod względem ilościowym i jakościowym oddziały SZ RP podejmują interwencję po wcześniejszym zapotrzebowaniu organu administracji samorządowej i wniosku wojewody kierowanym poprzez szefa WSzW do dowódcy OW. Drugi z trybów to tryb **alarmowy**, w którym wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta, na obszarze działania którego wystąpiło zagrożenie, zwraca się bezpośrednio do dowódcy jednostki wojskowej z prośbą o wsparcie. Trzeci to tryb **nakazowy**, co oznacza, że decyzję o włączeniu się wojska do działań reagowania kryzysowego podejmuje Minister Obrony Narodowej lub Szef Sztabu Generalnego WP (Szt. Gen. WP) albo odpowiednio dowódca rodzaju sił zbrojnych (RSZ), OW, korpusu itd.²⁸. Użycie jednostek SZ RP do działań w trybie nakazowym następuje na podstawie wcześniej skalkulowanych i usystematyzowanych zadań ujętych w dokumentach planistycznych resortu Obrony Narodowej (ON).

Wprowadzenie wojska do działań ratowniczych odbywa się obligatoryjnie, na podstawie unormowań obowiązujących na centralnych szczeblach kierowania reagowaniem kryzysowym.

²⁸ E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, Warszawa 2007, s. 137.

Koordynowanie udziału oddziałów wojska, w zależności od obszaru, na którym występują zagrożenia, zapewniają odpowiednio wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta powiatu lub wojewoda. Koordynowanie to obejmuje tylko przedsięwzięcia mające na celu sprawne włączanie oddziałów sił zbrojnych do współdziałania z innymi podmiotami. Zadania dla oddziałów wojska przekazywane są wyłącznie ich dowódcom, a dowodzenie odbywa się na zasadach określonych w regulaminach wojskowych i według procedur tam obowiązujących.

Ustawa zaznacza, że użycie oddziałów SZ RP w sytuacji kryzysowej nie może zagrozić ich zdolności do realizacji zadań wynikających z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ratyfikowanych umów międzynarodowych.

Regulamin MON stanowi, że szef Szt. Gen. WP kieruje użyciem wyspecjalizowanych sił i środków rodzajów sił zbrojnych i rodzaju wojsk (służb) w akcjach ratowniczych oraz likwidacji skutków klęsk żywiołowych. W Dowództwie Wojsk Lądowych (WLąd) powołana jest Grupa Reagowania Kryzysowego. Regulamin ten określa także, że w strukturze terenowego organu administracji wojskowej, jakim jest Okręg Wojskowy, powoływana i uruchamiana jest Grupa Operacyjna, która przeznaczona jest do kierowania wojskami biorącymi udział w reagowaniu kryzysowym na obszarze odpowiedzialności okręgu wojskowego. Zadanie to realizowane jest we współpracy z wojewódzkimi zespołami zarządzania kryzysowego²⁹.

Do końca każdego roku opracowywany jest *Plan udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych* na kolejny rok. Do planu głównego dołączane są plany szczegółowe, które dotyczą udziału SZ RP w obronie przed terroryzmem, w zwalczaniu powodzi i zjawisk lodowych, w akcji odśnieżania, w akcjach ratowniczo-gaśniczych i usuwania skutków pożarów przestrzennych, w likwidacji skutków awarii technicznych z TŚP i wypadków radiacyjnych, w oczyszczaniu terenu z przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych, w akcjach poszukiwawczo-ratowniczych, oraz plan działań przeciwepidemicznych³⁰.

²⁹ Ibid., s. 135-136.

³⁰ Ibid., s. 137.

1.2. Uczestnictwo organów administracji rządowej i samorządowej w procesie zarządzania kryzysowego

1.2.1. Zadania organów administracji rządowej i samorządowej w sytuacjach kryzysowych

Podczas działań prowadzonych w celu zapobieżenia skutkom sytuacji kryzysowej na terenie województwa organem właściwym jest wojewoda³¹. Do jego zadań w takich sytuacjach należy: kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa; realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, rozumiana jako wydawanie starostom zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, zatwierdzanie powiatowych planów zarządzania kryzysowego, przygotowywanie i przedkładanie do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego; realizacja wytycznych do wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego; zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na zagrożenia; występowanie z wnioskiem o użycie pododdziałów lub oddziałów SZ RP do wykonywania zadań takich, jak współdziałanie w monitorowaniu zagrożeń, wykonywanie zadań związanych z oceną skutków zjawisk zaistniałych na obszarze występowania zagrożeń, wykonywanie zadań poszukiwawczo-ratowniczych, ewakuowanie poszkodowanej ludności i mienia, wykonywanie zadań mających na celu przygotowanie warunków do czasowego przebywania ewakuowanej ludności w wyznaczonych miejscach, współdziałanie w ochronie mienia pozostawionego na obszarze występowania zagrożeń, izolowanie obszaru występowania zagrożeń lub miejsca prowadzonej akcji ratowniczej, wykonywanie prac zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych przy zagrożonych obiektach budowlanych i zabytkach, prowadzenie prac wymagających użycia specjalistycznego sprzętu technicznego lub materiałów wybuchowych będących w zasobach SZ RP, usuwanie materiałów niebezpiecznych i ich unieszkodliwianie z wykorzystaniem sił i środków będących na wyposażeniu wojska, likwidowanie skażeń chemicznych oraz skażeń i zakażeń biologicznych, usuwanie skażeń promieniotwórczych, wykonywanie zadań związanych z naprawą i odbudową infrastruktury technicznej, współudział w zapewnieniu przejezdności szlaków komunikacyjnych, udzielanie pomocy medycznej i wykonywanie zadań sanitarnohigienicznych i przeciw-

³¹ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku, art. 14.

epidemicznych, wykonywanie zadań ujętych w wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego; wykonywanie zadań wynikających z dokumentów planistycznych przygotowywanych w ramach planowania operacyjnego realizowanego w województwie; zapobieganie, przeciwdziałanie zdarzeniom o charakterze terrorystycznym i usuwanie ich skutków; realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej, w tym przygotowywanie i przedkładanie Rządowemu Centrum Bezpieczeństwa (RzCB) wojewódzkiego planu ochrony infrastruktury krytycznej; wykonywanie zadań z zakresu Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego (NSPK).

Określone powyżej zadania wojewoda wykonuje przy pomocy zespołowych służb, inspekcji i straży, a zwłaszcza funkcjonującego w strukturze urzędu wojewódzkiego Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (WBZK)³², którym kieruje dyrektor. Podstawowymi zadaniami WBZK są: gromadzenie i przetwarzanie danych oraz ocena zagrożeń występujących na terenie województwa, monitorowanie, analizowanie i prognozowanie rozwoju zagrożeń na terenie województwa, dostarczanie niezbędnych informacji dotyczących aktualnego stanu bezpieczeństwa Wojewódzkiemu Zespołowi Zarządzania Kryzysowego (WZZK), zespołowi zarządzania kryzysowego działającemu w urzędzie obsługującemu ministra spraw wewnętrznych i administracji oraz RzCB, współpraca z powiatowymi zespołami zarządzania kryzysowego, zapewnienie funkcjonowania wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego, w tym dokumentowanie jego prac, realizacja zadań stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa, opracowywanie i aktualizacja wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego, przygotowywanie – na podstawie analizy zagrożeń w poszczególnych powiatach – wytycznych wojewody do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, opiniowanie oraz przedkładanie do zatwierdzenia wojewodzie powiatowych planów zarządzania kryzysowego, opracowywanie i aktualizacja wojewódzkiego planu ochrony infrastruktury krytycznej, planowanie wsparcia innych organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego, planowanie użycia pododdziałów lub oddziałów SZ RP do wykonywania określonych w ustawie zadań, planowanie wsparcia przez organy administracji publicznej realizacji zadań SZ RP.

W sytuacji braku zagrożeń lub zdarzeń naruszających stan bezpieczeństwa województwa, a więc wtedy, gdy nie jest uruchamiana żadna z procedur reagowania z udziałem członków WZZK, jako oddział WBZK funkcjonuje Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego (WCZK). Pracowni-

³² *Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego z 2002 roku – Statutu ZUW w Szczecinie* (nr 3, poz. 64), § 8.

cy WCZK realizują zadania oparte na przepisach ustawy o zarządzaniu kryzysowym, które w szczególności prowadzą się do: pełnienia całodobowych dyżurów w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego; współdziałania z centrami zarządzania kryzysowego równorzędnych organów administracji publicznej; nadzoru nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności; współpracy z podmiotami realizującymi monitoring środowiska; współdziałania z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne; dokumentowania działań podejmowanych przez centrum; realizacji zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa; pełnienia całodobowego dyżuru lekarza koordynatora ratownictwa medycznego³³.

Organem pomocniczym wojewody w zapewnieniu wykonywania zadań reagowania kryzysowego jest WZZK. Zespół ten w przypadku zaistnienia zdarzenia noszącego znamiona sytuacji kryzysowej tworzą pracownicy etatowi WCZK oraz powołani do prac zespołu członkowie stali i w razie konieczności, czyli sytuacji kryzysowej o znacznym natężeniu, także członkowie czasowi (doraźni), w tym pracownicy urzędu wojewódzkiego, powiatowych centrów zarządzania kryzysowego, przedstawiciel WSzW i inne osoby, posiadające wiedzę specjalistyczną czy predyspozycje osobiste.

Do zadań WZZK należy w szczególności: ocena występujących i możliwych zagrożeń, mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne, i prognozowanie tych zagrożeń; przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie wojewodzie wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego; przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami; opiniowanie wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego; opiniowanie wojewódzkiego planu ochrony infrastruktury krytycznej³⁴.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym określiła, że zarząd województwa uczestniczy w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego i planowania cywilnego, wynikających z jego kompetencji³⁵. W praktyce sprowadza się to do wydzielenia podległych zarządowi pracowników do udziału w pracach WZZK.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym określa organ właściwy w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie powiatu. Jest nim starosta³⁶. Do jego zadań w tym zakresie należy w szczególności: kierowanie działaniami zwią-

³³ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku..., art. 16, ust.1.

³⁴ Ibid., art. 14, ust. 8.

³⁵ Ibid., art. 15.

³⁶ Ibid., art. 17.

zanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu; realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, a w nich: opracowywanie i przedkładanie wojewodzie do zatwierdzenia powiatowego planu zarządzania kryzysowego, realizacja zaleceń do powiatowego planu zarządzania kryzysowego, wydawanie podległym organom gmin zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego, zatwierdzanie gminnych planów zarządzania kryzysowego; zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z reagowania na zagrożenia; wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania powiatów i miast na prawach powiatów; przeciwdziałanie skutkom zdarzeń o charakterze terrorystycznym; współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania skutkom zdarzeń o charakterze terrorystycznym i ich usuwania; realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

Określone powyżej zadania starosta wykonuje przy pomocy Biura lub Wydziału Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego. Do zadań Biura związanych z zarządzaniem kryzysowym należą sprawy: ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, w tym m.in.: opracowywanie i aktualizowanie planu zarządzania kryzysowego oraz planu ochrony przed powodzią, opracowywanie i realizowanie procedur oraz programów reagowania w czasie stanu klęski żywiołowej, koordynowanie prowadzonych działań ratowniczych oraz likwidacja skutków klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska, koordynowanie działań polegających na dostarczaniu pomocy poszkodowanym, przygotowywanie ćwiczeń dotyczących reagowania kryzysowego, monitorowanie występujących klęsk żywiołowych i prognozowanie rozwoju sytuacji, wyposażanie magazynu przeciwpowodziowego w podstawowy sprzęt przeciwpowodziowy, planowanie środków finansowych na potrzeby reagowania kryzysowego, prowadzenie spraw związanych z funkcjonowaniem Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym wprowadziła obowiązek utworzenia w starostwach Powiatowych Centrów Zarządzania Kryzysowego (PCZK). Pracownicy centrów realizują następujące zadania: pełnienie całodobowych dyżurów w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego, współdziałanie z równorzędnymi centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej, nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności, współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska, współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne, dokumentowanie działań podejmowanych w PCZK,

realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa³⁷.

Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta³⁸, do zadań którego należą w szczególności: kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy; realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, a w nich: realizacja zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego, opracowywanie i przedkładanie staroście powiatu do zatwierdzenia gminnego planu zarządzania kryzysowego; zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z reagowania na zagrożenia; wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta; przeciwdziałanie skutkom zdarzeń o charakterze terrorystycznym; współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w przeciwdziałaniu, zapobieganiu skutkom zdarzeń o charakterze terrorystycznym i ich usuwaniu; realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

Jak przedstawiono wyżej, określone ustawą zadania wójt, burmistrz lub prezydent miasta wykonuje przy pomocy komórki właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego. Ustawa ta nakłada także na wójta obowiązek powołania, określenia składu, organizacji, siedziby oraz trybu pracy Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (GZZK), który jest organem pomocniczym w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego. Zadania tego zespołu są analogiczne do zadań zespołu wojewódzkiego, odnoszą się jednak do terenu gminy i obejmują: pełnienie całodobowych dyżurów w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego, współdziałanie z równorzędnymi centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej, nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności, współpracę z podmiotami realizującymi monitoring środowiska, współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne, realizację zadań stałych dyżurów na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa.

Dla zapewnienia właściwej realizacji wymienionych wyżej zadań wójt, burmistrz, prezydent miasta może stworzyć Gminne (Miejskie) Centrum Zarządzania Kryzysowego (GCZK). Osoby dyżurne GCZK: pełnią całodobowe dyżury w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego; współdziałają z sąsiednimi centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej; nadzorują nad funkcjonowanie systemu wykrywania i alar-

³⁷ Ibid., art. 18, ust. 2.

³⁸ Ibid., art. 19.

mowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności; współpracują z podmiotami realizującymi monitoring środowiska; współdziałają z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne; realizują zadania stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa³⁹.

1.2.2. Struktura organizacyjna organów administracji rządowej i samorządowej

Rządową administrację terenową tworzą: rządowa administracja ogólna (województwo), administracja zespółona i administracja niezespółona⁴⁰ oraz administracja samorządowa, do której zalicza się urzędy marszałkowskie (marszałka województwa), starostwa powiatowe (starostę powiatu) i urzędy gmin/miast (wójtów, burmistrzów, prezydentów miast).

Zadania administracji rządowej w województwie wykonują: wojewoda, działający pod jego zwierzchnictwem kierownicy zespółonych służb, inspekcji i straży, organy administracji niezespółonej, organy samorządu terytorialnego w zakresie zadań administracji rządowej bądź wynikających z zawartych porozumień, kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży, organy innych samorządów, wykonujący zadania na podstawie ustaw lub porozumień⁴¹.

Wojewódzka administracja zespółona jest to skupienie pod zwierzchnictwem wojewody – jako organu władzy ogólnej – aparatu wykonawczego (urzędu wojewódzkiego) oraz kierowników służb, inspekcji i straży wojewódzkich. Zespółenie to następuje z zachowaniem samodzielności struktur organizacyjnych tych instytucji⁴². Organy administracji niezespółonej są

³⁹ Ibid., art. 20, ust. 2.

⁴⁰ S. Cieślak, *Praktyka organizowania administracji publicznej*, Warszawa 2004, s. 72-73.

⁴¹ *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o administracji rządowej w województwie*, DzU z 1998 r. nr 91, poz. 577, art. 2.

⁴² M. Stec, *Służby, inspekcje i straże w nowym ustroju administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 2, s. 18-29. W sytuacji, gdy kierownik służby, inspekcji lub straży wykonuje zadania i kompetencje w imieniu wojewody i gdy służba ta, inspekcja lub straż jest włączona do urzędu wojewódzkiego, to mamy wówczas zespółenie bezpośrednie (pod jednym zwierzchnictwem i w jednym urzędzie). Natomiast w sytuacji, gdy kierownik służby, inspekcji lub straży działa we własnym imieniu, realizuje jemu przypisane kompetencje i gdy ma własny aparat pomocniczy w postaci komendy, inspektoratu lub innej jednostki organizacyjnej, nie wchodzącej w skład urzędu wojewódzkiego, to wówczas występuje zespółenie pośrednie, gdy dany kierownik działa pod zwierzchnictwem wojewody. Do kompetencji wojewody należy powoływanie i odwoływanie kierowników zespółonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich – kompetencje te nie rozciągają się jednak na Policję i Państwową Straż Pożarną. Stąd komendanci wojewódzcy działają z ustawowego upoważnienia w imieniu wojewody. Ma to więc wymiar zwierzchnictwa służbowego, popartego upraw-

bezpośrednio podporządkowane ministrom albo kierownikom urzędów centralnych. Za funkcjonowaniem takiego wyodrębnionego systemu administracyjnego przemawiają bądź względy operatywnego i jednolitego zarządzania w skali kraju (np. administracja wojskowa, pobór cel, skarbowość), bądź względy terytorialne, które czynią nieracjonalnymi działania w granicach określonych w zasadniczym podziale terytorialnym kraju (np. urzędy górnicze, urzędy morskie). W przypadku niektórych typów urzędów, jak np. kontroli skarbowej, decyduje czynnik odseparowania ich od wpływów lokalnych dla dobra wykonywanych zadań⁴³.

Wojewoda wyposażony został w uprawnienia w stosunku do organów administracji niezespólonej, w tym takie, jak: występowanie z wnioskiem o powołanie organu administracji niezespólonej lub wyrażanie zgody na jego powołanie; wykonywanie funkcji przedstawiciela Rady Ministrów i możliwość wydawania poleceń; zapewnianie współdziałania wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa i kierowanie ich działalnością w sprawach zapobiegania zagrożeniom życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa, utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków na zasadach określonych w ustawach.

Z powyższym wiązą się nałożone na organy administracji niezespólonej, działające na obszarze województwa, ustawowe obowiązki w stosunku do wojewody, takie jak: uzgadnianie z nim projektów aktów prawa miejscowego stanowionych przez te organy na podstawie odrębnych ustaw; zapewnienie zgodności swoich działań z poleceniami wojewody jako przedstawiciela rządu w terenie; składanie wojewodzie rocznych informacji, a na jego żądanie także bieżących wyjaśnień o swej działalności na obszarze województwa⁴⁴.

Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie wymienia organy administracji niezespólonej. W pierwszej kolejności podane zostały terenowe organy administracji wojskowej, a więc dowódcy okręgów wojskowych, szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych oraz wojskowi komendanci uzupełnień.

nieniem wojewody w zakresie kierowania, koordynacji, zapewnienia skutecznego działania, wydawania poleceń służbowych i pełną własną odpowiedzialnością. Organizację zespólonej administracji rządowej w województwie określa statut urzędu wojewódzkiego nadany przez wojewodę w drodze zarządzenia. Statut ten oraz jego zmiany podlegają zatwierdzeniu przez Prezesa Rady Ministrów.

⁴³ J. Gąciarz, *Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005, s. 197.

⁴⁴ S. Cieślak, *Praktyka organizowania administracji...*, s. 102.

Wojewoda jest przedstawicielem Rady Ministrów i z tego tytułu odpowiada za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa. Jednym z jego zadań jest zapewnienie współdziałania wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej, działających na obszarze województwa, w zakresie: zapobiegania zagrożeniom życia, zdrowia lub mienia, zagrożeń środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich oraz zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom, a także zwalczania i usuwania ich skutków. W określonych powyżej sytuacjach nadzwyczajnych wojewoda może wydawać polecenia obowiązujące organy samorządu terytorialnego.

W strukturze urzędów wojewódzkich funkcjonują WBZK⁴⁵. Na czele takiego wydziału stoją dyrektor oraz jego zastępca, którzy nadzorują działalność oddziałów wchodzących w jego skład. W strukturze organizacyjnej wydziału wyodrębnia się następujące komórki organizacyjne: Oddział Spraw Obronnych, WCZK, Oddział Infrastruktury Technicznej i Logistyki.

W sytuacji, gdy nie są uruchamiane procedury zarządzania kryzysowego, WCZK, jako oddział, funkcjonuje w strukturze WBZK. Obsadę kadrową Centrum tworzą etatowi pracownicy UW. W ramach standardowej działalności pracownicy WCZK realizują zadania zgodnie z zakresem określonym w ustawach i regulaminie urzędu. Stanowią oni także pierwotną obsadę oraz pełnią funkcje zasadniczego elementu Głównego Stanowiska Kierowania Wojewody w ramach systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym.

Pracownikami WCZK kieruje etatowy kierownik oddziału, a praca w Centrum odbywa się w trybie ciągłym, w ramach ośmiodzinnych zmian roboczych. W oddziale praca opiera się przede wszystkim na dyżurnych, pełniących służbę całodobowo⁴⁶.

Organem pomocniczym wojewody w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego, powoływanym w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowej, jest WZZK, którego przewodniczącym jest wojewoda, a jego zastępcą dyrektor WBZK. Zespół opiera się na pracownikach WBZK, w tym zwłaszcza dyżurnych i innych pracownikach WCZK, pracownikach wydziałów urzędu wojewódzkiego, wspomaganych przez inne osoby w zależności od potrzeb. Mogą to być kierownicy zespołonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, osoby zatrudnione w urzędzie wojewódzkim lub w jednostkach organizacyjnych służb, inspekcji lub straży oraz w regionalnych zarządach gospodarki wodnej, wojewódzkich zarządach melioracji i urządzeń wodnych,

⁴⁵ *Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego z 2002 roku...*

⁴⁶ *Regulamin Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego, Szczecin 2006.*

jak też w Instytucie Meteorologii i Gospodarki Wodnej. Wojewoda – przewodniczący, jeśli oceni, że jest to konieczne, może zdecydować także o poszerzeniu WZZK i włączeniu w jego skład szefa WSzW, przedstawiciela samorządu województwa, powiatów oraz innych zaproszonych osób⁴⁷.

Administracja samorządowa jest odpowiedzialna za zapewnienie na odpowiednich szczeblach podziału terytorialnego państwa bezpieczeństwa wspólnoty, a także interesów ogólnopństwowych, które wspólnie są gwarantem spójności i siły struktur państwa, zdolnych do sprawnego działania. Jednoznaczne uprawnienia władcze związane z odpowiedzialnością zwierzchników administracji ogólnej, począwszy od gminy (wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast), poprzez powiat (starostowie), województwo (wojewodowie), aż po centrum (z prezesem Rady Ministrów na czele), a także połączenie (zespoleenie) administracji na każdym stopniu podziału terytorialnego – pod określonym zwierzchnictwem – stają się podstawą mechanizmów sprawnego reagowania w sytuacjach kryzysowych⁴⁸.

Administracja samorządowa jest zespołem instytucji zajmujących się sprawami publicznymi przez społeczności lokalne⁴⁹. Administracja ta występuje w jednostkach podziału terytorialnego państwa, czyli w gminie, powiecie i województwie. W gminie i powiecie jest samodzielnym podmiotem

⁴⁷ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku..., art. 14.

⁴⁸ W. Tomaszewski, *Treść reformy ustrojowej. Nowe podziały kompetencji i zadań w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym*, [w:] *Reforma administracji publicznej*, materiał szkoleniowy, z. nr 2, KPRM, Warszawa 1999, s. 5.

⁴⁹ Podstawę prawną organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego oprócz Konstytucji stanowi Europejska Karta Samorządu Lokalnego, a wśród aktów rangi ustawowej dotyczących samorządu terytorialnego szczególne znaczenia mają samorządowe ustawy ustrojowe. Najważniejszymi z nich są ustawy określające strukturę jednostek samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli, a więc *Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym* (DzU z 1990 r. nr 16, poz. 95 z późn. zm.), *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym* (DzU z 1998 r. nr 91, poz. 578 z późn. zm.) i *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa* (DzU z 1998 r. nr 91, poz. 576 z późn. zm.). Swoistymi ustawami ustrojowymi są: *z dnia 16 lipca 1998 roku ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* (DzU z 1998 r. nr 95, poz. 602 z późn. zm.) i *Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta*. Także szczególnymi ustawami ustrojowymi ze względu na przedmiot umocowań są ustawy: *z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego państwa* (DzU z 1998 r. nr 96, poz. 603 z późn. zm.), *z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym* (DzU z 2000 r. nr 88, poz. 985 z późn. zm.) oraz *z dnia 15 września 2000 roku o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych* (DzU z 2000 r. nr 91, poz. 1009 z późn. zm.).

pełniącym funkcje publiczne, w województwie jest natomiast podmiotem współdecydującym z administracją rządową w tego typu sprawach.

Organem uchwałodawczym samorządu wojewódzkiego jest, pochodzący z wyboru, Sejmik Wojewódzki, natomiast organem władzy wykonawczej jest Zarząd Województwa, którego pracami kieruje Marszałek Województwa.

W strukturze urzędu marszałkowskiego znajduje się, podlegające jednemu z członków zarządu województwa, Biuro Spraw Obronnych i Bezpieczeństwa Publicznego, realizujące w ograniczonym stopniu zadania z zakresu zarządzania kryzysowego⁵⁰.

Nawiązujące do tradycji międzywojennej przywrócenie powiatu jako jednostki samorządowej, wobec ograniczenia aktywności państwa w wielu dziedzinach życia społecznego, stało się niezbędne. Organem uchwałodawczym powiatu jest wybierana przez mieszkańców Rada Powiatu z przewodniczącym na czele, a organem wykonawczym jest powoływany przez radę zarząd powiatu ze starostą jako przewodniczącym.

W starostwach powiatowych funkcjonują komórki właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego – Biura lub Wydziały Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego (WBPP), które także zapewniają obsługę działających w powiatach PCZK. Centra tworzą pracownicy WBPP oraz przedstawiciele podległych staroście służb, straży i inspekcji. Najczęściej opierają się na całodobowej służbie pełnionej przez dyżurnych Komend Powiatowych Państwowych Straży Pożarnych.

W przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowej starosta zarządza pracę w ramach PZZK, w którego skład wchodzi osoby powołane spośród: zatrudnionych w starostwie powiatowym, powiatowych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży powiatowych; przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych. W skład zespołu powiatowego mogą wchodzić inne osoby zaproszone przez starostę⁵¹.

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego w 1990 r. stała się gmina, która – podobnie jak przed drugą wojną światową – wykonuje zadania własne i zlecone przez administrację rządową. Organem uchwałodawczym samorządu gminnego ustanowiono Radę Gminy, natomiast organem wykonawczym jednostki samorządu na szczeblu gminy jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

Struktura organizacyjna urzędu gminy w zależności od potrzeb przyjmuje różne kształty i nazewnictwo, ale obejmuje całość realizowanych zadań samorządu gminnego.

⁵⁰ Zarządzenie nr 31/08 Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego.

⁵¹ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku..., art. 17.

Określone ustawą o zarządzaniu kryzysowym zadania wójt, burmistrz lub prezydent miasta wykonuje przy pomocy komórki właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego (często są to jednoosobowe stanowiska pracy)⁵².

W skład GZZK, powoływanego w momencie zaistnienia sytuacji kryzysowej, którego pracami kieruje wójt, burmistrz, prezydent miasta, wchodzi osoby zatrudnione w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych lub w jednostkach pomocniczych, pracownicy zespolonych służb, inspekcji lub straży, skierowani przez przełożonych do wykonywania zadań w tym zespole na wniosek wójta, oraz przedstawiciele społecznych organizacji ratowniczych, jak też inne zaproszone osoby.

Dla zapewnienia właściwej realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego wójt może stworzyć GCZK.

1.2.3. Procedury działania organów administracji rządowej i samorządowej w sytuacjach kryzysowych

W momencie zaistnienia zdarzenia, które uznane może być za sytuację kryzysową, zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego spoczywa na tym organie, który jako pierwszy otrzymał informację o wystąpieniu zagrożenia. Organ taki, czyli wojewoda, starosta powiatu lub wójt gminy, który jest właściwy w sprawach zarządzania kryzysowego, ma obowiązek niezwłocznie powiadomić o zaistniałym zdarzeniu organy odpowiednio wyższego i niższego szczebla, jednocześnie przedstawiając swoją ocenę sytuacji, jak też informując o zamierzonych działaniach⁵³.

Konieczna jest w tym miejscu uwaga, że uchwalona 26 kwietnia 2007 roku ustawa o zarządzaniu kryzysowym nakłada na wojewodę oraz samorząd powiatowy i gminny obowiązek opracowania nowych planów zarządzania kryzysowego.

Najbardziej interesująca jest ta część planu, w której zamieszczone są procedury zarządzania kryzysowego. Określają one zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych, w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny. Głównie określone zostały tam zadania w zakresie monitorowania zagrożeń, bilansu i trybu uruchamiania sił i środków niezbędnych do usuwania skutków zagrożeń, rozpoczynania działań przewidzianych w planie zarządzania kryzysowego oraz zasady współdziałania, a także sposoby ograniczania rozmiarów strat i usuwania skutków zagrożeń.

⁵² Ibid., art. 19.

⁵³ Ibid., art. 21.

Równie ważna z punktu widzenia prowadzonych badań jest część trzecia takiego planu, którą stanowią załączniki funkcjonalne planu głównego. Określają one następujące zagadnienia: standardowe procedury operacyjne, opisujące sposoby działania podmiotów realizujących zadania z zakresu zarządzania kryzysowego; organizację łączności pomiędzy wyżej wymienionymi podmiotami; organizację systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania; zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń; organizację ewakuacji z terenów zagrożonych; organizację opieki społecznej i medycznej, z uwzględnieniem planów ratownictwa medycznego; organizację ochrony przed zagrożeniami radiacyjnymi, biologicznymi i chemicznymi; wykaz zawartych umów i porozumień związanych z realizacją zadań ujętych w planie zarządzania kryzysowego; zasady oraz tryb oceniania i dokumentowania szkód.

Plany zarządzania kryzysowego podlegają obowiązkowej aktualizacji nie rzadziej niż co dwa lata.

Jak opisano wyżej, w sytuacji niewystąpienia zagrożeń lub zdarzeń naruszających stan bezpieczeństwa województwa, gdy nie są uruchamiane procedury reagowania z udziałem członków WZZK, pracownicy WCZK będącego jednym z oddziałów WBZK wypełniają zadania, z których najważniejsze są: pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego, współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej, nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności, współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska, współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne, dokumentowanie działań podejmowanych przez pracowników WCZK, realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa, pełnienie całodobowego dyżuru lekarza koordynatora ratownictwa medycznego.

Decyzję o uruchomieniu procedur zawartych w wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego (WPZK) podejmuje wojewoda w razie konieczności udzielenia pomocy powiatowi zagrożonemu lub dotkniętemu zdarzeniem, jeżeli z analizy możliwości reagowania powiatowych sił i środków wynika, że są niewystarczające, a starosta zwrócił się z wnioskiem o pomoc, lub w przypadku zagrożenia albo zdarzenia, którego skutki mogą dotknąć obszar większy niż jeden powiat, kiedy wojewoda uzna, że niezbędne jest włączenie się szczebla wojewódzkiego do działań.

Informacja o zagrożeniu lub zdarzeniu sływa do dyżurnego WCZK. Po jej odnotowaniu jest ona potwierdzana u źródła lub weryfikowana w innych źródłach, przekazywana do zainteresowanych służb, straży, inspekcji lub in-

nych ogniów kompetentnych w przeciwdziałaniu lub likwidacji skutków danego zdarzenia, utrwalana w dzienniku działania służby dyżurnej oraz na nośniku elektronicznym, jak też umieszczona w raporcie bieżącym i okresowym.

W zależności od sytuacji plan uruchamiany jest w pełnym zakresie lub tylko w części niezbędnej do skutecznego reagowania na określone zagrożenie albo zdarzenie. Polecenie uruchomienia planu wojewoda przekazuje dyrektorowi WBZK, pełniącemu jednocześnie funkcję zastępcy szefa WZZK, który poprzez służbę dyżurną WCZK podaje je do wiadomości wszystkich osób funkcyjnych. W obliczu zagrożeń bądź zdarzeń nie wymagających wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, a więc także w sytuacjach kryzysowych, w wyniku uruchomienia WPZK pracownicy WCZK podejmują pracę w trybie ciągłym – trzymianowym⁵⁴.

Także WZZK w obliczu zagrożeń bądź zdarzeń nie wymagających wprowadzenia stanu klęski żywiołowej podejmuje pracę w ograniczonym składzie osobowym i strukturalnym. Sformowanie określonego gremium następuje na polecenie wojewody, a czynność tę przeprowadza dyrektor WBZK. Praca członków zespołu przebiega według harmonogramu określonego przez wojewodę.

W ramach kierowania zarządzaniem kryzysowym wojewodzie podporządkowane są organy i jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządowej województwa oraz inne siły i środki wydzielone do jego dyspozycji i skierowane do wykonania zadań na obszarze województwa, w tym pododdziały i oddziały SZ RP.

Działaniami ratowniczymi w miejscu zagrożenia lub zdarzenia kieruje przedstawiciel kompetentnej służby, straży lub inspekcji. W przypadku zdarzeń o charakterze mieszanym oraz wystąpienia problemów kompetencyjnych w sprawach dotyczących kierowania działaniami rozstrzyga wojewoda.

Procedury działania organów administracji rządowej i samorządowej podczas sytuacji kryzysowych są swoistym cyklem decyzyjnym, obejmującym: fazy decyzyjne, etapy i czynności związane z pozyskiwaniem, przetwarzaniem i wykorzystywaniem pozyskanych informacji. Rezultatem tego procesu powinno być podjęcie decyzji, wypracowanie zamiaru, opracowanie planu reagowania kryzysowego oraz zadań dla podmiotów wykonawczych znajdujących się w dyspozycji danego organu administracji.

Cykl decyzyjny przebiega w czterech podstawowych, łączących się i przenikających fazach, z których pierwsza, określana jako **ustalenie położenia**, jest procesem stałego pozyskiwania, gromadzenia, porządkowania oraz przetwarzania wszelkiego rodzaju informacji dotyczących stanu posiada-

⁵⁴ *Regulamin Wojewódzkiego Centrum...*

nych sił i środków, źródła i rodzaju zagrożenia oraz warunków prowadzenia działań zapobiegawczych, ratowniczych i odbudowy. Ustalenie położenia daje możliwość przygotowania i przedstawienia wojewodzie, staroście czy wójtowi jasnego, przejrzystego i dokładnego oglądu sytuacji. Na tej podstawie można przeprowadzić ocenę zaistniałej sytuacji, analizę zadania do wykonania, opracować warianty działania, podjąć decyzję, sprecyzować zamiar, skorygować plan zarządzania kryzysowego, jak też postawić zadania wykonawcom i kontrolować ich wykonanie.

Z fazy ustalenia położenia organ uczestniczący w procesie zarządzania kryzysowego powinien płynnie przejść do fazy **planowania**, która składa się z czterech etapów. Pierwszy z nich to *ocena sytuacji kryzysowej*, ukierunkowany na zrozumienie zadania wynikającego z sytuacji kryzysowej lub zadania otrzymanego od organu nadrzędnego, zawierający szczegółową ocenę czynników wpływających na wykonanie zadania, opracowanie, rozważenie i porównanie wariantów działania. W konsekwencji powinno pozwolić to na przedstawienie organowi – wojewodzie, staroście lub wójtowi – warunków do podjęcia decyzji i sprecyzowania zamiaru. Ocena taka składa się zazwyczaj z analizy zadania, informowania operacyjnego, oceny warunków wpływających na wykonanie zadania, opracowania wariantów działania, odprawy koordynacyjnej, rozważenia i porównania wariantów działania. Drugi etap tej fazy to *podjęcie decyzji i sprecyzowanie zamiaru* przez wojewodę, starostę lub wójta. Odbywa się to na tzw. odprawie decyzyjnej i zwykle polega na przyjęciu jednego z zaproponowanych wariantów działania, na podstawie którego wypracowywana jest decyzja co do zamiaru działania. Zamiar działania jest to opis sposobu wykonania zadań i tego, co w rezultacie ma być osiągnięte. Etap trzeci określany jest jako *opracowanie planu zarządzania kryzysowego* (zazwyczaj jest to tylko jego korekta)⁵⁵. Etapem końcowym, czwartym fazy planowania, jest *opracowanie dokumentów dyrektywnych dla podporządkowanych podmiotów wykonawczych*, który polega na pisemnym opracowaniu zadań dla poszczególnych podmiotów zaangażowanych w zarządzanie kryzysowe.

Z fazy planowania przechodzi się do fazy kolejnej, czyli **stawiania wykonawcom zadań** wynikających z przyjętego zamiaru działania. Najskuteczniejszym sposobem postawienia zadań jest osobiste ich przekazanie szefom, komendantom podległych służb, inspekcji i straży przez wojewodę, starostę czy wójta. Najczęściej odbywa się to podczas specjalnej odprawy.

⁵⁵ Plan taki zawiera najczęściej trzy grupy informacji – **dyrektywne**, czyli narzucone przez organ nadrzędny, **sytuacyjne** i **decyzyjne**, czyli wynikające z decyzji i zamiaru, a odpowiadające na pytania: kto? co? gdzie? kiedy? w jakim celu?

Fazą końcową procesu decyzyjnego jest **kontrola**, która, najogólniej ujmując, ma na celu sprawdzenie efektów, jakie osiągnięto w fazach poprzednich, jak też sposobu ich wdrożenia.

Po przeanalizowaniu założeń opisanego procesu można założyć, że powinien on doprowadzić do zminimalizowania skutków sytuacji kryzysowej. Warto dodać, że osiągnięte w nim rezultaty mogą stanowić dobrą podstawę do uaktualnienia posiadanych danych o zaistniałej sytuacji i realizacji związanych z nią zadań zarządzania kryzysowego⁵⁶.

1.3. Potrzeby i możliwości współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji rządowej i samorządowej w procesie zarządzania kryzysowego

1.3.1. Właściwości ogólne współdziałania

W potocznym rozumieniu najczęściej współdziałanie postrzega się jako potrzebę integracji działania wielopodmiotowego, utożsamiając je przy tym z pokrewnymi pojęciami, takimi jak na przykład współpraca. Należy jednak zaznaczyć, że współdziałanie nie jest tożsame ze współpracą, którą w największym uproszczeniu scharakteryzować można jako działanie dla wspólnego dobra, pomoc w wykonywaniu zadań na różnych szczeblach tej samej organizacji. Słowo „współpraca” zdaje się oznaczać zobowiązanie, w tym wypadku organów, do ściślejszego wspólnego działania w zakresie wyznaczonym przez normę prawną. Współpracować mogą, a w zasadzie muszą, podmioty usytuowane hierarchicznie względem siebie, podlegające wspólnemu kierownictwu, niesamodzielne.

W otaczającym nas świecie nie sposób jest wskazać pojedyncze osoby czy grupy, które byłyby w pełni samowystarczalne i mogłyby samodzielnie funkcjonować i zaspokajać podstawowe potrzeby bez odwoływania się do współdziałania z innymi⁵⁷. Odmienne od współpracy, współdziałanie oparte jest na zasadzie dobrowolności. Jeżeli więc jakieś podmioty współpracują ze

⁵⁶ E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe...*, s. 112-119. *Zarządzanie kryzysowe w sytuacji klęski żywiołowej*, red. E. Nowak „Zeszyt Problemowy Towarzystwa Wiedzy Obronnej” 2006, nr 1(45).

⁵⁷ J. Prońko, *Teoretyczne aspekty współdziałania*, [w:] *Współdziałanie struktur organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych i administracji z pozostałymi elementami systemu obronnego*, red. E. Nowak, B. Wiśniewski, Warszawa 2006, s. 46.

sobą, jest to na pewno element współdziałania⁵⁸. Współdziałać bowiem mogą podmioty równorzędne (pod względem np. kompetencji, zadań do wykonania), samodzielne i od siebie niezależne.

O współdziałaniu można mówić tylko po wcześniejszym odwołaniu się do teoretyków tego zagadnienia, a zwłaszcza do przedstawicieli nauki zajmujących się prakseologią. Warto określić, co jest przedmiotem współdziałania. T. Pszczołowski stwierdza, że *w teorii organizacji rozważane są relacje i więzi pomiędzy pojedynczymi osobami, jak również pomiędzy jednostkami organizacyjnymi*⁵⁹.

Istotą współdziałania jest to, że dochodzi do niego wtedy, gdy wyróżnione zostaną ograniczenia stanowiące barierę w realizacji zadań, a ograniczeń tych nie można przezwyciężyć działaniem jednostkowym, oraz kiedy zostanie uświadomiona potrzeba wspólnego działania z innymi dla pokonania ograniczeń i osiągnięcia zamierzonego celu⁶⁰. Inaczej rzecz ujmując: istotą współdziałania jest potrzeba wspólnego działania ze względu na cel. Wynika z tego, że cel łączy i to łączenie wspólnych działań jest cechą zasadniczą współdziałania. Ze względu na cel współdziałanie przybiera dwie formy, które w prakseologii zwane są odpowiednio kooperacją pozytywną i kooperacją negatywną⁶¹.

Podobnego zdania był T. Kotarbiński, twierdząc, że z prakseologicznego punktu widzenia można wyróżnić kooperację pozytywną, czyli współdziałanie, i przeciwną do niej kooperację negatywną, czyli walkę. O współdziałaniu możemy mówić dopiero wtedy, gdy cel jest wspólny dla każdego z kooperujących podmiotów⁶². W niniejszych rozważaniach istotne jest współdziałanie jako kooperacja pozytywna, której istotą i warunkiem koniecznym są wszelkie zorganizowane działania zespołowe, nastawione na realizację wspólnego celu.

Kooperacja terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji rządowej i samorządowej podczas sytuacji kryzysowych jest więc kooperacją pozytywną i spełnia postawiony warunek współdziałania.

J. Zieleniewski prezentuje pogląd, że współdziałanie to w istocie nic innego, jak działanie zmierzające do realizacji celów tożsamyh lub zgodnych.

⁵⁸ H. Tokarski, *Współdziałanie i współpraca jako czynnik optymalizujący możliwości straży gminnych i miejskich*, [w:] *Przemiany i perspektywy straży miejskich i gminnych w ochronie bezpieczeństwa publicznego*, red. K. Rajchel, Warszawa 2008, s. 19.

⁵⁹ T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii...*, s. 206.

⁶⁰ Ch.I. Barnard, *Funkcje kierownicze*, Warszawa 2006, s. 46.

⁶¹ Kooperacja – działanie wieloprzedmiotowe (przynajmniej z udziałem dwóch podmiotów), w którym każdy z uczestników liczy się z czynami innych – więcej zob. T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii...*, s. 273.

⁶² T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie...*, s. 97.

W przypadku organizacji czy instytucji współdziałanie polega na takim dostosowaniu części do siebie, aby całość funkcjonowała jak najlepiej⁶³.

Jednostki współdziałające powiązane są ze sobą różnymi bezpośrednimi lub pośrednimi zależnościami, zwanymi też relacjami czy więziami. Cytowany wcześniej T. Pszczołowski stwierdza, że w teorii organizacji rozważane są relacje i więzi pomiędzy pojedynczymi osobami, jak również pomiędzy jednostkami organizacyjnymi. Wyróżnia on różne rodzaje więzi organizacyjnych, jak np.:

- *więź hierarchiczną* – obejmującą relacje nadrzędności i podporządkowania, zachodzącą np. pomiędzy instytucjami czy pomiędzy przełożonym a podwładnym (kierowanie i więź służbowa), przywódcą a członkiem grupy nieformalnej;
- *więź funkcjonalną (lub funkcyjną)* – zachodzącą pomiędzy jednostkami organizacyjnymi albo poszczególnymi pracownikami (wyraża się pomocą w wykonywaniu zarówno funkcji podstawowych, jak i regulacyjnych czy pomocniczych);
- *więź informacyjną* – wyznaczającą przepływ informacji; więź ta może być realizacją innych więzi: hierarchicznej (przekazywanie meldunków, rozkazów), współdziałania (porozumiewanie się i kontekst jako warunek współpracy) i funkcjonalnej,

a pośród nich także *więź współdziałania*, ważna w niniejszych rozważaniach, polegająca na kooperacji, współpracy itd., w której chodzi o otrzymanie jakiegoś wytworu, co należy do zadań danej organizacji⁶⁴.

Skuteczność współdziałania, zdaniem T. Kotarbińskiego, osiągnąć można tylko poprzez przestrzeganie przypisanych mu zasad, a więc:

- *integrację działań* (syntezę działań), czyli umiejętność scalania czynności składowych w całość jak najprzydatniejszą do osiągnięcia celu. Integracja jest możliwa po włączeniu do całości wszystkich niezbędnych elementów. Należy przy tym zadbać, aby żaden element nie został usunięty lub zdeformowany (zepsuty, zniszczony). Stopień jego ważności zależy od tego, w jakiej mierze jego brak lub uszkodzenie utrudni funkcjonowanie całości, oraz od tego, jak wielkich trudności

⁶³ J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich...*, s. 118.

⁶⁴ W cytowanej *Małej encyklopedii prakseologii...* na s. 206 znajdujemy też omówienie więzi i relacji. Więż to angielskie „relation”. Relacja to stosunek jakiejkolwiek zależności, zachodzący pomiędzy przedmiotami dowolnego rodzaju, np. ze względu na podobieństwo, związek przyczynowy, wzajemne oddziaływanie, ustosunkowanie wielkościowe (jeden przedmiot jest od drugiego większy, mniejszy, równy), przestrzenne (bliższy, dalszy) i czasowe (wcześniejszy, równoczesny, późniejszy), [w:] T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii...*, s. 270-271.

nastręcza zastąpienie tego elementu w razie jego braku lub naprawa w razie uszkodzenia;

- *koordynacja i uzgodnienie*, czyli optymalne, umiejętne uporządkowanie i połączenie (zespolenie) składników w całość, co jest istotnym warunkiem racjonalnej integracji działań. Składniki winny wspomagać się wzajemnie, także przez uzgadnianie czynności składających się na czyn złożony wielopodmiotowy. Koordynacja to harmonia między wszystkimi czynnościami, zapewniająca łatwość funkcjonowania i prowadzenia organizacji;
- *koncentracja* (nagromadzenie) to kumulacja działań w odniesieniu do wspólnego ich celu. Z kumulacją celów wokół wspólnego środka jako „ośrodka” mamy do czynienia wtedy, gdy robiąc to, co potrzebne do danego celu, robimy tym samym to, czego wymagają inne cele niż przyjęte. Koncentracja jest ważną zasadą współdziałania, mającą zastosowanie zarówno w pracach wielopodmiotowych, jak i w pracy jednopodmiotowej. Koncentrację rozumieć należy jako skupienie czegokolwiek ze względu na miejsce lub sposób nagromadzenia rzeczy, tworzących pewien ośrodek ułatwiający korzystanie z nich, skupienie działań ze względu na wspólny cel⁶⁵.

Aby organizacja osiągnęła zamierzone efekty współdziałania, konieczne jest sformułowanie konkretnych, wymiernych celów⁶⁶, zgodnych z realnymi i możliwymi do dotrzymania terminami. Można określić przynajmniej cztery powody świadczące o ważności przyjętych celów współdziałania:

- *zapewniają poczucie kierunku* – cele mobilizują, motywują i pomagają przezwyciężyć przeszkody organizacji;
- *wpływają na koncentrację wysiłków* – wybierając jeden cel lub zbiór celów pokrewnych, ustala się priorytety i angażuje w określony sposób wykorzystania dostępnych zasobów;
- *wyznaczają plany i decyzje* – uzyskane odpowiedzi pozwalają na kształtowanie planów krótko- i długoterminowych;
- *pomagają w ocenie osiąganych postępów* – cele są istotnym elementem kontrolowania – procesu upewniania się, czy działania są współmierne do celów i planów, które zostały opracowane do osiągnięcia tychże celów⁶⁷.

⁶⁵ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie...*, s. 114-116, 203-206 i 208-210.

⁶⁶ Cel oznacza tutaj „to, do czego się dąży, co się chce osiągnąć, punkt, miejsce, do którego się zmierza (cel daleki, nieosiągalny, szczytny, wspólny)”, za: *Słownik języka polskiego...*, s. 235.

⁶⁷ J.A.F. Stoner, R.E. Freeman, D.R. Gilbert, *Kierowanie*, Warszawa 2001, s. 262-263.

Układanie właściwych stosunków w sytuacjach, w których występuje kilka różnych podmiotów współdziałających, wymaga opierania się na zasadach zapewniających skuteczność działania. Chodzi o kilka ogólnych zasad prawa, które mają szczególne odniesienie do problematyki współdziałania.

Pierwsza z nich to *zasada równorzędności i dobrowolności* – odnosząca się do samej istoty współdziałania, a określająca, że jednostki współdziałające muszą tak działać, aby w niczym nie naruszać tej zasady. Niezgodne z nią jest jakiegokolwiek wywieranie nacisku lub presji w celu wykonania określonych czynności. Zgodnie z tą zasadą współdziałanie powinno opierać się na wzajemnym zaufaniu, poszanowaniu i dobrowolności, co przynosi większe efekty. Wszelkie działania powinny być konsultowane i uzgadniane ze wszystkimi zainteresowanymi podmiotami, bez wywierania jakiegokolwiek przymusu.

Druga z zasad, *zasada celowości*, nakłada obowiązek sprecyzowania celu podejmowanych działań. Podmioty współdziałające powinny skupić się na sprawach najistotniejszych, realnych i dostosowanych do warunków i możliwości. *Zasada skuteczności* natomiast wyraża się w stopniu zbliżenia do celu, czyli porównania w rzeczywistości wyników z zamierzeniami. O skuteczności podejmowanych działań świadczą uzyskane efekty. Do problematyki współdziałania odnieść można także *zasadę efektywności*, o której można mówić, gdy podjęte działania prowadzą do osiągnięcia celu przy możliwie najmniejszych nakładach – mniejszych niż te, których wymagałyby alternatywne działania⁶⁸.

Współdziałanie zakłada więc wykonanie zadania przy jak najmniejszym nakładzie sił i środków. Osiągnięcie tego celu nie jest uwarunkowane tylko istnieniem wspólnoty, ale przede wszystkim tym, aby zespolone działania były jak najefektywniejsze. Aby współdziałanie było skuteczne, musi spełniać kilka wymagań⁶⁹. Najważniejsze z nich to:

- *dokładność* – wyrażająca się w precyzyjnym uzgodnieniu czynności współdziałających podmiotów w czasie wykonywania zadania;
- *kompleksowość* – oznaczająca konieczność organizacji i realizacji współdziałania na wielu płaszczyznach. Kompleksowość współdziałania wymusza stosowanie na szeroką skalę uzgodnień sposobów działania, czasochłonnych zabiegów organizacyjnych i ciągłej kontroli realizacji;
- *ciągłość* – sprowadza się do stałej gotowości organów kierujących do natychmiastowej ingerencji w celu podtrzymania zagrożonego współdziałania;

⁶⁸ H. Tokarski, *Współdziałanie i współpraca...*, s. 21-22.

⁶⁹ Z. Galewski, *Współdziałanie na polu walki*, Warszawa 1983, s. 52-62.

- *elastyczność* – ma na celu zapewnienie przystosowania zorganizowanego systemu współdziałania do zmiennych, często nieprzewidywalnych warunków;
- *konsekwencja* – wyraża się w dążeniu decydentów na wszystkich szczeblach do zachowania przydatności zorganizowanego systemu na cały okres działań;
- *operatywność* – to gotowość kierowników i „sztabów” wszystkich szczebli do natychmiastowej i skutecznej interwencji tam, gdzie napotka się przeszkody, tak aby realizacja współdziałania była nadal możliwa.

Współdziałanie jest zjawiskiem powszechnym, choć nie zawsze zdajemy sobie sprawę z jego występowania. Każdy z podmiotów uczestniczących w procesie współdziałania dysponuje innymi możliwościami i umiejętnościami, których połączenie we wspólnych działaniach przynosi znacznie lepszy efekt, niż prosta suma działań niezależnych. Zjawisko takie nazywa się efektem synergii, polegającym na tym, że współdziałające elementy dają wypadkowy wynik pod jakimś względem większy niż prosta suma skutków wywołanych przez każdy wynik z osobna⁷⁰. Zjawisko powstawania efektu synergicznego polega na tym, że współdziałanie wyzwala w podmiotach to, co dotychczas pozostawało w ukryciu, jakieś dotąd nieujawnione właściwości. Można przyjąć, że współdziałanie wzmacnia te podmioty⁷¹.

1.3.2. Potrzeby współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji rządowej i samorządowej w sytuacjach kryzysowych

Na podstawie opracowywanego w siłach zbrojnych corocznie *Planu udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych*⁷² oraz bieżącej analizy i diagnozy sytuacji rzeczywistej podejmowane są decyzje o udzieleniu wsparcia sektorowi cywilnemu w trzech trybach: podstawowym, alarmowym i nakazowym. Adekwatnie do tego ze składu SZ RP wydzielane są i utrzymywane siły i środki możliwe do

⁷⁰ L.J. Krzyżanowski, *Podstawy nauk o organizacji...*, s. 135.

⁷¹ Ibid., s. 167.

⁷² Składowymi planu „głównego” jest osiem planów szczegółowych, czyli plany udziału SZ RP: w obronie przed terroryzmem; w zwalczaniu powodzi i zjawisk lodowych; w akcjach ratowniczo-gaśniczych i usuwaniu skutków pożarów przestrzennych; w oczyszczaniu terenu z przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych; w akcjach poszukiwawczo-ratowniczych; w akcji odśnieżania; w likwidacji skutków awarii technicznych z TŚP i wypadków radiacyjnych; działań przeciwepidemicznych.

użycia w sytuacji kryzysowej. Z opisanym wyżej planem koresponduje WPZK, gdyż w jednym z jego załączników funkcjonalnych określony jest tryb użycia sił i środków sił zbrojnych.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym określa, kiedy do działań z zakresu zarządzania kryzysowego mogą być skierowane pododdziały i oddziały wojskowe, tj. w sytuacji, gdy użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające⁷³. W takim wypadku MON, na wniosek wojewody, może przekazać do jego dyspozycji siły i środki.

Wspomniana ustawa precyzuje także sytuacje, kiedy podczas działań reagowania kryzysowego istnieje potrzeba i konieczność użycia wojska. Zgodnie ze swoimi możliwościami, w tym stosownie do przygotowania specjalistycznego, pododdziały i oddziały SZ RP mogą być użyte do: monitorowania (na zasadzie współuczestnictwa) zagrożeń; oceny skutków zaistniałych na obszarze występowania zagrożeń; zadań poszukiwawczo-ratowniczych; ewakuacji poszkodowanej ludności i mienia; zadań mających na celu przygotowanie warunków do czasowego przebywania ewakuowanej ludności w wyznaczonych miejscach; ochrony mienia pozostawionego na obszarze występowania zagrożeń; izolowania obszaru występowania zagrożeń lub miejsca prowadzenia akcji ratowniczej; prac zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych przy zagrożonych obiektach budowlanych i zabytkach; prac wymagających użycia specjalistycznego sprzętu technicznego lub materiałów wybuchowych; usuwania materiałów niebezpiecznych i ich unieszkodliwiania; likwidowania skażeń chemicznych oraz skażeń i zakażeń biologicznych; usuwania skażeń promieniotwórczych; zadań związanych z naprawą i odbudową infrastruktury technicznej; współudziału w zapewnieniu przejezdności szlaków komunikacyjnych; udzielania pomocy medycznej i wykonywania przedsięwzięć sanitarnohigienicznych i przeciwepidemicznych.

⁷³ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku..., art. 25, ust. 1.

2. OCENA PROCESU WSPÓŁDZIAŁANIA TERENOWYCH ORGANÓW ADMINISTRACJI WOJSKOWEJ Z ORGANAMI ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ I SAMORZĄDOWEJ W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH

2.1. Obszary i zakres współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji rządowej i samorządowej w sytuacjach kryzysowych

2.1.1. Współdziałanie terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych w świetle obowiązujących przepisów

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z 2007 roku w pewnym stopniu uporządkowała przestrzeń prawną, która m.in. ma określać obszary i zakres współdziałania organów administracji wojskowej z organami administracji publicznej na wypadek sytuacji kryzysowych. Chodzi o te sytuacje kryzysowe, które nie wymagają wprowadzania żadnego z określonych w Konstytucji RP stanów nadzwyczajnych. Funkcjonujące do czasu uchwalenia wspomnianej ustawy akty prawne nie regulowały w sposób przejrzysty wielu zagadnień, a wyraźnym tego przykładem było nieprawidłowe współdziałanie sektora militarnego z sektorem niemilitarnym.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z 2007 roku dookreśliła pojęcie sytuacji kryzysowej oraz uściśliła związane z nią zadania i kompetencje organów administracji publicznej.

Warto zauważyć, że w 2003 roku, jako akt wykonawczy do ustawy o stanie klęski żywiołowej⁷⁴, wydane zostało *Rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospo-*

⁷⁴ Art. 18 ust. 3 *Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej*, DzU z 2002 r. nr 62, poz. 558 i nr 74, poz. 676.

*litej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu*⁷⁵. Dokonano w nim systematyzacji rodzajów działań ratowniczych i prewencyjnych, prowadzonych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, a w których mogą brać udział pododdziały i oddziały sił zbrojnych, a także określono sposób koordynowania i dowodzenia nimi oraz system zabezpieczenia logistycznego jednostek wojskowych biorących udział w tych działaniach. Problemem było jednak niemal ściśle przyporządkowanie rozporządzenia do ustawy o stanie klęski żywiołowej. Wymieniało ono enumeratywnie obszary działań ratowniczych i prewencyjnych (łącznie 14 takich działań). Można je było stosować podczas stanu nadzwyczajnego. Nierozwiązany pozostawał problem działania wojska w sytuacjach kryzysowych, a więc poniżej progu umożliwiającego wprowadzenie stanu nadzwyczajnego.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym w sposób lakoniczny odniosła się do zagadnienia współdziałania wojska z sektorem cywilnym w sytuacjach kryzysowych, jednak wymieniła obszary, w których SZ RP mogą wspomóc administrację rządową i samorządową w akcjach i operacjach kryzysowych. Jest to w chwili obecnej podstawowy akt prawny regulujący obszar i zakres współdziałania omawianych organów w sytuacjach kryzysowych.

2.1.2. Obszary współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych

Obszarami współdziałania są treści zadań cząstkowych, które muszą być realizowane wspólnie przez jednostki wykonawcze podległe administracji publicznej i jednostki wojskowe koordynowane przez terenowe organy administracji wojskowej. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym w pewnym stopniu powieliła zagadnienie związane z wyszczególnieniem obszarów, w których terenowe organy administracji wojskowej współdziałają z administracją rządową i samorządową podczas akcji i operacji kryzysowych. Rozporządzenie z 2003 roku wskazywało 14 takich obszarów, natomiast ustawa wymienia ich 16. Wszystkie opisane w rozporządzeniu obszary działania zostały przeniesione do ustawy. W tych obszarach współdziałania uwzględniona jest koordynacja udziału jednostek wojskowych w działaniach ratowniczych i prewencyjnych, dokonywana głównie przez WSzW, w mniejszym stopniu przez WKU i OW.

⁷⁵ *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 roku...*, poz. 347.

Terenowe organy administracji wojskowej współdziałają z organami administracji publicznej głównie w sprawach koordynacji użycia oddziałów i pododdziałów wojskowych, które w sytuacji kryzysowej realizują **zadania ratownicze** oraz **zadania prewencyjne**. Koordynacja ta dotyczy realizacji takich zadań, jak:

1. **Współdział w monitorowaniu zagrożeń**, polegający na: w przypadku dużych pożarów obszarów leśnych – wsparciu powietrznego systemu obserwacyjnego będącego w dyspozycji regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych i Państwowej Straży Pożarnej; monitorowaniu stanu urządzeń hydrotechnicznych zagrożonych spiętrzonymi masami lodu oraz udział w monitorowaniu szczelności wałów przeciwpowodziowych i stanu urządzeń hydrotechnicznych od strony koryta rzeki, z wykorzystaniem załóg jednostek pływających, jak też udział w opracowywaniu dokumentacji fotograficznej rejonów zalanych i zagrożonych; udziale w systemie prognozowania meteorologicznego, z wykorzystaniem stanowisk prognostycznych Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej oraz Marynarki Wojennej; stałym monitoringu poziomu skażeń promieniotwórczych, chemicznych i biologicznych, z wykorzystaniem danych z ośrodków analizy skażeń; monitorowaniu znalezisk podejrzanych o skażenie radiacyjne, chemiczne lub biologiczne; udziału w monitorowaniu poziomu skażeń powstałych w wyniku rozszczelnienia instalacji zawierających toksyczne środki przemysłowe lub substancje promieniotwórcze; udziału w systemie monitorowania czynnika chorobotwórczego w obliczu masowych zakażeń ludzi; czynnym udziale w monitorowaniu poziomu skażeń promieniotwórczych, chemicznych i biologicznych, mogących powstać w wyniku zagrożenia zamachem terrorystycznym.
2. **Ocena skutków zjawisk zaistniałych na obszarze występowania zagrożeń**, polegająca na: udziale w ocenie skali ewakuacji ludzi i mienia z obszarów zalanych i zagrożonych; udziale w ocenie skali możliwych zniszczeń i potrzeb w zakresie doraźnej odbudowy infrastruktury drogowo-mostowej, wałów ochronnych i urządzeń hydrotechnicznych zniszczonych lub uszkodzonych przez powódź, a także na skutek zjawisk lodowych; udziale w określaniu i prognozowaniu stref skażeń; naliczaniu potrzeb sił i środków niezbędnych do przywrócenia stanu równowagi środowiska; rozpoznawaniu czynnika rażącego i pomiarze stężenia skażeń radioaktywnych i chemicznych powstałych w wyniku rozszczelnienia instalacji zawierających toksyczne środki przemysłowe lub substancje promieniotwórcze; nali-

czaniu potrzeb sił i środków niezbędnych do likwidacji skutków awarii instalacji technologicznych zawierających toksyczne środki przemysłowe, awarii w rafineriach, składach paliw i zakładach wydobywania gazu ziemnego, katastrof budowlanych, a jeżeli zajdzie taka potrzeba również awarii sieci wodociągowych; udziale w systemie badań laboratoryjnych czynnika chorobotwórczego w obliczu masowych zakażeń ludzi i ewentualnie zwierząt; bilansowaniu sił i środków pozostających w dyspozycji lub podlegających rozwinięciu w ramach resortowej służby zdrowia i służby sanitarnej, niezbędnych do minimalizacji skutków masowych zakażeń ludzi; udziale w naliczaniu możliwych do przygotowania miejsc kwarantanny i izolacji ludzi podejrzanych o zakażenie chorobami wywołującymi epidemie; udziale w ocenie sytuacji i naliczaniu sił i środków niezbędnych do likwidacji skutków poważnych zdarzeń lotniczych i morskich, a niekiedy także kolejowych i drogowych; ocenie sytuacji oraz naliczaniu sił i środków niezbędnych do likwidacji skażeń promieniotwórczych, chemicznych i biologicznych, powstałych w wyniku zamachu terrorystycznego; udziale w ocenie zagrożeń porządku publicznego mogących powstać w wyniku masowej migracji ludności; udziale w ocenie zagrożeń i naliczaniu sił i środków minimalizujących utrudnienia wywołane paraliżem transportu kolejowego.

3. **Działania poszukiwawczo-ratownicze**, polegające na: poszukiwaniu i ratowaniu ludzi odciętych od otoczenia w wyniku pożarów kompleksów leśnych, z użyciem śmigłowców; poszukiwaniu i ratowaniu odciętych od otoczenia i uwięzionych w wyniku powodzi, z użyciem śmigłowców; poszukiwaniu i ratowaniu ludzi na morzu, zagrożonych w wyniku sztormu, poszkodowanych w wyniku katastrofy budowlanej, katastrofy morskiej, lotniczej, osób poszkodowanych w wyniku poważnego zdarzenia budowlanego wywołanego zamachem terrorystycznym.
4. **Ewakuacja poszkodowanej ludności i mienia**, obejmująca: ewakuowanie ludzi i mienia poszkodowanych lub zagrożonych w wyniku dużych pożarów, głównie kompleksów leśnych; ewakuowanie ludzi i mienia poszkodowanych lub zagrożonych w wyniku powodzi i dużych podtopień; ewakuowanie ludzi i mienia poszkodowanych lub zagrożonych bądź odciętych od świata w wyniku obfitych opadów śniegu; ewakuowanie ludzi i mienia poszkodowanych lub zagrożonych w wyniku dużych podtopień spowodowanych obfitymi i długotrwałymi opadami deszczu; udział w ewakuacji załóg i pasażerów uszkodzonych morskich jednostek pływających.

- 5. Przygotowanie warunków do czasowego przebywania ewakuowanej ludności w tymczasowych miejscach zakwaterowania**, dotyczące: przygotowania rejonów czasowego pobytu ludzi i zwierząt ewakuowanych z rejonów zagrożonych skażeniem radiacyjnym lub biologicznym; przygotowanie dodatkowych rejonów kwarantanny i izolacji dla osób podejrzanych o zakażenie chorobami wywołującymi epidemię; współudziału w przygotowaniu rejonów kwarantanny i izolacji dla zwierząt podejrzanych o zakażenie chorobami wywołującymi epidemię; przygotowanie rejonów czasowego pobytu dla uczestników masowych migracji; współudziału w przygotowaniu rejonów czasowego pobytu dla uczestników dużych i bardzo dużych imprez masowych.
- 6. Ochrona mienia pozostawionego na obszarze występowania zagrożeń**, obejmująca: wydzielenie sił i środków do ochrony mienia po ewakuowanych mieszkańców z terenów zagrożonych w wyniku: skażeń radiacyjnych, biologicznych oraz masowego zakażenia ludzi, jak też skażeń radiacyjnych lub biologicznych powstałych w wyniku zamachu terrorystycznego.
- 7. Izolowanie obszaru występowania zagrożeń lub miejsca prowadzenia akcji ratowniczej**, polegające na: izolowaniu stref skażonych promieniotwórczo, chemicznie lub biologicznie oraz rejonów prowadzenia zabiegów specjalnych i sanitarnych; izolowaniu obiektów będących w administrowaniu wojska, miejsc kwarantanny ludzi podejrzanych o zakażenie chorobami wywołującymi epidemię; udziale w izolowaniu terenów uznanych za obszar występowania epidemii; udziale w izolowaniu terenów uznanych za obszar występowania masowych zachorowań zwierząt; udziale w izolowaniu miejsc grzebania zwierząt padłych w wyniku masowych zachorowań lub w ramach działań profilaktycznych polegających na uboju sanitarnym; udziale w izolowaniu miejsc poważnych zdarzeń lotniczych; izolowaniu stref skażonych promieniotwórczo, chemicznie lub biologicznie w wyniku zamachu terrorystycznego; udziale w izolowaniu i patrolowaniu rejonów dużych zamieszek.
- 8. Prace zabezpieczające, ratownicze i ewakuacyjne przy zagrożonych obiektach budowlanych i zabytkach**, obejmujące: specjalistyczne wsparcie działań prowadzonych przez służby ratownicze i konserwatorskie z udziałem specjalistów nadzoru budowlanego.
- 9. Prace z użyciem specjalistycznego sprzętu technicznego lub materiałów wybuchowych**, polegające na: udziale w prowadzeniu rozpoznania lotniczego terenów leśnych objętych pożarem lub zagrożonych jego rozprzestrzenianiem; w obliczu dużych pożarów kompleksów le-

śnych – wykonywaniu „dróg na przełaj” oraz ziemnych pasów zabezpieczających przed rozprzestrzenianiem się ognia; transporcie sił i środków z użyciem śmigłowców; doraźnym zasilaniu energetycznym sprzętu ratowniczego i stanowisk kierowania; oświetlaniu terenów; udziale w gaszeniu płonących morskich jednostek pływających; udziale w prowadzeniu rozpoznania lotniczego terenów zalanych lub zagrożonych zalaniem; wykonywaniu „dróg na przełaj” oraz doraźnej naprawie odcinków dróg zniszczonych przez wody powodziowe; wykonywaniu i utrzymywaniu doraźnych przepraw mostowych; wysadzaniu zatorów lodowych i przedmiotów zagrażających urządzeniom hydrotechnicznym; udziale w budowie i naprawie umocnień; transporcie sił i środków oraz ewakuacji z użyciem śmigłowców i pływających środków przeprawowych; budowie ujęć i punktów uzdatniania wody; udziale w budowie i utrzymywaniu doraźnego zaplecza medycznego i sanitarnego; udziale w odkażaniu terenów i obiektów skażonych zanieczyszczeniami niesionymi przez wody powodziowe; udziale w grzebaniu zwierząt padłych w wyniku powodzi; organizacji i utrzymaniu doraźnego systemu łączności kierowania; odśnieżaniu dróg, lotnisk, dworców i linii kolejowych; udziale w przywracaniu przejezdności dróg zatarasowanych przez powalone drzewa lub osuwiska ziemi; udziale w pomiarach i dezaktywacji skażeń radioaktywnych; udziale w pomiarach i likwidacji skutków skażeń chemicznych na wodzie i lądzie; budowie i utrzymaniu doraźnych składowisk substancji skażonych, pochodzących z dezaktywacji i odkażania; prowadzeniu prac wyburzeniowych uszkodzonych lub zniszczonych konstrukcji utrudniających prowadzenie akcji ratowniczej lub likwidację skutków katastrofy; udziale w prowadzeniu prac ziemnych niezbędnych przy likwidacji skutków dużych awarii w zakładach chemicznych, rafineriach lub zakładach wydobywania gazu ziemnego; podejmowaniu i unieszkodliwianiu niewypałów, niewybuchów, przedmiotów podejrzanych o skażenie chemiczne, biologiczne lub radiacyjne i innych przedmiotów niebezpiecznych; w przypadku masowych zakażeń ludzi – uruchomieniu i utrzymaniu rezerwowej bazy szpitalnej i zaplecza sanitarnego; udziale w odkażaniu ludzi, sprzętu, obiektów i terenu; udziale w likwidacji skutków poważnych zdarzeń kolejowych; wsparciu działań ratowniczych, głównie przez wykorzystanie technik minerskich, podczas likwidacji skutków katastrof statków rzecznych; udziale w systemie SAR w czasie akcji ratowania życia ludzi zagrożonego w wyniku katastrofy morskiej; udziale w likwidacji skutków katastrof statków morskich, głównie w zbieraniu ropopochodnych zanieczyszczeń

nawodnych i nabrzeżnych; udziale systemu ratownictwa chemicznego, radiacyjnego i biologicznego w likwidacji skutków zamachu terrorystycznego; udziale obsługi maszyn inżynierskich, agregatów prądotwórczych i urządzeń łączności w likwidacji skutków bombowych zamachów terrorystycznych; urządzaniu i utrzymywaniu rejonów bytowania migrującej ludności; w przypadku paralizu komunikacji kolejowej – udziale taboru samochodowego w organizacji transportu zastępczego.

- 10. Usuwanie materiałów niebezpiecznych i ich unieszkodliwianie**, obejmujące: współudział w lokalizowaniu, rozpoznawanie, określanie optymalnych środków bezpieczeństwa, usuwanie i unieszkodliwianie przedmiotów niebezpiecznych pochodzenia wojskowego, ujawnionych w trakcie prowadzenia akcji ratowniczej.
- 11. Likwidowanie skażeń chemicznych oraz skażeń i zakażeń biologicznych**, obejmujące: udział w likwidowaniu skażeń i zakażeń biologicznych towarzyszących: zakażeniom ludzi, zakażeniom zwierząt, zakażeniom środowiska roślinnego, aktom bioterroryzmu.
- 12. Usuwanie skażeń promieniotwórczych**, obejmujące: izolowanie stref skażonych promieniotwórczo, udział w likwidowaniu skażeń, udział w odkażaniu terenów i obiektów skażonych, udział w pomiarach i likwidacji skutków skażeń na wodzie i lądzie, budowę i utrzymywanie doraźnych składowisk substancji skażonych.
- 13. Naprawa i odbudowa infrastruktury technicznej**, obejmująca: udział w naprawach i odbudowie infrastruktury: przeciwpowodziowej, drogowo-mostowej, sieci energetycznych, telekomunikacyjnej, lotniskowej uszkodzonej bądź zniszczonej w wyniku zdarzeń.
- 14. Zapewnienie przejezdności szlaków komunikacyjnych (transportowych)**, obejmujące: współudział w zapewnieniu przejezdności kolejowych i drogowych szlaków komunikacyjnych; udział w utrzymaniu funkcjonowania lotnisk i portów morskich.
- 15. Udzielanie pomocy medycznej i wykonywanie zadań sanitarnohigienicznych i przeciwepidemicznych z użyciem sił i środków resortowej służby zdrowia**, polegające na: udziale w systemie badań laboratoryjnych czynnika chorobotwórczego w obliczu masowych zakażeń ludzi; użyciu sił i środków pozostających w dyspozycji lub podlegających rozwinięciu w ramach resortowej służby zdrowia i służby sanitarnej, niezbędnych do minimalizacji skutków masowych zakażeń ludzi; udziale w organizacji miejsc kwarantanny i izolacji ludzi podejrzanych o zakażenie chorobami wywołującymi epidemie; przygoto-

wanie rejonów kwarantanny i izolacji dla osób podejrzanych o zakażenie chorobami wywołującymi epidemie.

Jako obszar 16. ustawodawca wymienił **wykonywanie zadań określonych w WPZK**, co daje wojewodzie możliwość zwracania się o wsparcie wojskowe i jego koordynowanie przez terenowe organy administracji wojskowej do ministra obrony narodowej, nie zamykając katalogu wspomnianych wyżej obszarów⁷⁶.

2.1.3. Zakres współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych

Zgodnie z art. 25 ustawy o zarządzaniu kryzysowym⁷⁷ jednostki wojskowe mogą być użyte w działaniach związanych z likwidacją skutków sytuacji kryzysowych w przypadku, gdy użycie sił i środków cywilnych służb ratowniczych jest niemożliwe albo może okazać się niewystarczające. W takiej sytuacji, na wniosek wojewody, zgodnie z zastosowanym w danym momencie trybem użycia (nakazowy, alarmowy lub podstawowy), MON może przekazać do dyspozycji wojewody pododdziały lub oddziały SZ RP. Jednostki wojskowe są kierowane do wykonywania zadań ratowniczych i prewencyjnych. W tym czasie uruchamiany jest system zarządzania kryzysowego terenowych organów administracji wojskowej, w którym główną rolę przejmuje szef WSzW. Zakres działania oddziałów i pododdziałów wojska w sytuacjach kryzysowych musi być zgodny z ich wyposażeniem oraz specjalizacją stanów osobowych. Jednocześnie zakres tych działań musi być odzwierciedlony w WPZK, a co za tym idzie – uzgodniony z *Planem udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych*, opracowywanym odpowiednio w WKU, WSzW i OW. Podstawowy zakres współdziałania sprowadza się do planowania i koordynowania użycia oddziałów i pododdziałów wojskowych w prowadzonych działaniach. Obejmuje ono przedsięwzięcia mające na celu sprawne włączenie oddziałów SZ RP do realizacji zadań, z uwzględnieniem czasu i miejsca ich użycia oraz sposobu współdziałania z innymi podmiotami ratowniczymi. Zadania dla oddziałów SZ wojewoda, starosta powiatu oraz wójt gminy przekazują wyłącznie ich dowódcom. Nadto ważnym elementem jest udział przedstawiciela szefa bądź osobiście szefa WSzW w pracach WZZK.

⁷⁶ Uszczegółowienie opisanych obszarów współpracy zamieszczone jest w jednym z załączników funkcjonalnych do WPZK.

⁷⁷ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku....

2.2. Obowiązujące procedury współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji rządowej i samorządowej w sytuacjach kryzysowych

2.2.1. Udział grup operacyjnych w organizacji współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych

W OW na wypadek zaistnienia sytuacji kryzysowej, w celu wsparcia procesu decyzyjnego dowódcy okręgu powoływana jest Grupa Operacyjna (GO). Funkcjonuje ona w Stanowisku Kierowania Reagowaniem Kryzysowym (SKRK) okręgu, rozmieszczonym we wcześniej do tego przygotowanych lub określonych przez dowódcę OW pomieszczeniach. Jest ona powoływana na sygnał lub doraźnie, zgodnie z rozkazem dowódcy OW, stosownie do narastania (rozwoju) sytuacji kryzysowych.

Uczestniczący w jej pracach oficerowie i pracownicy cywilni wojska stanowią organ wykonawczy dowódcy OW, koordynując działania komórek organizacyjnych dowództwa OW w takich sytuacjach oraz wypracowują stanowiska w tym zakresie, przedkładając je dowódcy OW do akceptacji. Podstawowe zadania członków GO w sytuacji kryzysowej sprowadzają się do: monitorowania i oceny zagrożeń, zbierania i aktualizowania danych o stanie gotowości sił przewidzianych do użycia w sytuacjach kryzysowych, informowania dowódcy OW o występujących zagrożeniach oraz przygotowywania propozycji rozwiązań, opracowywania dokumentów dowodzenia, utrzymywania współpracy z układem niemilitarnym, przygotowywania sprawozdań o rozwoju sytuacji kryzysowej i działalności GO, utrzymywania stałego kontaktu z Grupą Reagowania Kryzysowego Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych (IWSZ) oraz grupami WSzW z terenów objętych działaniami, przygotowaniu propozycji użycia wojsk na obszarze OW oraz poza jego granicami.

Organem wykonawczym szefa WSzW jest GO, która służy do oceny zagrożeń oraz przygotowania propozycji rozwiązań sytuacji kryzysowych w ramach wsparcia procesu decyzyjnego oraz kierowania i koordynowania działań pododdziałów wydzielonych do likwidacji skutków sytuacji kryzysowej. Pracownicy powołani do składu GO odgrywają zasadniczą rolę w koordynacji użycia sił zbrojnych OW w sytuacjach kryzysowych na terenie województwa. Ponadto zapewniają ciągłość współdziałania i obiegu informacji pomiędzy poszczególnymi ogniwami administracji publicznej, pododdziałami i oddziałami SZ RP

wyznaczonymi lub skierowanymi do udziału w działaniach ratowniczych i prewencyjnych a właściwymi szczeblami dowodzenia tych sił⁷⁸.

Do zasadniczych zadań oficerów i pracowników cywilnych wojska, działających w ramach GO WSzW, należy: zbieranie i analizowanie informacji o zaistniałych zdarzeniach oraz przygotowanie propozycji w dziedzinie reagowania kryzysowego, aktualizowanie informacji o stopniu gotowości sił i środków przewidzianych do użycia i ich materiałowo-technicznym zaopatrzeniu, opracowanie planów użycia sił wojskowych w akcjach kryzysowych oraz innych dokumentów wynikających z procedur postępowania w takich sytuacjach, utrzymywanie współdziałania z GO okręgu i dyżurnymi WCZK, współdziałanie oficerów zmian dyżurnych kierowniczej kadry WKU z powiatowymi i gminnymi organami administracji oraz dyżurnymi PCZK i GCZK, kierowanie zabezpieczeniem mobilizacyjnego rozwinięcia jednostek wojskowych przewidywanych do użycia w sytuacjach kryzysowych. Zadania wypełniane przez członków zespołów GO WSzW są zbieżne z zadaniami pracowników zespołów GO OW.

Współdziałanie GO WSzW z organami administracji rządowej i samorządowej obejmuje głównie: zapewnienie stałej łączności i sprawnego obiegu informacji o zagrożeniach, pomoc w rozpoznawaniu zagrożeń wynikających z zaistnienia zdarzeń niebezpiecznych oraz wymiana informacji, zapewnienie swobody działania siłom wojskowym użytym w akcjach i operacjach kryzysowych.

W strukturach WKU nie zostały wyodrębnione komórki organizacyjne lub stanowiska pracy, którym by przypisano zadania współdziałania z organami administracji rządowej i samorządowej w sytuacjach kryzysowych. Zadania z tym związane, jako dodatkowe realizuje oficer Wydziału Planowania Mobilizacji i Administrowania Rezerwami.

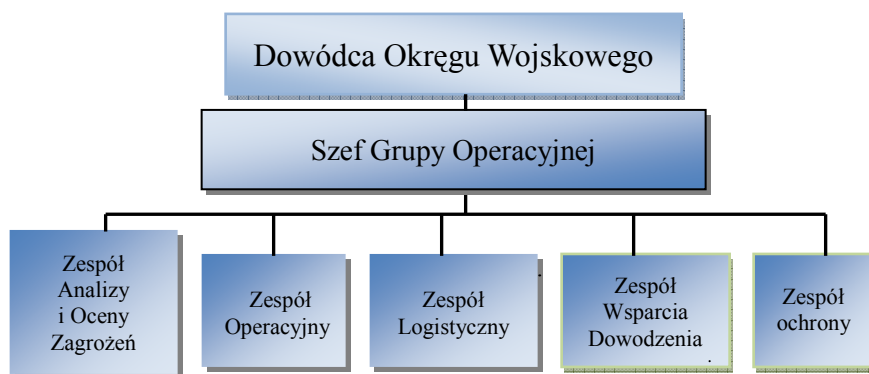
Ze względu na to, że Zespoły Operacyjne (ZO) WKU wprowadzono powszechnie dopiero na przełomie 2007 i 2008 roku, ich nazewnictwo w różnych komendach może być odmienne, tak jak i nałożone na nie zadania.

Funkcjonujące podczas akcji i operacji kryzysowych grupy i zespoły operacyjne mają specyficzną strukturę.

W skład GO OW wchodzi: szef, zastępca, szefowie zmian dyżurnych oraz członkowie zespołów operacyjnych. Zespoły operacyjne GO to: **Zespół Analizy i Oceny Zagrożeń**, którego członkowie za zadanie mają: zbieranie i analizowanie informacji o zagrożeniach i rozwoju sytuacji kryzysowej oraz

⁷⁸ Członkowie GO OW rozpoczynają swoją działalność w reżimie pracy ciągłej w stanie gotowości kryzysowej BRAVO (40-60% pełnej obsady) oraz w pełni rozwijają działalność w stanie gotowości kryzysowej CHARLIE. W GO obowiązuje dwuzmianowa praca, w systemie 12-godzinnych dyżurów. Odpowiedzialność za sprawną, merytoryczną i terminową pracę zmian dyżurnych ponoszą ich szefowie. Każdorazowe przyjęcie obowiązków przez zmianę dyżurną poprzedzone jest informowaniem operacyjnym.

przygotowanie dla dowódcy OW danych o aktualnej sytuacji w zagrożonym rejonie; **Zespół Operacyjny**, którego członkowie odpowiedzialni są za wykonywanie zadań związanych z planowaniem i koordynowaniem działań w sytuacjach kryzysowych w rejonie odpowiedzialności; **Zespół Logistyczny**, który realizuje zadania związane z przygotowaniem i koordynowaniem logistycznego zabezpieczenia działań wojsk w akcjach i operacjach kryzysowych na obszarze odpowiedzialności OW; członkowie **Zespołu Wsparcia Dowodzenia** za zadanie mają przygotowanie sił i środków łączności do realizacji dowodzenia, przygotowanie miejsc pracy i odpoczynku oraz zabezpieczenie żywienia obsady operacyjnej GO OW; natomiast pracownicy **Zespołu Ochrony** odpowiadają za dystrybucję dokumentów wytworzonych przez GO oraz napływających od przełożonego i podwładnych. Głównymi zadaniami pracowników GO OW, związanymi ze współpracą z organami administracji rządowej i samorządowej w sytuacji kryzysowej, są: zapewnienie łączności i właściwego obiegu informacji oraz systemu powiadamiania, wymiana informacji o skutkach zaistniałych zdarzeń, koordynacja wspomagania likwidacji skutków sytuacji kryzysowej.

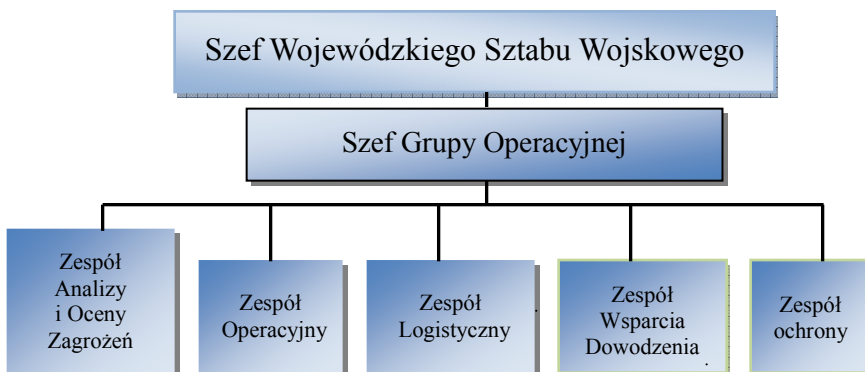


Rys. 5. Struktura organizacyjna GO OW

Źródło: *opracowanie własne*

W skład GO WSzW, podobnie jak w OW, wchodzi: szef, zastępca, szefowie zmian dyżurnych oraz członkowie zespołów operacyjnych. Zespoły operacyjne GO WSzW to analogicznie do składu GO OW: Zespół Analizy i Oceny Zagrożeń, Zespół Operacyjny, Zespół Logistyczny, Zespół Wsparcia Dowodzenia, Zespół Ochrony⁷⁹. Zespoły te działają w składach czteroosobowych.

⁷⁹ W GO WSzW obowiązuje dwuzmianowy system pracy. Odpowiedzialność za sprawną, merytoryczną i terminową pracę członków zmian dyżurnych ponoszą ich szefowie. Każdo-



Rys. 6. Struktura organizacyjna GO WSzW

Źródło: *opracowanie własne*

W sytuacji kryzysowej, gdy uruchamiane są Grupy Operacyjne WSzW i OW, w WKU powołany zostaje Zespół Operacyjny (ZO), podzielony na podzespoły. Najczęściej nazwane są one analogicznie do ZO WSzW, czyli Podzespół Analizy i Oceny Zagrożeń, Podzespół Operacyjny, Podzespół Logistyczny, Podzespół Wsparcia Dowodzenia oraz Podzespół Ochrony.



Rys. 7. Struktura organizacyjna ZO WKU

Źródło: *opracowanie własne*

razowe przyjęcie obowiązków przez zmianę dyżurną poprzedzone jest informowaniem operacyjnym.

2.2.2. Procedury współdziałania terenowych organów administracji woj- skowej z organami administracji rządowej i samorządowej w trybie podstawowym

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) gminy, w której wystąpiła sytuacja kry- zysowa, poprzez starostę powiatu zwraca się do wojewody o udzielenie wspar- cia wojskowego. Wojewoda, po otrzymaniu takiego wniosku, zleca kierowni- kowi WCZK analizę, ocenę i realizację postulatów. Członkowie centrum, posił- kując się danymi przekazanymi przez wójta gminy, opracowują wniosek, który – po podpisaniu przez wojewodę – przesyłają do WSzW.

Wniosek po wpłynięciu do WSzW trafia do powołanej tam GO, gdzie poddawany jest analizie pod kątem możliwości wydzielenia niezbędnych do działań sił i środków. Przeanalizowany wniosek, wraz ze wskazaniem za- proponowanych oddziałów i pododdziałów wojskowych, przekazywany jest do dowództwa OW, gdzie poprzez GO trafia do IWSZ, a stamtąd do Szt. Gen. WP lub bezpośrednio do MON.

Równocześnie przedstawiciel GO WSzW, wraz z przedstawicielem wo- jewody i wójta oraz z dowódcą pododdziału, który przewidziany został do udziału w akcji lub operacji kryzysowej, dokonują rekonesansu w terenie oraz kalkulacji potrzebnych sił i środków. W praktyce już w momencie przygotowywania wniosku w WSzW powiadamiani są dowódcy oddziałów i pododdziałów wojskowych, które tworzyć będą zgrupowanie zadaniowe przeznaczone do użycia w działaniach ratowniczych lub prewencyjnych.

W trakcie tych czynności następuje dalsza analiza i ocena intensywności zagrożenia, która może skutkować zawarciem we wniosku sugestii o ko- nieczności użycia sił i środków podległych bezpośrednio DWŁąd. Jeśli z analizy i oceny sytuacji kryzysowej wynika niezbędność użycia takich sił, stosowny wniosek poprzez opisane poprzednio szczeble trafia do decydenta, czyli Szt. Gen. WP lub MON.

Podjęta w MON lub Szt. Gen. WP (na podstawie wniosku) decyzja o udzie- leniu wsparcia wojskowego ratowniczym siłom cywilnym zostaje przesłana zwrotnie do wojewody, z jednoczesnym powiadomieniem wymienionych kolejnych szczebli, a zwłaszcza właściwego szefa WSzW i dowódcy jed- nostki (zgrupowania) zadaniowej.

Po uzyskaniu informacji o wydzieleniu sił i środków wojska wojewoda doprecyzowuje z szefem WSzW potrzeby logistyczne w czasie prowadzenia akcji lub operacji kryzysowej. Wójt gminy, w której wystąpiło zagrożenie, przekazuje dowódcy pododdziału (oddziału) szczegółowe zadania do zreali- zowania, informuje o sposobach organizacji współdziałania oraz ewentual- nego wsparcia logistycznego.

Tryb podstawowy stosowany jest w przypadku wyczerpania własnych możliwości ratowniczych gminy, czyli wtedy, gdy posiadane przez nią siły ratownicze nie dysponują odpowiednim potencjałem do skutecznej realizacji zadań w prowadzonych działaniach ratowniczych i prewencyjnych, a jedynym gwarantem skutecznej ich realizacji jest użycie sił i środków wojska⁸⁰.

2.2.3. Procedury współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji rządowej i samorządowej w trybie alarmowym

W trybie alarmowym wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta zwraca się bezpośrednio do dowódcy jednostki wojskowej znajdującej się w tej gminie czy powiecie lub w pobliżu miejsca wystąpienia zagrożenia z prośbą o wsparcie podjętej już własnymi siłami akcji kryzysowej.

W trybie alarmowym możliwe jest, że w razie szczególnej intensywności i dynamiki rozwijającego się zagrożenia dowódca oddziału lub pododdziału wojska stacjonującego w pobliżu podejmuje samodzielnie decyzje o wprowadzeniu swoich sił i środków do akcji lub operacji kryzysowej. W takiej sytuacji o swej decyzji dowódca musi natychmiast powiadomić swoich przełożonych. Wójt lub starosta w tym czasie przesyła stosowny wniosek do wojewody, który postępuje jak w trybie podstawowym, z tym że we wniosku o wsparcie działań sił cywilnych wskazuje oddziały lub pododdziały, które już samodzielnie weszły do akcji kryzysowej.

Istotą trybu alarmowego jest to, że w sytuacjach wymagających podjęcia natychmiastowych działań wniosek o użycie oddziałów lub pododdziałów SZ RP składa właściwy miejscowo wójt lub starosta, kierując go do dowódcy stacjonującej w pobliżu jednostki wojskowej. O złożeniu takiego wniosku niezwłocznie powiadamia on wojewodę, który wdraża procedurę analogiczną do stosowanej w trybie podstawowym.

⁸⁰ Decyzja Z-1/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 15 lutego 2007 r. w sprawie Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu obrony narodowej; Rozkaz nr Z-412/DOW/DSO SZRP szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 27 kwietnia 2007 r. w sprawie funkcjonowania Systemu Kierowania Reagowaniem Kryzysowym resortu obrony narodowej; Rozkaz nr PF-24/OPER/P3 Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 11 stycznia 2007 r. w sprawie wprowadzenia do użytku w Siłach Zbrojnych RP zaktualizowanego Planu użycia oddziałów i pododdziałów SZRP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej; Decyzja nr PF-39/Org./91 Ministra Obrony Narodowej z dnia 30 maja 2007 r. w sprawie podporządkowania Szefowi Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych wybranych jednostek organizacyjnych podległych dotychczas dowódcom rodzajów sił zbrojnych oraz dowódcy DO; Rozkaz nr Z-24 Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych z dnia 15 maja 2007 r. w sprawie funkcjonowania Systemu Zarządzania Kryzysowego Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych.

2.2.4. Procedury współdziałania terenowych organów administracji woj- skowej z organami administracji rządowej i samorządowej w trybie nakazowym

W trybie nakazowym przeważająca część współdziałania odbywa się poza terenowymi organami administracji wojskowej. Decyzję o włączeniu się wojska do akcji lub operacji kryzysowej podejmuje MON lub Szef Szt. Gen. WP albo odpowiedni dowódca RSZ, OW, korpusu itd.⁸¹ samodzielnie, po stwierdzeniu uzasadnionej konieczności. Użycie jednostek SZ RP do realizacji zadań w akcji lub operacji kryzysowej w trybie nakazowym odbywa się na podstawie wcześniej przygotowanych dokumentów plani- stycznych resortu ON. Tryb taki stosowany jest z założeniem, aby jak naj- efektywniej wykorzystać zasoby sił zbrojnych, a dowódcy wskazanych oddziałów i pododdziałów uruchamiają wydzielone siły stosownie do za- istniałej sytuacji.

Z punktu widzenia opisanych powyżej procedur ważnym postanowie- niem WPZK jest zdanie, mówiące, że dowodzenie oddziałami SZ RP odby- wać się będzie na zasadach określonych w regulaminach wojskowych i we- dług procedur obowiązujących w SZ RP. W dalszej części planu stwierdza się jeszcze, że dowodzenie żołnierzami wchodzącymi w skład oddziałów SZ RP włączonych do działań prewencyjnych lub ratowniczych odbywać się będzie wyłącznie za pośrednictwem właściwych przełożonych służbowych, którym powierzono funkcje dowódcze.

Z punktu widzenia współdziałania organów administracji wojskowej z organami administracji publicznej bardzo ważne jest postanowienie, że bez względu na rozmiar zdarzenia, tryb użycia wojska oraz sposób podporządko- wania, koordynację współdziałania sił i środków układu militarnego z pozo- stałymi siłami i środkami systemu bezpieczeństwa będzie organizował i reali- zował szef WSzW, jako przedstawiciel administracji niezespolonej.

W WPZK przewiduje się, że w przypadku zapobiegania sytuacjom kry- zysowym lub likwidacji skutków zdarzeń nie dających podstaw do wprowa- dzenia stanu klęski żywiołowej wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta i wo- jewoda koordynują działaniami przydzielonych im pododdziałów i oddzia- łów wojskowych, co do czasu, miejsca i sposobu współdziałania, z innymi siłami uczestniczącymi w zarządzaniu kryzysowym.

Wymiana informacji pomiędzy organami władzy a dowódcami jednostek wojskowych SZ RP użytych w działaniach ratowniczych i prewencyjnych odbywa się przez kontakt osobisty z dowódcą, w formie pisemnej przekaza-

⁸¹ E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe...*, s. 137.

nej do rąk dowódcy, z wykorzystaniem urządzeń telekomunikacyjnych, wydzielonych sieci radiowych lub radiotelefonicznych, środków masowego przekazu oraz poprzez sieć informowania i ostrzegania – tylko w odniesieniu do procedur powszechnego ostrzegania i alarmowania.

2.3. Relacje współdziałania stosowane przez terenowe organy administracji wojskowej i organy administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych

Złożoność i różnorodność sytuacji kryzysowych, ich rozmiar i zasięg powodują, że współdziałanie organów administracji publicznej z terenowymi organami administracji wojskowej podczas organizacji i prowadzenia działań ratowniczych i prewencyjnych ma zasadniczy wpływ na skuteczność tych działań. Polega ono na wcześniej lub doraźnie uzgodnionym udzielaniu pomocy przez terenowe organy administracji wojskowej organom administracji publicznej podczas realizacji zadań we wspólnym działaniu. Administracja wojskowa współdziała nie takie realizuje na poszczególnych szczeblach dowodzenia, a jego zakresem objęte są: czynności planistyczno-operacyjne, wykrywanie zagrożeń i alarmowanie, działania ratownicze, wykorzystywanie infrastruktury technicznej, dostarczanie rezerw materiałowych, wyposażenie materiałowo-techniczne sił ratunkowych oraz szkolenia, treningi sztabowe i ćwiczenia.

Dowodzenie pododdziałami i oddziałami w akcjach i operacjach kryzysowych odbywa się na ogólnych zasadach obowiązujących w SZ RP. Organy administracji publicznej zadania przekazują wyłącznie dowódcom tych pododdziałów i oddziałów. Realizowane jest ono w jednolitym systemie dowodzenia SZ RP. Organy administracji wojskowej podczas działań ratowniczych i prewencyjnych odgrywają rolę sztabowo-dowódczą oraz współdziałają z organami administracji publicznej. Największa liczba zadań związanych z tym współdziałaniem w operacjach kryzysowych realizowana jest przez szefa WSzW.

Treść współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji publicznej podczas akcji i operacji kryzysowych sprowadza się do czterech zagadnień. Pierwsze z nich to **analiza i ocena** zagrożeń o charakterze niemilitarnym, które mogą wystąpić na administrowanym terenie, oraz prognoza rozwoju i skutków tych zagrożeń. Drugie to **planowanie sił i środków**, czyli określenie potrzeb logistycznych, wymaganej pomocy oraz zadań stawianych oddziałom i pododdziałom SZ RP przez organy administracji publicznej. Ponadto treścią współdziałania jest **planowanie i organizowanie pomocy** dla organów administracji rządowej i samorządowej podczas likwidacji

skutków zdarzeń o charakterze kryzysowym. Czwartym zagadnieniem jest **realizacja wspólnych przedsięwzięć szkoleniowych**, które mają na celu przygotowanie do skutecznego prowadzenia akcji i operacji kryzysowych.

Relacje współdziałania organów administracji publicznej z terenowymi organami administracji wojskowej podczas akcji i operacji kryzysowych dotyczą takich samych zadań, niezależnie od szczebla współdziałania. Różnica sprowadza się do intensywności i wielkości sił i środków zaangażowanych do likwidacji skutków sytuacji kryzysowej, a także obszaru prowadzonych działań.

Warto zauważyć, że struktura organizacyjna administracji publicznej jest lepiej dostosowana do współdziałania podczas akcji i operacji kryzysowych niż struktura administracji wojskowej. Faktycznie struktura organizacyjna terenowych organów administracji wojskowej angażowanej do współdziałania w akcjach i operacjach kryzysowych kończy się na szczeblu WSzW, przy czym nie mają one, znajdujących się w przepisach prawnych, organów szczebla lokalnego, które mogą współdziałać bezpośrednio z ich odpowiednikami na poziomie samorządu – powiatu i gminy.

Współdziałanie na poziomie WKU i powiatowych organów samorządowych odbywa się sporadycznie, tam tylko, gdzie zostało to nieformalnie uzgodnione. Jest to sytuacja utrudniająca terenowym organom administracji wojskowej planowanie i organizowanie współdziałania z tymi organami, co powoduje niebezpieczeństwo uogólnień wielu istotnych problemów współdziałania lub nawet ich pominięcia w akcjach i operacjach kryzysowych.

Zachowanie stosownych relacji współdziałania terenowych organów administracji wojskowej w odniesieniu do organów administracji publicznej jest to niezbędny warunek umożliwiający sprawne uruchamianie i koordynowanie działań ratowniczych i prewencyjnych w procesie zarządzania kryzysowego.

Analizując i oceniając współdziałanie terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji publicznej, należy zwrócić także uwagę na to, że szef WSzW jest umiejscowiony w strukturach wojewódzkiej administracji niespospolonej, co daje wojewodzie uprawnienia w stosunku do tego organu.

Terenowe organy administracji wojskowej, działające na obszarze województwa, są zobowiązane do: uzgadniania z wojewodą projektów aktów prawa miejscowego stanowionych przez te organy, zapewnienia zgodności swoich działań z działaniami wojewody, który jest przedstawicielem rządu w terenie, jak też składania wojewodzie rocznych informacji, a na żądanie wojewody także bieżących wyjaśnień o swej działalności na obszarze województwa. Ponadto, z punktu widzenia współdziałania, istotne jest to, że szef WSzW, jeśli wojewoda uzna za stosowne, może być powoływany do składu WZZK.

3. POSTULATYWNE OBSZARY I SPOSOBY WSPÓŁDZIAŁANIA TERENOWYCH ORGANÓW ADMINISTRACJI WOJSKOWEJ Z ORGANAMI ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ I SAMORZĄDOWEJ W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH

3.1. Współczesne wyzwania i oczekiwania w zakresie współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych

3.1.1. Wyzwania w zakresie współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych

Współdziałanie TOAW z organami administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych opiera się na wielu aktach prawnych, zarówno cywilnych, jak i wojskowych, które w założeniu powinny regulować jednoznacznie i przejrzystie badany obszar. Obecnie udział jednostek wojskowych w działaniach ratowniczych i prewencyjnych w sytuacjach kryzysowych przewidziany jest jedynie w przypadkach, gdy użycie sił i środków niemilitarnych jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające.

Z przeprowadzonych badań, których wyniki są omówione w załącznikach do niniejszej pracy, wynika, że dyslokacja jednostek wojskowych SZ RP jest нефunkcjonalna w stosunku do rejonów ich potencjalnego użycia, a więc obszarów, gdzie prawdopodobne są zagrożenia kryzysowe. Ma to negatywny wpływ na dyspozycyjność jednostek wojskowych, ich przygotowanie do działań ratowniczych i prewencyjnych, jak też możliwość użycia sprzętu specjalistycznego.

Wyzwaniem dla organizacji sprawnego współdziałania TOAW z organami administracji publicznej jest z całą pewnością brak dostatecznie precyzyjnego określenia zadań ratowniczych i prewencyjnych przewidzianych do

realizacji przez jednostki wojskowe. Zadania takie zostały określone w ustawie o zarządzaniu kryzysowym, odnoszącej się do udziału SZ RP w likwidacji skutków sytuacji kryzysowych. W akcie tym, bardzo ogólnie wskazano 16 obszarów, w których swe zadania odnajduje sektor militarny. Zadania te mają odzwierciedlenie w *Rozporządzeniu 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*⁸², które zakłada, że możliwe jest użycie jednostek wojskowych SZ RP do działań ratowniczych i prewencyjnych w chwili wprowadzonego ustawowo stanu klęski żywiołowej. Rozporządzenie nie odnosi się jednak do sytuacji kryzysowej. Brakuje aktu wykonawczego do ustawy, który przejrzysto i konkretnie określałby zasady i obszary udziału sił zbrojnych w akcjach i operacjach kryzysowych.

Tworzone na potrzeby sytuacji nadzwyczajnych WPZK, w załącznikach funkcjonalnych także nie mają odniesienia do sytuacji kryzysowych, dotycząc jedynie ustawowych stanów nadzwyczajnych. W związku z tym funkcjonujące w TOAW *Plany udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych* nie są precyzyjne, odnosząc się do 8. zagrożeń, wobec 16. zadań w WPZK. Stwarza to zagrożenie w wymianie informacji oraz prawidłowym zrozumieniu intencji podczas współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji publicznej.

Wymienione powyżej wyzwania powodują, że zagrożona może być skuteczność realizowanych zadań reagowania przez jednostki wojskowe. Zaobserwować można bowiem zagrożenie reguły „4xW”, czyli uruchomienia sił i środków wojska we właściwym czasie, we właściwych ilościach, zgodnie ze specjalnościami (odpowiednie wyposażenie i wyszkolenie) oraz we właściwym miejscu, co wiąże się z dysponowaniem właściwymi środkami transportowymi.

Obecnie jednostki wojskowe uruchamiane są według trzech trybów reagowania (podstawowego, alarmowego i nakazowego). Z badań przeprowadzonych przez autora, zwłaszcza w organach administracji publicznej, wynika, że często „decydenci” myślą tryby, stosując różnorodną i niesformalizowaną korespondencję, pomijają terenowe organy administracji wojskowej, nie informując ich i nie dokonując stosownych ustaleń.

Zbyt słaba jest rola szefa WSzW jako decydenta, przy jednoczesnym przydzieleniu mu głównie zadań koordynatora, a właściwie „przekaznika” poleceń. W procesie współdziałania zaobserwować można zagrożenia, które wynikają zwłaszcza z faktu, że poniżej poziomu WSzW nie ma osób funk-

⁸² *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 roku...*, art. 2, ust. 1.

cyjnych w TOAW, których zadaniem byłoby współdziałanie z lokalnymi odpowiednikami w administracji samorządowej w czasie akcji i operacji kryzysowych. Ma to wpływ na przepływ informacji, rozpoznanie terenu działań, rozeznanie co do faktycznego zapotrzebowania na użycie jednostek wojskowych, w tym ich przygotowanie i wyposażenie specjalistyczne.

Funkcja szefa WSzW jedynie w pozycji koordynatora użycia jednostek wojskowych w działaniach ratowniczych i prewencyjnych prowadzi wręcz do jego ubezwłasnowolnienia. Każdą decyzję musi on konsultować w OW i uzyskiwać akceptację. Ponadto funkcjonujący obieg informacji jest niedrożny, gdyż szef WSzW nie ma prawa domagać się informacji od wszystkich dowódców oddziałów i pododdziałów wojska uczestniczących w działaniach ratowniczych i prewencyjnych. Nie jest on bowiem ich „przełożonym”.

Zauważyć można także, że w zasięgu odpowiedzialności WKU znajduje się zazwyczaj kilka powiatów. W przypadku konieczności koordynowania udziału jednostek wojskowych w akcjach i operacjach kryzysowych na obszarze przekraczającym jeden powiat mogą wystąpić problemy ze skierowaniem przedstawicieli WKU. Niepokojący jest fakt, że współdziałanie terenowych organów administracji wojskowej z administracją publiczną na poziomie WKU – gmina, powiat opiera się na podpisanych notatkach uzgodnień, które nie mają usankcjonowania prawnego.

Zaobserwowano dużą uznaniowość w składanych „zapotrzebowaniach” na siły i środki wojska na wypadek prowadzenia działań ratowniczych i prewencyjnych. Często zwracano się o siły nieadekwatnie duże do zaistniałego zagrożenia lub domagano się sprzętu technicznego nie przewidzianego przez siły zbrojne do wydzielenia i użycia. Zaobserwowano też tendencję do traktowania sił wojskowych jako „taniej siły roboczej” przy pracach mało skomplikowanych, np. w układaniu worków z piaskiem, a nie traktowania jako sił specjalistycznych, odpowiednio wyszkolonych i wyposażonych.

Jako zagrożenie wskazać trzeba także brak dostatecznej wiedzy o możliwościach sprzętowych i wykonawczych partnerów, co sprowadza się często do zbyt pochopnego żądania pomocy, bez wcześniejszej weryfikacji własnych zasobów i możliwości.

Z powyższym wiąże się fakt, że skuteczne podjęcie działań kryzysowych we właściwym miejscu zagrożone jest przez brak w dyspozycji terenowych organów administracji wojskowej odpowiednich środków transportowych (np. pojazdów osobowo-terenowych), umożliwiających dotarcie na miejsce zdarzenia i realizację zadań. Równie dużym wyzwaniem dla efektywnego współdziałania jest zapewnienie skutecznego dowodzenia pododdziałami i oddziałami (zgrupowaniami zadaniowymi) realizującymi zadania reagowania kryzysowego, a także ich właściwe zabezpieczenie logistyczne.

W procesie współdziałania organów administracji wojskowej z organami administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych zauważalne są wyzwania związane z niedomaganiem w funkcjonowaniu łączności. Warto zwrócić uwagę choćby na brak wspólnych częstotliwości radiowych.

Jako jedno z wyzwań wymienić należy też zauważalny brak wystarczająco wczesnych uzgodnień planów działania na wypadek zaistnienia sytuacji kryzysowych. Aktualnie obowiązujące przepisy prawne nie precyzują procedur współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych. Opinia ta wiąże się z tym, że rozbieżnie definiowane są zagrożenia i równolegle funkcjonują dwa systemy reagowania kryzysowego – „militarny” i „niemilitarny”. Systemy te są niezależne, funkcjonują obok siebie.

Wyzwaniem jest niespójność prawa cywilnego i wojskowego, które czasem się wręcz wykluczają. Należy też zwrócić uwagę na wydłużone procedury uruchamiania sił wojska, zbyt dużą liczbę szczebli dowodzenia (kierowania) i decydentów. Ponadto procedura decyzyjna w wojsku potrafi trwać kilkanaście godzin, co nie spełnia standardów obowiązujących w działaniach ratowniczych i prewencyjnych.

Bardzo ważnym wyzwaniem, które rzutuje na ocenę skuteczności procesu współdziałania TOAW z organami administracji publicznej w akcjach i operacjach kryzysowych, jest nieprawidłowa forma wspólnych przedsięwzięć szkoleniowych na rzecz tego współdziałania, obejmująca niedostatki zarówno w sferze planowania, jak i realizacji. Brakuje dostatecznej liczby wspólnych ćwiczeń, szkoleń, gier i treningów sztabowych organów współdziałających w akcjach i operacjach kryzysowych.

Wartościowym materiałem badawczym okazały się wnioski wynikające ze studium przypadków, opisujące działania ratownicze i prewencyjne sił zbrojnych, które wdrożono podczas awarii energetycznej w województwie zachodniopomorskim w kwietniu 2008 roku. W trakcie planowania użycia sił i środków SZ RP na obszarach dotkniętych zdarzeniem zaistniała konieczność szybkiego wydzielenia dużej ilości specjalistycznego sprzętu znajdującego się w zasobach wojska. Wydzielenie sił i środków koniecznych do skutecznego użycia w akcji kryzysowej okazało się trudne, gdyż „naliczenia” tego sprzętu są rozczłonkowane w planach szczegółowych, zarówno wojskowych, jak i w WPZK. Dodatkowo w zapotrzebowaniach na sprzęt mający być wydzielany z jednostek wojskowych przedstawiciele wojewody samodzielnie określali jego ilość i rodzaj, nie konsultując się z WSzW, co skutkowało tym, że domagano się sprzętu, którym w danej chwili wojsko nie dysponowało.

Zagrożenia skutecznego współdziałania wiążą się z niejasnymi zasadami finansowania udziału SZ RP w działaniach ratowniczych i prewencyjnych.

Zarówno terenowe organy administracji wojskowej, jak i organy administracji publicznej twierdzą, że środki finansowe zapewniane na działania, w tym wspólne szkolenia, ćwiczenia i treningi sztabowe, są zbyt szczupłe.

3.1.2. Oczekiwania w zakresie współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych

Z przeprowadzonej analizy i oceny literatury przedmiotu, traktującej o współdziałaniu terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji publicznej podczas likwidacji skutków sytuacji kryzysowych, wynikają wnioski, które sprowadzają się do stwierdzenia, że skutecznego użycia jednostek wojskowych w działaniach ratowniczych i prewencyjnych można oczekiwać wyłącznie na szczeblu wojewódzkim. Jedynie wojewoda ma bowiem uprawnienia do występowania z wnioskami do Ministra Obrony Narodowej o wydzielenie niezbędnych sił i środków wojskowych. Tylko wojewoda dysponuje odpowiednim wojskowym organem pomocniczym, jakim jest WSzW. Zauważono także, że proces wydzielania i uruchamiania sił i środków wojska do realizacji zadań ratowniczych i prewencyjnych jest zbyt rozciągnięty w czasie. Oczekiwane byłoby zmniejszenie liczby podmiotów wojskowych uczestniczących w tym procesie, z naciskiem na przydzielenie WSzW roli decydenta i koordynatora współdziałania oraz łącznika z MON, z pomocniczą rolą WKU.

Takie zmiany wywołałyby zdynamizowanie współdziałania. Poniżej poziomu WSzW, czyli w WKU, powinno być przewidziane stanowisko, na którym pracownik odpowiadałby za współdziałanie z lokalnymi odpowiednikami (gmina, powiat) w trakcie akcji i operacji kryzysowych, co miałyby wpływ na wymianę informacji, rozpoznanie terenu działań oraz rozeznanie co do faktycznego zapotrzebowania na siły i środki wojska. Doskwierający jest brak na terenie gmin i powiatów przedstawicieli wojska odpowiedzialnych za współpracę z samorządami w zakresie zarządzania kryzysowego. Oczekiwane jest też wydzielenie i tworzenie w samorządach etatów dla osób docelowo zajmujących się tylko zarządzaniem kryzysowym, a co za tym idzie – współdziałaniem z TOAW.

Przeprowadzone badania w terenowych organach administracji wojskowej oraz w organach administracji publicznej wskazują, że efektu synergii w trakcie współdziałania tych organów podczas likwidacji skutków sytuacji kryzysowych oczekiwać należy w jednolitej ocenie zagrożeń i ich identycznym definiowaniu. Ważnym wnioskiem jest oczekiwanie większego zaan-

gażowania niższych szczebli organów administracji wojskowej (w tym wypadku WKU) w ocenie potrzebnych sił i środków oraz bieżącej wymianie informacji i koordynacji działań w czasie akcji i operacji kryzysowych. Zakładanym efektem byłoby stworzenie jednolitej bazy danych, jednakowa ocena zagrożeń oraz dynamiczny i bieżący przepływ informacji pomiędzy wojskiem a sektorem cywilnym.

Powyższe pozwoli na zróżnicowanie relacji zarządzania poprzez wprowadzenie aktem prawnym dodatkowych, decyzyjnych szczebli administracji wojskowej, współdziałających z organami gmin i powiatów.

Oczekiwane jest prawne zobligowanie organów administracji samorządowej do włączania przedstawicieli organów administracji wojskowej do zespołów zarządzania kryzysowego, co pozwoli także na ustalenie, który z nich jest organem głównym lub inicjującym współdziałanie w sytuacjach kryzysowych. Ważne jest również, aby właściwie określić pozycję szefa WSzW, który docelowo powinien pełnić funkcję zastępcy szefa WZZK.

Z badań wynika jeszcze konieczność wprowadzenia w obecnie obowiązujących regulacjach prawnych drobnych zmian, które zapewniłyby efektywne i skuteczne współdziałanie TOAW z organami administracji rządowej i samorządowej w sytuacjach kryzysowych. Chodzi o jednolitość i przejrzystość przepisów prawnych regulujących procedury współdziałania. Ważnym wnioskiem są także oczekiwania związane ze zwiększeniem liczby, intensywności i systematyczności wspólnych ćwiczeń, szkoleń, treningów sztabowych, poprawiających skuteczność współdziałania.

3.2. Proponowany zakres rozszerzenia obszarów współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych

Z przeprowadzonych badań wynika, że współdziałanie terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji publicznej w akcjach i operacjach reagowania kryzysowego rozpatrywać należy w kilku aspektach. Pierwszy z nich to problematyka współdziałania, określona w 16. wymienionych enumeratywnie w ustawie o zarządzaniu kryzysowym zadaniach, w których uczestniczy wojsko. Te obszary współdziałania zostały recypowane do jednego z załączników funkcjonalnych WPZK, gdzie są uszczegółowione. Mankamentem jest to, że do chwili uaktualnienia planów zarządzania kryzysowego wszystkie wymienione obszary współdziałania odnoszą się do ustawowo wprowadzanych stanów nadzwyczajnych (klęski żywiołowej, wyjątkowego i wojennego). Tak więc można stwierdzić, że

jednym z wniosków jest konieczność rozszerzenia obszarów współdziałania podczas sytuacji kryzysowych, a w zasadzie ich szczegółowego rozpisania na wszystkich poziomach tworzenia planów, tak jak we wspomnianym załączniku do WPZK.

Podczas badań uzyskano opinię, w której wskazano konieczność rozszerzenia obszarów współdziałania w aspekcie konieczności i możliwości weryfikowania prawidłowości realizacji zadań podczas akcji i operacji kryzysowych. Przede wszystkim sprowadza się to do takiego sformułowania przepisów, aby wymuszały one wielostronną i bieżącą wymianę informacji na wszystkich etapach współdziałania związanego z wydzielaniem i użyciem jednostek wojskowych w działaniach ratowniczych i prewencyjnych.

Wymuszenie rozszerzenia zakresu współdziałania o powyższy aspekt pozwoli między innymi na dysponowanie przez organy administracji publicznej właściwą i pełną wiedzą o możliwościach i potrzebach logistycznych, posiadanych aktualnie siłach i środkach, stopniu wykształcenia i specjalizacji planowanych do użycia oddziałów i pododdziałów SZ RP.

Zakres współdziałania TOAW z organami administracji publicznej powinien zostać wzbogacony o doprecyzowanie form, w jakich odbywa się ten proces. Konieczne jest klarowne wskazanie, że kontakty przedstawicieli organów powinny być bieżące (nieformalne i służbowe) zarówno na etapie planowania, jak i samego udziału w działaniach ratowniczych i prewencyjnych.

Obszary współdziałania powinny zostać rozszerzone o wspólne szkolenia, a współdziałanie miałyby obejmować ich planowanie oraz samą realizację. Chodzi też o wszelkiego rodzaju wizyty czy rekonesanse przeprowadzane w miejscach przyszłych akcji i operacji reagowania kryzysowego z udziałem przedstawicieli organów biorących w nich udział. Ćwiczenia, treningi sztabowe i wspólne szkolenia powinny być prowadzone systematycznie, szczególnie dla członków zespołów zarządzania kryzysowego i wojskowych grup (zespołów) operacyjnych.

Ta ostatnia forma pozwoliłaby na zwiększenie skuteczności działania oddziałów i pododdziałów sił zbrojnych podczas likwidacji skutków sytuacji kryzysowych oraz dała możliwość właściwego kalkulowania sił i środków koniecznych do wydzielenia i użycia. Dodatkowo warte rozważenia jest rozszerzenie zadań współdziałających podmiotów o nałożenie obowiązku w miarę możliwości kompatybilnego i uzupełniającego się dokumentowania działań planistycznych (uzgodnień, porozumień, notatek) oraz samych działań ratowniczych i prewencyjnych, jak, np. protokoły z posiedzeń ZZZK, wnioski o wydzielenie i wsparcie siłami wojska, meldunki, sprawozdania.

3.3. Proponowane kierunki doskonalenia procedur współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych

Podczas prowadzonych badań autor wielokrotnie spotkał się ze stwierdzeniem, że niezbędne jest wprowadzenie czytelnych i jasnych procedur obiegu dokumentów wykonawczych i sprawozdawczych, związanych z wydzielaniem i uruchamianiem sił i środków wojska na wniosek organów administracji rządowej i samorządowej. Podczas działań ratowniczych i prewencyjnych wiele dokumentów było równolegle przesyłanych przez organy administracji publicznej, które występowały o wsparcie siłami i środkami wojska, do różnych szczebli dowodzenia. Zdarzało się też, że niektóre z tych szczebli były w tym procesie pomijane.

Przykład takiego niedoprecyzowania procedur znaleziono podczas analizy współdziałania w trakcie usuwania skutków awarii energetycznej w województwie zachodniopomorskim w kwietniu 2008 roku. Pierwsze wnioski o wsparcie działań przesłano z WCZK Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie do MON z pominięciem WSzW w Szczecinie. Ponadto wojewoda zachodniopomorski zwracał się bezpośrednio do dowódcy 12. Dywizji Zmechanizowanej w Szczecinie o wsparcie żołnierzami działań prewencyjnych Policji i Żandarmerii Wojskowej, bez powiadomienia WSzW, co w pewnym stopniu usprawiedliwiał jednak brak jasnych unormowań prawnych.

Nawiązując do opisanej sytuacji, można zaproponować funkcjonowanie jednolitego systemu uruchamiania sił i środków wojska. Propozycja sprowadza się do umieszczenia w formie załącznika do WPZK wzoru wniosku wojewody o użycie sił wojska w sytuacji kryzysowej. Wniosek taki powinien zawierać m.in. elementy analizy sytuacji i postawienia zadań oddziałom i pododdziałom wojska, jak też listę wskazanych adresatów i procedurę przesyłania go.

Obecne procedury określają zbyt długą drogę, a co za tym idzie – czas, w którym jednostki wojskowe mają wkraczać jako wsparcie dla sił ratowniczych administracji publicznej. Działania opierające się na procedurach udziału SZ RP w akcjach i operacjach reagowania kryzysowego są zbyt skomplikowane i już na samym etapie skierowania zgrupowania zadaniowego do działań występuje zbyt wiele szczebli pośrednich. Także proces podejmowania decyzji powinien zostać uproszczony. Tylko szef WSzW powinien być partnerem dla wojewody w sprawie wydzielania i użycia jednostek wojskowych w akcjach i operacjach kryzysowych. W sytuacji użycia pododdziałów i oddziałów wojskowych w akcjach i operacjach kryzyso-

wych powinien on być przełożonym dowódców wydzielonych sił. Szef WSzW winien mieć zagwarantowaną możliwość podejmowania decyzji w sprawie sposobów użycia sił i środków wojska na obszarze województwa.

Ponadto rola oddziałów i pododdziałów sił zbrojnych powinna zostać ograniczona do profesjonalnej pomocy w realizacji zadań ratowniczych i prewencyjnych, aby działania te przebiegały sprawnie i skutecznie.

Koresponduje z tym opinia, że procedury powinny jednoznacznie i jasno określać miejsce każdego ze współdziałających organów administracji wojskowej i organów administracji publicznej. Na etapie tworzenia i uzupełniania procedur powinny być wyraźnie określone konkretne kompetencje oraz podległość, bez jakiegokolwiek dowolności i wariantów.

Można zaproponować także zmiany w obowiązujących procedurach, które wpłynęłyby na osiągnięcie efektu synergii podczas współdziałania organów w likwidacji skutków sytuacji kryzysowych. Propozycje te sprowadzają się zwłaszcza do wniosku o uproszczenie samych procedur, co doprowadzi do przyspieszenia decyzji o użyciu sił i środków wojska w działaniach ratowniczych i prewencyjnych. Nawiązuje do tego propozycja, aby przedstawiciele organów administracji wojskowej umieścić (także samymi zapisami dotyczącymi procedur) w zespołach zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej.

Warto także doprowadzić do tego, aby już na etapie opracowywania procedur współdziałania w sytuacjach kryzysowych wdrożyć organy administracji wojskowej i administracji publicznej do korzystania ze wspólnych informatycznych baz danych, w tym już wykorzystywanych w administracji publicznej (PESEL i częściowo Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców) oraz tworzonych na potrzeby współdziałających służb, np. systemów zaopatrzeniowych.

Plany zarządzania kryzysowego opracowywane przez administrację publiczną tylko na poziomie wojewody zawierają załączniki wskazujące procedury współdziałania z TOAW. Wnioskiem jest zobowiązanie organów administracji samorządowej do opracowywania takich załączników do planów, po uprzednim skonsultowaniu ich treści z właściwymi organami administracji wojskowej. Pośrednio wiąże się z tym wniosek, aby jednoznacznie określić rolę i zadania Centrum Zarządzania Kryzysowego, wojewody/starosty/wójta, nie pozostawiając zbyt wielkiej dowolności w stosowanych tam procedurach.

Jak wspomniano wielokrotnie, dla właściwego stosowania procedur i skuteczności procesu współdziałania TOAW z organami administracji publicznej należy dokonać takich zmian, aby plany zarządzania kryzysowego były każdorazowo uzgadniane z wojskiem. Bardzo ważnym wnioskiem jest systematyczne, wspólne przeprowadzanie ćwiczeń, treningów sztabowych i gier decyzyjnych.

3.4. Postulatywne relacje współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych

Obecne relacje TOAW z organami administracji publicznej są właściwe. Organem koordynującym współdziałanie podczas akcji i operacji kryzysowych powinien być wojewoda. Niemniej jednak, aby skuteczność podejmowanych działań ratowniczych i prewencyjnych była możliwie największa oraz aby działania te dawały efekt synergii, na podstawie przeprowadzonych badań można wskazać na kilka możliwych korekt.

Relacje powinny być kształtowane głównie oddolnie, czyli na podstawie porozumień pomiędzy dowódcami jednostek a samorządem gminnym, ewentualnie powiatowym (tam, gdzie stacjonują jednostki wojskowe, jeśli brak ich w najbliższym rejonie – porozumienie powinien zawierać wojewoda), przy udziale WKU. Zawarte porozumienia powinny mieć „kontrasygnał” szefa WSzW i wojewody i zostać wpisane do procedur współdziałania, w tym do załączników funkcjonalnych planów zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej.

Podczas badań zwrócono uwagę na konieczność określenia przejrzystych zasad składania meldunków oraz zapotrzebowań na siły i środki wojska. Zaproponowano też, aby w celu poprawienia współdziałania jasno określić zasady obiegu informacji. Obieg ten powinien być jak najszybszy, dokładny oraz nie zezwalający na przekłamanie i dublowanie się.

Dla poprawy relacji współdziałania warto zwrócić szczególną uwagę na zakres współdziałania komórek zajmujących się zarządzaniem kryzysowym na szczeblu powiatu i gminy z WKU, tak, żeby pomimo braku relacji hierarchiczności wprowadzić możliwość przejęcia kierowania działaniami w sytuacji kryzysowej przez organ administracji wojskowej, w tym wypadku najbardziej kompetentny, jakim jest WSzW. Wiąże się z tym wniosek, że szef WSzW, aby spełniać nałożone na niego obowiązki, nie może pełnić jedynie funkcji koordynacyjnej, ale powinien być decydem. Ważne jest w tym wypadku, aby jego relacje z organem odpowiedzialnym na terenie województwa za prowadzenie akcji i operacji kryzysowych, czyli wojewodą, oprzeć także na tym, że szef WSzW powinien być stałym członkiem WZZK, z funkcją zastępcy szefa. Relacje współdziałania organów administracji wojskowej z organami administracji publicznej należy skorygować poprzez obligatoryjne wprowadzenie do składów zespołów zarządzania kryzysowego gmin i powiatów przedstawicieli WKU lub w razie potrzeby nawet WSzW.

3.5. Proponowane regulacje prawne w zakresie organizacji współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych

Na pytanie, czy powinny zostać wprowadzone zmiany w strukturze organów odpowiedzialnych za proces reagowania kryzysowego, ponad 38% ankietowanych uznało, że powinno się powołać urząd poza obecnymi strukturami, który odpowiadałby za wszystkie zagadnienia związane z zarządzaniem kryzysowym. Respondenci uznali, że obecnie obowiązujące regulacje prawne w badanej kwestii są właściwe, a wprowadzenie niewielkich zmian natury legislacyjnej powinno zapewnić efektywne i skuteczne współdziałanie. Badani zauważają jednak, że brakuje w obiegu prawnym jednolitego, kompletnego, precyzyjnego aktu normatywnego, regulującego kompleksowo obszary działania, realizacji zadań oraz współdziałanie w sytuacjach kryzysowych przez poszczególne resorty.

Zwrócono także uwagę na swego rodzaju lukę w prawie, gdyż realizacja niektórych zadań może nastąpić dopiero z chwilą wprowadzenia określonego stanu nadzwyczajnego (klęski żywiołowej, wyjątkowego lub wojennego), natomiast wiele kwestii leżących poza obszarem stanów nadzwyczajnych, dotyczących sytuacji kryzysowych, a więc poniżej tego progu, nie ma rozwiązania. Przykładem jest tutaj *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*⁸³, które w całości odnosi się do stanu klęski żywiołowej, nie wspominając o sytuacjach kryzysowych. Niezbędne jest więc niezwłoczne uzupełnienie lub stworzenie nowego rozporządzenia, regulującego też zagadnienia związane z likwidacją skutków sytuacji kryzysowych przez siły zbrojne.

Skorelowany ze zdaniem powyższym jest wniosek, aby w celu skrócenia czasu wydzielania i użycia sił i środków wojska utworzyć na szczeblu centralnym komórkę odpowiedzialną wyłącznie za sytuacje kryzysowe, do której przesyłane byłyby zapotrzebowania – wnioski wojewody (za pośrednictwem szefa WSzW), z pominięciem pośrednich szczebli dowodzenia. Na tym poziomie podejmowane byłyby decyzje co do wielkości wydzielanych i kierowanych do działań ratowniczych i prewencyjnych sił wsparcia wojskowego.

Uregulowane aktem prawnym powinno zostać ostatecznie zagadnienie podległości wydzielanych sił i środków wojska. Konieczne jest, aby szef WSzW został ustawowo nie tylko koordynatorem, ale przede wszystkim

⁸³ Ibid., art. 1.

podstawowym decydentem ze strony wojska na podległym mu terenie. Dowódcy wszelkich oddziałów i pododdziałów sił zbrojnych biorących udział w akcjach i operacjach kryzysowych powinni być mu podporządkowani zarówno na czas wydzielenia, jak i samego użycia sił zbrojnych.

W przepisach wojskowych oraz cywilnych, w tym w ustawie o zarządzaniu kryzysowym, określono, że jedynym organem administracji wojskowej, który może być włączony w skład WZZK, jest szef WSzW. Nie wspomina się o innych organach administracji wojskowej, zwłaszcza o WKU, ich roli i uprawnieniach do współdziałania na szczeblu lokalnym (powiat, gmina, miasto). Akty prawne, a zwłaszcza ustawa o zarządzaniu kryzysowym, powinny zostać znowelizowane o wskazane powyżej regulacje, nadając stosowne kompetencje wszystkim organom administracji wojskowej, jak też obligatoryjnie włączać szefa WSzW do WZZK, a komendantów WKU do gminnych i powiatowych zespołów zarządzania kryzysowego.

Ponadto należy doprowadzić do tego, aby regulacje prawne wskazujące niezbędne elementy tworzonych przez organy administracji publicznej planów zarządzania kryzysowego zawierały – w formie załączników – ujednolicone wzory dokumentów dotyczących współdziałania z TOAW w sytuacjach kryzysowych (wnioski o wydzielenie i użycie sił i środków, sprawozdania, rozliczenia, meldunki itd.). Nakaz sporządzania załączników funkcjonalnych do planów zarządzania kryzysowego powinien zostać umieszczony w znowelizowanej ustawie o zarządzaniu kryzysowym.

Jednocześnie tworzone na wypadek sytuacji kryzysowych dokumenty wykonawcze, w których zawarte mają być procedury współdziałania z organami administracji publicznej, muszą zostać skorelowane z wymienionymi w ustawie o zarządzaniu kryzysowym 16. obszarami współdziałania. Konieczne jest także opracowanie na szczeblu MON jednolitej instrukcji zarządzania kryzysowego, obejmującej wszystkie aspekty współdziałania, spójnej z aktami prawa obowiązującymi w sektorze cywilnym.

Ważne jest, aby ze strony MON wyszła propozycja nowelizacji ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, która uregulowałaby i uporządkowała obszar powinności, z uwzględnieniem uwarunkowań organów cywilnego zarządzania kryzysowego oraz współdziałania z nimi w sytuacjach kryzysowych. Tą ustawą oraz ustawą o zarządzaniu kryzysowym należy doprecyzować przepisy związane z działaniami ratowniczymi i prewencyjnymi na wojskowych terenach zamkniętych. Przykładem, który należałoby wykorzystać, jest katastrofa samolotu CASA pod Mirosławcem w województwie zachodniopomorskim w 2008 roku.

Z wnioskiem powyższym pośrednio wiąże się potrzeba umieszczenia w przepisach prawa obligatoryjnego, wspólnego (przedstawicieli organu

administracji wojskowej oraz organu administracji publicznej) dokonywania rekonesansu rejonu działań SZ RP przed ich uruchomieniem – na etapie planowania działań ratowniczych i prewencyjnych, jak też podczas samego wydzielania i ich użycia.

Respondenci zasugerowali także, aby aktami prawnymi dokonać regulacji polegającej na skróceniu czasu wydzielania i wchodzenia sił wojskowych do działań ratowniczych i prewencyjnych poprzez przydzielenie szefowi WSzW uprawnień decyzyjnych i władczych w stosunku do wszelkich innych sił wojskowych biorących udział w likwidowaniu skutków sytuacji kryzysowych. Usprawnienie skuteczności współdziałania mogłoby też nastąpić przez wyznaczenie oficera w pododdziale wojskowym do stałej „łączności” z szefem WSzW oraz przedstawicielem organu samorządowego, na którego terenie wystąpiło zagrożenie.

Z wypowiedzi respondentów wynikają kolejne wartościowe wnioski odnoszące się do proponowanych zmian w obowiązujących regulacjach prawnych. Jednym z nich jest zalecenie, aby plany zarządzania kryzysowego, zarówno niemilitarne, jak i militarne, zostały tak zmodyfikowane, by możliwy był ogłód całości sił i środków, które są do dyspozycji w danej chwili. Powinny one zawierać dokładną kalkulację sił i środków dostępnych w chwili wystąpienia sytuacji kryzysowej, aby organy administracji publicznej ustrzegły się wniosku o wsparcie, jakiego w danej chwili wojsko udzielić nie może.

Rozwinięciem wyżej opisanej propozycji jest odpowiedź na pytanie dotyczące określenia, w jakich obszarach współdziałania możliwe jest osiągnięcie efektu synergii. Respondenci spodziewali się go w jednolitej ocenie zagrożeń, stworzeniu jednolitej bazy danych oraz przepływie informacji pomiędzy organami wojskowymi a organami cywilnymi. Tego typu zapisy powinny znaleźć się obligatoryjnie w akcie prawnym regulującym system zarządzania kryzysowego. Nadto wskazali, że zróżnicowanie relacji zarządzania możliwe jest w związku z wprowadzeniem dodatkowych, uregulowanych prawnie i decyzyjnych szczebli administracji wojskowej, współdziałających z organami gmin i powiatów. Miałoby to doprowadzić do bieżącej współpracy, w tym do obowiązkowego powoływania przedstawicieli wojska do składów zespołów zarządzania kryzysowego.

Doprecyzowane lub zmienione powinny być takie akty prawne, które jednoznacznie będą umożliwiały dowódcy jednostki przystąpienie do akcji lub operacji kryzysowej po stwierdzeniu takiej konieczności, z jednoczesnym powiadomieniem przełożonych wojskowych o miejscu, czasie, składzie osobowym oraz ilości użytego sprzętu. Ponadto ustalone powinny zostać procedury współdziałania, zakwaterowania, żywienia itp.

Bardzo ważna, wymagająca wprowadzenia korekt do obowiązujących regulacji prawnych, jest sprawa wyżywienia pracowników cywilnych TOAW, którzy uczestniczą w pracach grup/zespołów operacyjnych podczas współdziałania z organami administracji publicznej. W chwili obecnej regulacje prawne nie pozwalają na aprowizację pracowników cywilnych wojska, mimo że pracują oni w takim samym wymiarze czasu i w tych samych warunkach, co żołnierze zawodowi. Jest to ewidentne przeoczenie ustawodawcy, które powinno być skorygowane.

Ważna jest również kwestia finansowania wydzielania i użycia oddziałów i pododdziałów sił zbrojnych do akcji i operacji kryzysowych. Chodzi także o zobligowanie organów samorządowych do sporządzania planów reagowania kryzysowego i kalkulacji sił i środków wojska potrzebnych do działań ratowniczych i prewencyjnych na ich terenie, aby ponosiły one część kosztów użycia sił zbrojnych. Przepisy powinny być tak skonstruowane, aby wynikało z nich, w jaki sposób i na jakich zasadach ma być rozliczany użyty (i zużyty) w działaniach ratowniczych i prewencyjnych sprzęt wojskowy oraz wydatki finansowe, poniesione przez siły zbrojne podczas współdziałania z administracją publiczną. Można rozważyć możliwość refundacji kosztów z budżetu wojewody. Proponowano także, aby w samej ustawie lub rozporządzeniu wykonawczym umieścić „katalog cen”, odnoszący się do określenia wartości wykonanych prac i realizowanych zadań przez sektor militarny na rzecz sektora niemilitarnego.

Do spraw związanych z finansowaniem współdziałania respondenci dawali propozycje prawnego zobowiązania organów administracji wojskowej oraz publicznej do przeznaczania środków finansowych na prowadzenie ćwiczeń zgrywających, szkoleń i treningów sztabowych, których celem byłoby przygotowanie do skutecznego prowadzenia akcji i operacji kryzysowych. W większości wypowiedzi znalazły się postulaty prawnego zmuszenia organów administracji publicznej do organizowania systematycznych działań szkoleniowych. Postulowano, aby w ustawie o zarządzaniu kryzysowym, jako jeden z obszarów współdziałania, umieścić zapis określający zakres, częstotliwość oraz podmioty zobowiązane do uczestnictwa w przedsięwzięciach szkoleniowych.

ZAKOŃCZENIE

Jako swego rodzaju zakończenie można zamieścić kilka wniosków.

1. Podstawowe zadania realizowane przez TOAW podczas akcji i operacji kryzysowych sprowadzają się do oceny i monitorowania rozwoju zagrożeń oraz planowania i koordynacji użycia wydzielonych sił i środków wojska w działaniach ratowniczych i prewencyjnych.

2. Przedmiotem współdziałania TOAW oraz organów administracji rządowej i samorządowej w akcjach i operacjach kryzysowych jest głównie koordynowanie prac planistycznych oraz uzgadnianie rejonów działań i procedur działania sił realizujących wspólnie zadania zarządzania kryzysowego.

3. W procesie współdziałania TOAW z organami administracji publicznej w akcjach i operacjach reagowania kryzysowego stwierdzono zbyt słabe uregulowanie prawne pozycji szefa WSzW jako decydenta, przy jednoczesnym przydzieleniu mu głównie zadań koordynatora, a właściwie „przekaznika” poleceń. Jest to tym bardziej niekorzystne, że poniżej poziomu WSzW nie ma współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z ich odpowiednikami w administracji publicznej.

4. Niezbędne jest dokonanie zmian procedur współdziałania TOAW z organami administracji publicznej w akcjach ratowniczych i prewencyjnych przez sprecyzowanie jednolitych zasad tworzenia i obiegu dokumentów, a nawet opracowanie ich wzorów i umieszczenie w planach reagowania kryzysowego w formie załączników. Powinno to poprawić obieg dokumentów, uniemożliwić przysyłanie ich do niewłaściwych adresatów i pomijanie decydentów a także występowanie z wnioskami o wsparcie siłami i środkami wojska nieadekwatnymi do zaistniałej sytuacji kryzysowej.

5. Stosowane obecnie procedury współdziałania TOAW i organów administracji publicznej, oparte na trzech trybach udziału SZ RP w akcjach i operacjach reagowania kryzysowego, są skomplikowane. Konieczne jest wprowadzenie procedur uproszczonych, aby skrócić proces decyzyjny, także przez uregulowanie pozycji szefa WSzW jako partnera wojewody w sprawie wydzielenia i użycia jednostek wojskowych w działaniach ratowniczych i prewencyjnych, jednocześnie gwarantując mu możliwość podejmowania decy-

zji w sprawie użycia sił i środków wojska na obszarze województwa. Z powyższym łączy się wniosek, że szef WSzW w sytuacji użycia jednostek wojskowych w akcjach i operacjach kryzysowych powinien być przełożonym dowódców wydzielonych sił.

6. Osiągnięcia efektu synergii w omawianej sprawie można oczekiwać w jednolitej ocenie zagrożeń i ich jednolitym definiowaniu. Związane z tym jest też oczekiwane zdywersyfikowanie relacji zarządzania poprzez wprowadzenie dodatkowych, uregulowanych prawnie, decyzyjnych szczebli administracji wojskowej, współdziałających z organami gmin i powiatów.

7. Przedstawiciele TOAW powinni obowiązkowo być włączani do zespołów zarządzania kryzysowego i czynnie uczestniczyć w ich pracach. Dotyczyć to powinno także ćwiczeń i treningów sztabowych związanych z reagowaniem kryzysowym na terenie województw, powiatów i gmin.

LITERATURA

A. Pozycje zwarte

- Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005
- Barnard Ch. I., *Funkcje kierownicze*, Warszawa 2006
- Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000
- Cieślak S., *Praktyka organizowania administracji publicznej*, Warszawa 2004
- Encyklopedia organizacji i zarządzania*, kom. red. L. Pasieczny, Warszawa 1981
- Galewski Z., *Współdziałanie na polu walki*, Warszawa 1983
- Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław-Warszawa 1965
- Krzyżanowski L.J., *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, Warszawa 1994
- Leksykon wiedzy wojskowej*, pod kierunkiem M. Laprusa, Warszawa 1979
- Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, red. T. Pszczołowski, Warszawa 1978
- Nowak E., *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, Warszawa 2007
- Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP: podręcznik dla studentek i studentów*, red. R. Jakubczak, Warszawa 2003
- Przemiany i perspektywy straży miejskich i gminnych w ochronie bezpieczeństwa publicznego: materiały pokonferencyjne*, pod red. K. Rajchel, Warszawa 2008
- Reforma administracji publicznej. Materiały szkoleniowe*, z. 2, Warszawa 1999
- Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, Warszawa 1992
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, pod kier. Balcerowicza B., red. J. Szczęsny, Warszawa 2002
- Stec M., *Śłużby, inspekcje i straże w nowym ustroju administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 12

Stoner J.A.F., Freeman R.E., Gilbert D.R., *Kierowanie*, Warszawa 2001
Współdziałanie struktur organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych i administracji z pozostałymi elementami systemu obronnego konferencja, red. E. Nowak, B. Wiśniewski, Warszawa 2006
Zarządzanie kryzysowe w sytuacji klęski żywiołowej, red. E. Nowak, „Zeszyt Problemowy Towarzystwa Wiedzy Obronnej” 2006, nr 1(45)
Zieleniewski J., *Organizacja zespołów ludzkich*, Warszawa 1982

B. Akty prawne

Decyzja Nr PF – 39/Org./91 Ministra Obrony Narodowej z dnia 30 maja 2007 r. w sprawie podporządkowania Szefowi Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych wybranych jednostek organizacyjnych podległych dotychczas dowódcom rodzajów sił zbrojnych oraz dowódcy DO
Decyzja Z – 1/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 15 lutego 2007 r. w sprawie Systemu Zarządzania Kryzysowego resortu obrony narodowej
Konstytucja RP, DzU 1997, nr 78, poz. 483
Regulamin Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego, Szczecin 2006
Rozkaz Nr PF – 24/OPER/P3 Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 11 stycznia 2007 r. w sprawie wprowadzenia do użytku w Siłach Zbrojnych RP zaktualizowanego Planu użycia oddziałów i pododdziałów SZRP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej
Rozkaz Nr Z-24 Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych z dnia 15 maja 2007 r. w sprawie funkcjonowania Systemu Zarządzania Kryzysowego Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych
Rozkaz Nr Z-412/DOW/DSO SZRP Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 27 kwietnia 2007 r. w sprawie funkcjonowania Systemu Kierowania Reagowaniem Kryzysowym resortu obrony narodowej
Rozporządzenie MON z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowych komend uzupełnień, DzU 2010, nr 41, poz. 242, § 7, ust. 1
Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 sierpnia 2004 r. w sprawie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowych komend uzupełnień, DzU z 2004 r. nr 66, poz. 613
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wyjątkowego, DzU z 2003 r. nr 89, poz. 821

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu użycia oddziałów i pododdziałów Policji i Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, DzU z 2005 r. nr 135, poz. 1134

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, DzU z 2003 r. nr 41, poz. 347

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lutego 2004 roku w sprawie utworzenia okręgów wojskowych, § 5, pkt. 3

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lutego 2004 roku w sprawie utworzenia okręgów wojskowych oraz określenia ich siedzib i terytorialnego zasięgu działania, DzU z 2004 r. nr 40, poz. 355, § 5

Statutu ZUW w Szczecinie – Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego z 2002 r. (Nr 3, poz. 64)

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, DzU z 1998 r. nr 91, poz. 577

Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, DzU z 1998 r. nr 142, poz. 1592

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, DzU z 1998 r. nr 92, poz. 576

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU z 1990 r. nr 16, poz. 95

Ustawa z 15 września 2000 roku o referendum lokalnym, DzU z 2000 r. nr 88, poz. 985 z późn. zm.

Ustawa z 15 września o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, DzU z 2000 r. nr 91, poz. 1009 z późn. zm.

Ustawa z dnia 16 lipca 1998 roku ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, DzU z 1998 r. nr 95, poz. 602 z późn. zm.

Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, DzU z 2004 r. nr 241, poz. 2416

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, DzU nr 31, poz. 206

Ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, DzU z 1998 r. nr 96, poz. 603 z późn. zm.

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, DzU z 2007 r. nr 89, poz. 590

Zarządzenie Nr 31/08 Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego

Zarządzenie Szefa Sztabu Generalnego WP Nr 045/org. z dnia 23 czerwca 1995 r.

Z A Ł A C Z N I K I

BADANIE OPINII EKSPERTÓW

(na podstawie wywiadów z ekspertami i specjalistami posiadającymi wiedzę z zakresu współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji rządowej i samorządowej w sytuacjach kryzysowych)

Cele badawcze

- 1) Zidentyfikować problematykę (treści i sposoby oraz mankamenty) współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji rządowej i samorządowej w sytuacjach kryzysowych.*
- 2) Zidentyfikować kierunki i sposoby doskonalenia współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji rządowej i samorządowej w sytuacjach kryzysowych.*

Główny problem badawczy

W jakim zakresie i w jakich obszarach można zwiększyć skuteczność współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji rządowej i samorządowej w sytuacjach kryzysowych?

Założenia badawcze

Skuteczne prowadzenie działań prewencyjnych i ratowniczych w sytuacjach kryzysowych wymaga specyficznego zarządzania – jest nim zarządzanie kryzysowe. W ramach tego zarządzania niezbędna jest organizacja współdziałania pomiędzy organami administracji publicznej i TOAW. Potrzeba ta wynika z faktu, że wiele zadań ratowniczych i prewencyjnych realizowanych jest (może być) przez pododdziały i oddziały SZ RP samodzielnie lub wspólnie z różnymi cywilnymi strażami, służbami i inspekcjami.

Wywiady przeprowadzono z ekspertami i specjalistami posiadającymi wiedzę teoretyczną i praktyczną z zakresu współdziałania TOAW z organami administracji rządowej i samorządowej podczas reagowania na sytuacje kryzysowe. Głównie byli to pracownicy komórek zajmujących się zarządzaniem kryzysowym w administracji cywilnej, oficerowie i pracownicy wojska z TOAW mający doświadczenie w działaniach grup i zespołów operacyjnych oraz nauczyciele akademicki zajmujący się bezpieczeństwem narodowym.

Wywiad

A. Dane rozmówcy

B. Pytania i odpowiedzi uzyskane podczas wywiadu

1. Jakie zadania są realizowane w reprezentowanym przez Pana (Panią) organie w sytuacjach kryzysowych?
2. Jaki jest przedmiot współdziałania terenowych organów administracji wojskowej oraz organów administracji rządowej i samorządowej w sytuacjach kryzysowych?
3. Na czym polega współdziałanie reprezentowanego przez Pana (Panią) organu z innymi instytucjami zaangażowanymi w realizację procedur reagowania kryzysowego?
4. Jakie mankamenty (trudności) występują w procesie współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji rządowej i samorządowej w sytuacjach kryzysowych?
5. Jakie – Pana (Pani) zdaniem – są najważniejsze obszary współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji rządowej i samorządowej w sytuacjach kryzysowych?
6. W których z wymienionych powyżej obszarów współdziałania możliwe jest osiągnięcie efektu synergii działań?
7. Jakie – Pana (Pani) zdaniem – niezbędne są nowe uregulowania prawne, które usprawnią proces współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji rządowej i samorządowej w sytuacjach kryzysowych?
8. Jakie zaproponowałby Pan (Pani) nowe sposoby i procedury współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji rządowej i samorządowej w sytuacjach kryzysowych?

Wnioski

1. Zbadano opinię 15 ekspertów i specjalistów. Byli to oficerowie pełniący służbę w Okręgu Wojskowym, Wojewódzkich Sztabach Wojskowych, Wojskowych Komendach Uzupełnień, pracownicy urzędu wojewódzkiego, starostwa powiatowego, urzędu miejskiego, urzędu marszałkowskiego oraz nauczyciel akademicki.
2. Respondenci określili zadania realizowane przez terenowe organy administracji publicznej oraz terenowe organy administracji wojskowej

- w sytuacjach kryzysowych, co sprowadzało się przede wszystkim do oceny i monitorowania rozwoju zagrożeń, koordynowania wydzielania i użycia sił oraz środków do zmniejszenia skutków zagrożeń oraz odtwarzania uszkodzonej, zniszczonej infrastruktury krytycznej.
3. Jako przedmiot współdziałania badanych organów w sytuacjach kryzysowych respondenci wskazali: uzgodnienia rejonów działań, ustalanie podporządkowania sił w celu wspólnego wykonania zadania, skuteczne reagowanie w obliczu wystąpienia zagrożeń oraz skuteczne, efektywne i precyzyjne działanie planistyczne.
 4. Eksperti w swych wypowiedziach wskazali zagrożenia procesu współdziałania, a głównie zauważalny brak procedur uzgodnień co do planowania działań i ich realizacji w zakresie systemów łączności wojskowej i cywilnej, które nie są dostosowane do siebie. Innym zagrożeniem, jakie wskazano, jest brak wystarczająco wczesnych uzgodnień planów działania na wypadek zaistnienia sytuacji kryzysowych oraz rozbieżne definiowanie zagrożeń przez TOAW i organy administracji publicznej. Jako zagrożenie efektywnego współdziałania wymieniano także to, że funkcjonują równoległe dwa systemy reagowania kryzysowego – MON i MSWiA, które są od siebie niezależne, istnieją obok siebie i nie nakładają się. System „wojskowy” skupia się głównie na incydentach o charakterze militarnym. Ważnym wnioskiem było zwrócenie uwagi na brak dostatecznej liczby wspólnych ćwiczeń sztabowych, szkoleń, gier i treningów sztabowych organów współdziałających w akcjach i operacjach kryzysowych.
 5. Na pytanie dotyczące określenia, w jakich obszarach współdziałania możliwe jest osiągnięcie efektu synergii, respondenci skłaniali się do zdania, że spodziewać się go można w jednolitej ocenie zagrożeń, stworzeniu jednolitej bazy danych oraz przepływie informacji pomiędzy wojskiem a sektorem cywilnym. Nadto wskazali, że dywersyfikacja relacji zarządzania możliwa jest w związku z wprowadzeniem dodatkowych, uregulowanych prawnie i decyzyjnych szczebli administracji wojskowej, współdziałających z organami gmin i powiatów. Miałoby to doprowadzić do bieżącego współdziałania z organami administracji samorządowej, w tym obowiązkowego powoływania przedstawicieli wojska do składów zespołów zarządzania kryzysowego.

Kwestionariusz ankiety

Zwracam się do Pana/Pani z prośbą o rzetelne i obiektywne wypełnienie kwestionariusza ankiety. Zebrany materiał posłuży mi wyłącznie do celów badawczych. Ankieta jest anonimowa i dotyczy informacji jawnych. Adresowana jest do żołnierzy zawodowych i pracowników cywilnych terenowych organów administracji wojskowej oraz pracowników urzędów wojewódzkich, marszałkowskich, starostw i urzędów gmin uczestniczących w procesie zarządzania kryzysowego.

Przy pomocy ankiety zamierza się osiągnąć dwa podstawowe cele:

- 1) Uzyskać opinię na temat problematyki (treści i sposobów oraz dokumentów) współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji rządowej i samorządowej w sytuacjach kryzysowych.*
- 2) Zidentyfikować kierunki i sposoby doskonalenia współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji rządowej i samorządowej w sytuacjach kryzysowych.*

Mając powyższe na uwadze, proszę o udzielenie odpowiedzi na pytania umieszczone w kwestionariuszu ankiety. Wyniki badań uzyskane z ankiety będą wykorzystane przez autora w jego rozprawie doktorskiej.

Autor serdecznie dziękuje za udział w ankiecie.

mgr Grzegorz Pietrek
doktorant Akademii Obrony Narodowej
w Warszawie

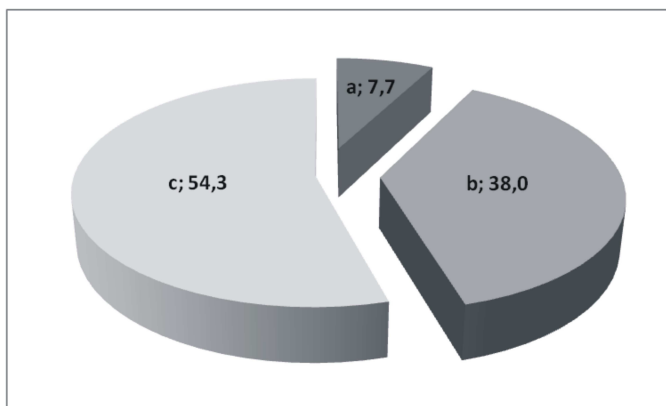
PYTANIA ANKIETOWE I WYNIKI BADAŃ

Uwaga wstępna: Na każde pytanie oczekiwana jest tylko jedna odpowiedź

1. Na jakim stanowisku wykonuje (wykonywał/wykonywała) Pan/Pani obowiązki służbowe?

- ☐ a – kierownicze wyższego szczebla (dyrektor, z-ca dyrektora, komendant, z-ca komendanta)
- ☐ b – kierownicze niższego szczebla (kierownik, szef sekcji, szef wydziału)
- ☐ c – urzędnicze (inspektor, st. inspektor, oficer, młodszy specjalista)

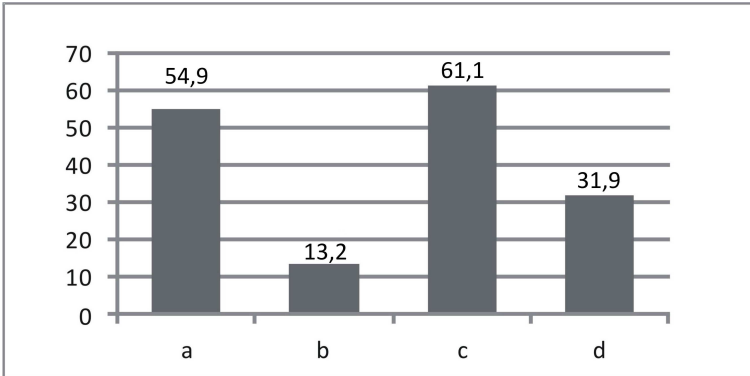
Wyniki badań (%)



2. W jakiej fazie procesu zarządzania kryzysowego Pan/Pani uczestniczył?

- ☐ a – reagowania
- ☐ b – odbudowy
- ☐ c – przygotowania
- ☐ d – zapobiegania

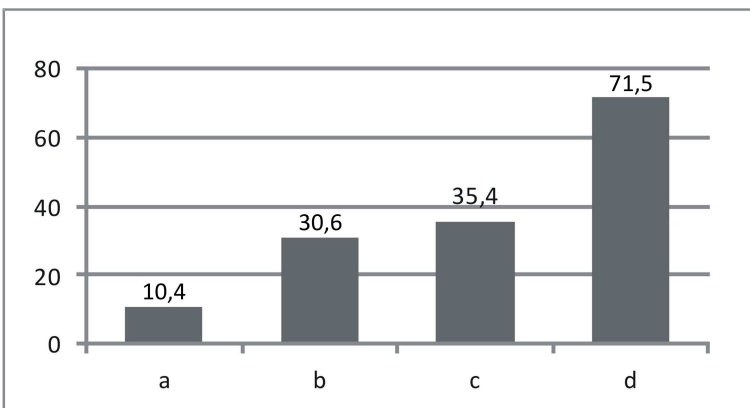
Wyniki badań (%)



3. Co decyduje o podjęciu skutecznych działań ratowniczych, realizowanych przez organy administracji rządowej i samorządowej w sytuacjach kryzysowych?

- ☐ a – potrzeby ludności
- ☐ b – możliwości finansowe
- ☐ c – zabezpieczenie logistyczne, w tym odpowiednie siły i środki
- ☐ d – skuteczne współdziałanie władz lokalnych z innymi podmiotami dysponującymi odpowiednim sprzętem, zasobami ludzkimi i przygotowaniem fachowym

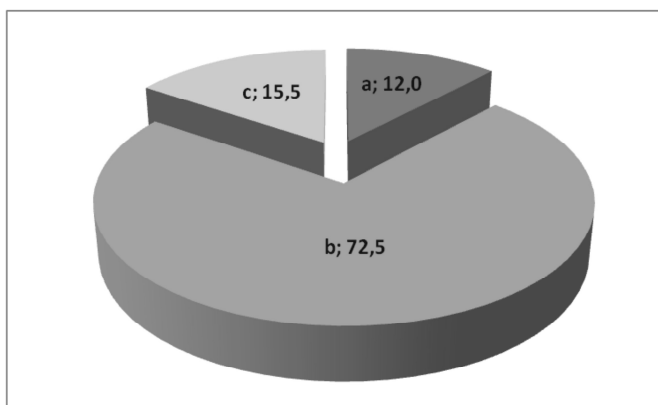
Wyniki badań (%)



4. Czy zgodzi się Pan/Pani z tezą, że aktualne przepisy prawne nie wskazują jednoznacznie procedur współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji rządowej i samorządowej w sytuacjach kryzysowych?

- ☐ a – tak, są całkowicie niejasne
- ☐ b – aktualne przepisy prawne są mało precyzyjne
- ☐ c – nie, wskazują je jednoznacznie

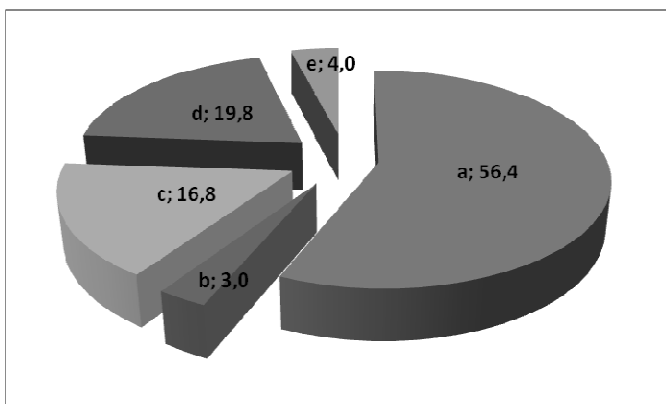
Wyniki badań (%)



5. Kto Pana/Pani zdaniem powinien być organem kierującym współdziałaniem podmiotów uczestniczących w reagowaniu kryzysowym?

- ☐ a – wojewoda
- ☐ b – marszałek województwa
- ☐ c – starosta powiatu – jeśli zdarzenie ma miejsce na terenie jednego powiatu
- ☐ d – wójt (burmistrz, prezydent miasta) – jeśli zdarzenie ma miejsce na terenie jednej gminy
- ☐ e – szef Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego

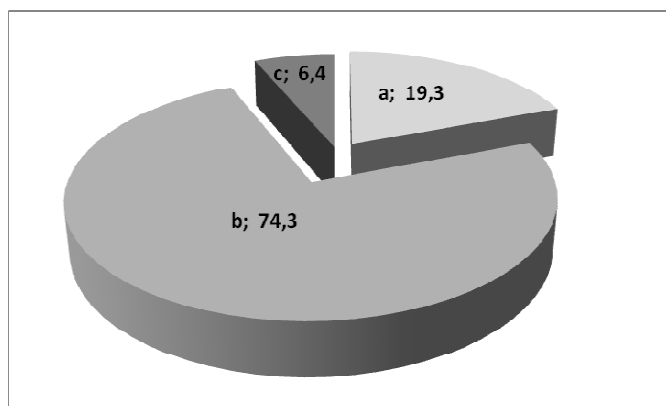
Wyniki badań (%)



6. Czy Pana/Pani zdaniem procedury współdziałania organów w sytuacjach kryzysowych osiągają zakładane cele?

- ☐ a – tak, obejmują całość współdziałania organów
- ☐ b – są one mało precyzyjne i pozwalają na dowolną interpretację
- ☐ c – nie, uniemożliwiają efektywne współdziałanie

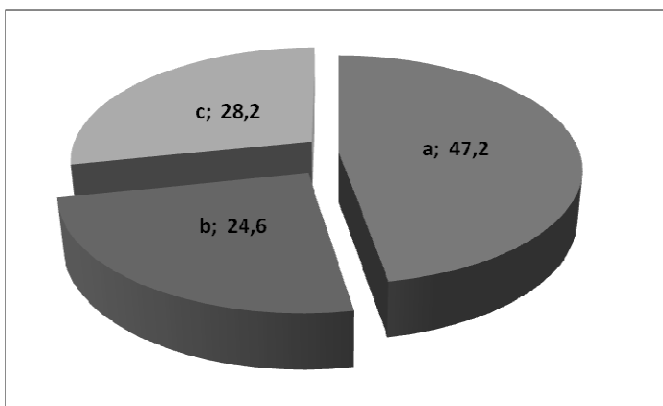
Wyniki badań (%)



7. Czy struktura reprezentowanej przez Pana/Panią instytucji odpowiada zadaniom, jakie mają one realizować w sytuacjach kryzysowych?

- ☐ a – moim zdaniem jest ona odpowiednia do realizowanych zadań
- ☐ b – struktura utrudnia realizację zadań
- ☐ c – jest ona nieadekwatna do stawianych zadań i uniemożliwia ich właściwą realizację

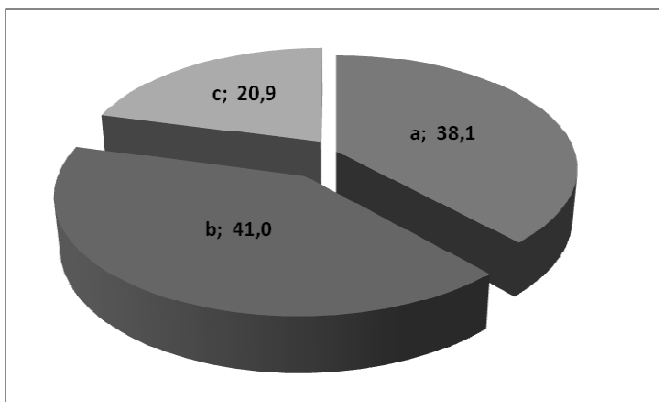
Wyniki badań (%)



8. Jakie Pana/Pani zdaniem powinny zostać wprowadzone zmiany w strukturze organów odpowiedzialnych za reagowanie kryzysowe?

- ☐ a – powinien zostać powołany urząd poza obecnymi strukturami, który odpowiadał będzie za całość zagadnień związanych z zarządzaniem kryzysowym
- ☐ b – obecne rozwiązania organizacyjne są właściwe
- ☐ c – powinny powstać terenowe organy administracji wojkowej, właściwe w zakresie reagowania kryzysowego na terenie gmin i powiatów, w tym odpowiedzialne za współdziałanie z samorządami w tej dziedzinie

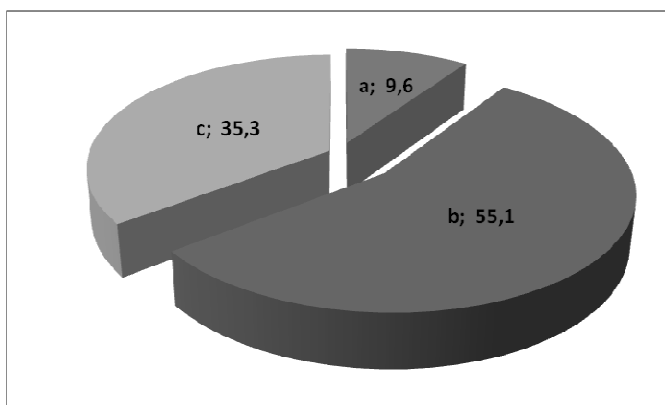
Wyniki badań (%)



9. Czy obowiązujące obecnie w Pana/Pani instytucji regulacje prawne zapewniają efektywne i skuteczne współdziałanie z innymi podmiotami odpowiedzialnymi za reagowanie kryzysowe?

- ☐ a – tak, przepisy prawne są jasne i przejrzyste
- ☐ b – obecne regulacje prawne są dobre, wymagają tylko niewielkich zmian natury legislacyjnej
- ☐ c – nie, obecnie w mojej instytucji obowiązuje zbyt wiele niespójnych aktów prawnych regulujących tematykę współdziałania podczas reagowania kryzysowego

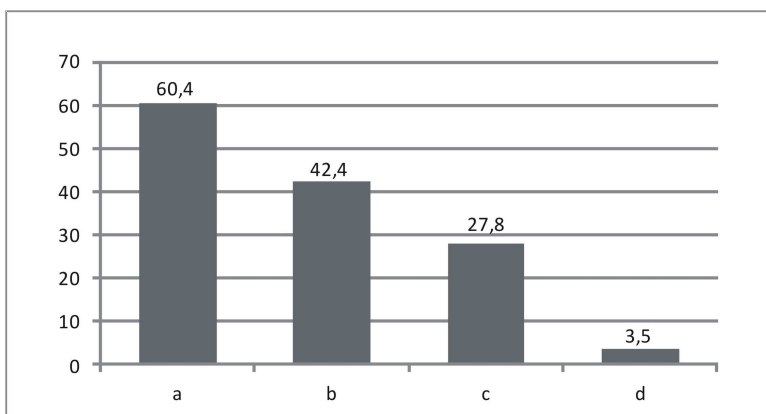
Wyniki badań (%)



10. Jakiego Pana/Pani zdaniem czynniki mają wpływ na efektywność i skuteczność współdziałania organów w procesie reagowania kryzysowego?

- ☐ a – jednolitość i przejrzystość przepisów prawnych regulujących procedury współdziałania w procesie reagowania kryzysowego
- ☐ b – precyzyjne określenie zadań oraz wymagań stawianych organom uczestniczącym w procesie reagowania kryzysowego
- ☐ c – wiedza i doświadczenie podmiotów uczestniczących w działaniach z zakresu reagowania kryzysowego
- ☐ d – inne

Wyniki badań (%)



11. Jakie są najważniejsze niedomagania procesu współdziałania terenowych organów administracji wojskowej i organów administracji rządowej i samorządowej podczas sytuacji kryzysowych? (pytanie otwarte)
12. Jakich proponuje Pan/Pani zmiany w procedurach obowiązujących podczas współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji rządowej i samorządowej w czasie sytuacji kryzysowych? (pytanie otwarte)

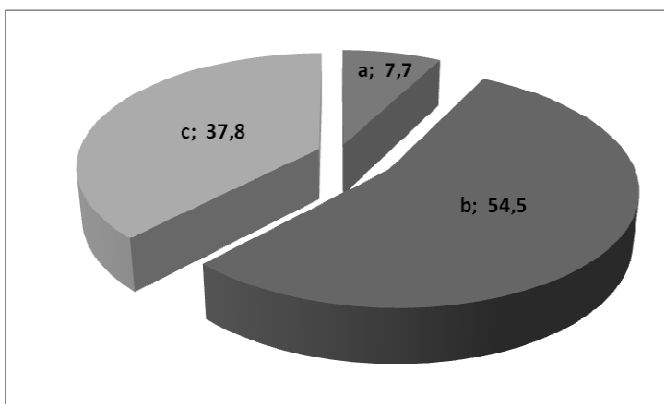
DANE DEMOGRAFICZNO-STATYSTYCZNE

Uprzejmie proszę o podanie danych dotyczących Pana/Pani osoby. Posłużą one wyłącznie do zbiorczej analizy statystycznej. Gwarantuję zachowanie całkowitej anonimowości.

1. Wiek

- ☐ a – do 30 lat
- ☐ b – od 31 do 50 lat
- ☐ c – powyżej 50 lat

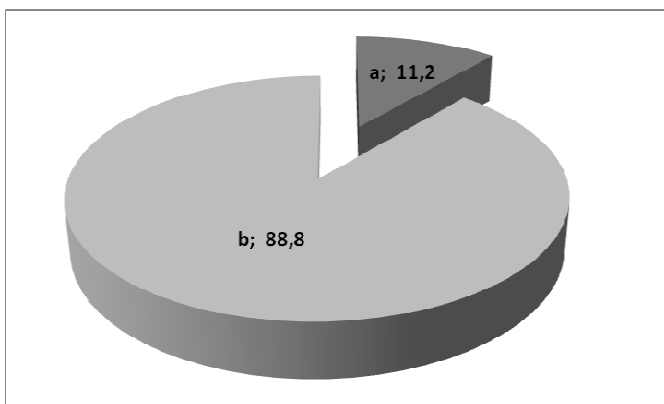
Wyniki badań (%)



2. Wykształcenie

- ☐ a – średnie
- ☐ b – wyższe

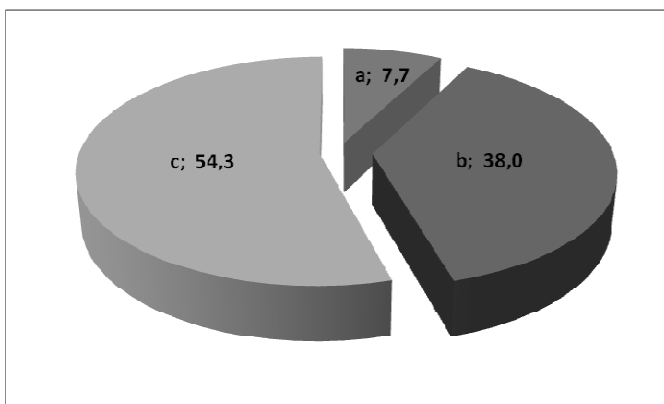
Wyniki badań (%)



3. Stanowisko

- ☐ a – kierownicze wyższego szczebla (dyrektor, z-ca dyrektora, komendant, z-ca komendanta)
- ☐ b – kierownicze niższego szczebla (kierownik, szef sekcji, szef wydziału)
- ☐ c – urzędnicze (inspektor, st. inspektor, oficer, młodszy specjalista)

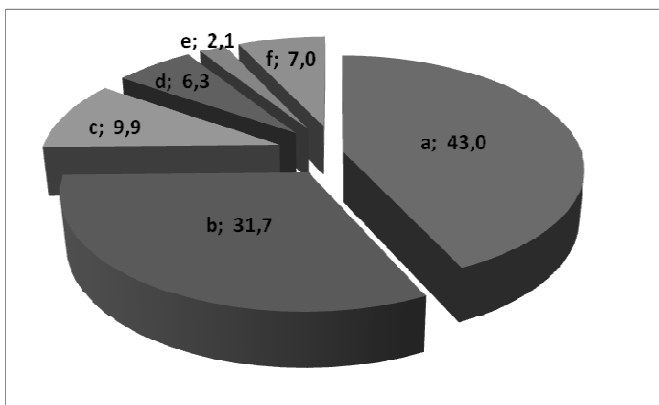
Wyniki badań (%)



4. Okres pracy w obecnej komórce organizacyjnej

- ☐ a – do 5 lat
- ☐ b – od 6 do 10 lat
- ☐ c – od 11 do 15 lat
- ☐ d – od 16 do 20 lat
- ☐ e – od 21 do 25 lat
- ☐ f – powyżej 25 lat

Wyniki badań (%)



Wnioski

1. Badania przeprowadzane były od lipca do listopada 2008 roku.
2. Zbadano opinię 144 respondentów, którzy uczestniczyli w procesie współdziałania organów podczas likwidacji skutków sytuacji kryzysowych, posiadających wiedzę w badanej dziedzinie. W procesie tym zajmują/zajmowali oni różne stanowiska służbowe, większość urzędnicze.
3. Ponad połowa respondentów miała od 31 do 50 lat, 88,8% zdobyło wykształcenie wyższe. Większość z nich (74,7%) pracuje w komórce organizacyjnej zajmującej się reagowaniem kryzysowym w przedziale do 10 lat.
4. Ankietowani uczestniczą/uczestniczyli w różnych fazach procesu zarządzania kryzysowego, czyli reagowania, odbudowy, przygotowania oraz zapobiegania. Ze względu na sam charakter reagowania kryzysowego niektórzy z respondentów uczestniczyli w jednej z wymienionych faz, inni w kilku, a jeszcze inni we wszystkich. Największa ich liczba brała udział w fazach przygotowania oraz reagowania.
5. Respondenci – jako osoby decydujące o skuteczności podejmowanych przez organy administracji publicznej działań ratowniczych i prewencyjnych – wskazali skuteczne współdziałanie władz lokalnych z innymi podmiotami dysponującymi odpowiednim sprzętem, zasobami ludzkimi i przygotowaniem fachowym. Na drugim miejscu umieścili oni zabezpieczenie logistyczne TOAW oraz organów administracji publicznej, w tym w odpowiednie siły i środki oraz możliwości finansowe.
6. Zdaniem ankietowanych aktualnie obowiązujące przepisy prawne nie precyzują procedur współdziałania TOAW z organami administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych.
7. Ponad połowa z ankietowanych wskazała, że organem koordynującym współdziałanie organów administracji wojskowej z organami administracji publicznej podczas akcji i operacji kryzysowych powinien być wojewoda.
8. Według 74,3% ankietowanych aktualnie obowiązujące procedury współdziałania TOAW z organami administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych są mało precyzyjne i pozwalają na ich dowolną interpretację.
9. Blisko jedna trzecia respondentów na pytanie, czy struktura organizacyjna organów (komórek) w reprezentowanej przez nich instytucji odpowiada zadaniom, jakie mają realizować, stwierdziła, że jest ona nieadekwatna.

10. Na pytanie, czy powinny zostać wprowadzone zmiany w strukturze organów odpowiedzialnych za proces reagowania kryzysowego, 41% ankietowanych uznało, że obecna struktura jest właściwa, a 38,1% z nich, że powinno się powołać urząd poza obecnymi strukturami, który odpowiadałby za wszystkie zagadnienia związane z zarządzaniem kryzysowym.
11. Respondenci uznali, że obecnie obowiązujące regulacje prawne są dobre, a po wprowadzeniu niewielkich zmian natury legislacyjnej zapewnić powinny efektywne i skuteczne współdziałanie terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji rządowej i samorządowej w sytuacjach kryzysowych.
12. Jako główny czynnik wpływający na efektywność i skuteczność współdziałania organów administracji wojskowej z organami administracji publicznej w procesie zarządzania kryzysowego ankietowani wskazali jednolitość i przejrzystość przepisów prawnych regulujących procedury współdziałania.
13. Respondenci wymienili kilka obszarów, w których zauważyli niedomagania procesu współdziałania TOAW z organami administracji rządowej i samorządowej, mogące prowadzić do jego małej skuteczności. Do niedomagań tych zaliczyli braki w przepisach prawnych, w tym niespójność prawa cywilnego i prawa wojskowego, które czasem się wręcz wykluczają. Wymieniono także brak jasnego sformułowania procedur, czyli klarownego, wspólnego systemu prowadzenia akcji i operacji kryzysowych. Zwrócono uwagę na wydłużone procedury uruchamiania sił wojska, zbyt dużą liczbę szczebli dowodzenia (kierowania) i decydentów. Ankietowani wskazali także mankamenty związane z brakiem systemu łączności zarówno telefonicznej, radiowej, jak i informatycznej.
14. Do nieprawidłowości systemu współdziałania TOAW z organami administracji rządowej i samorządowej zaliczono również problemy natury finansowej, a zwłaszcza brak wskazania, kto ponosi koszty użycia sił wojskowych w akcjach i operacjach kryzysowych. Problemem jest także brak zobligowania organów administracji samorządowej do włączania przedstawicieli organów administracji wojskowej do zespołów zarządzania kryzysowego oraz brak ustalenia, kto jest organem głównym lub inicjującym współdziałanie. Związana z tym jest też kwestia braku dostatecznej liczby wspólnych ćwiczeń, szkoleń, treningów sztabowych.
15. Respondenci zaproponowali zmiany w obowiązujących procedurach, które mogą wpłynąć na osiągnięcie efektu synergii podczas współ-

działania. Główne propozycje, to: uproszczenie procedur w celu skrócenia i przyspieszenia decyzji o użyciu sił i środków wojska w działaniach ratowniczych i prewencyjnych; włączenie przedstawicieli organów administracji wojskowej do zespołów zarządzania kryzysowego; ujednolicenie przepisów cywilnych i wojskowych w zakresie współdziałania TOAW z organami administracji publicznej oraz jasne określenie zadań. Ankietowani wskazali także konieczność zacieśnienia współdziałania w organizacji wspólnych ćwiczeń, szkoleń i treningów sztabowych.

STUDIUM PRZYPADKÓW

Cel: Na podstawie analizy działań podjętych przez organy administracji publicznej i terenowe organy administracji wojskowej ocenić procedury współdziałania tych organów podczas akcji i operacji kryzysowych

Awaria zasilania energetycznego w województwie zachodniopomorskim⁸⁴ w dniach od 8 do 14 kwietnia 2008 roku

1. Rozwój sytuacji kryzysowej i przebieg działań organów administracji rządowej i samorządowej oraz terenowych organów administracji wojskowej

Sytuację kryzysową zapowiadały już dane z Biura Prognoz Meteorologicznych w Szczecinie, otrzymane 7 kwietnia 2008 roku o godzinie 19.14 przez dyżurnego WCZK w Szczecinie. W komunikacie ostrzegano o możliwości intensywnych opadów deszczu ze śniegiem, które mogą nadejść w ciągu 18 godzin. Przewidywano także duże utrudnienia komunikacyjne na terenach zurbanizowanych.

Zgodnie z opracowaną i umieszczoną w *Wojewódzkim planie reagowania kryzysowego* (WPRK) procedurą, w godzinach od 20.08 do 20.31 dyżurny WCZK rozesłał stosowne ostrzeżenie do mediów oraz jednostek samorządu terytorialnego, jak też innych instytucji ważnych dla systemu zarządzania kryzysowego województwa (łącznie 50 odbiorców).

W tym czasie, czyli 7 kwietnia 2008 roku, około godziny 20.00 w zachodniej części województwa zachodniopomorskiego zaczął padać intensywny deszcz, z czasem przechodzący w deszcz ze śniegiem. Padający dużymi płatami śnieg oklejał drzewa, infrastrukturę energetyczną oraz powodował utrudnienia w komunikacji. Pod naporem śniegu zaczęły łamać się gałęzie drzew. Powstałe w tym czasie obciążenia szadzią przewodów linii energetycznych przekroczyły co najmniej o kilkadziesiąt procent przyjęte w obliczeniach normy. Opady deszczu spowodowały podniesienie się poziomu wód gruntowych, co pociągnęło za sobą rozmiękczenie gruntu. Efektem tego było obniżenie stabilności posadowienia zarówno słupów linii elektroenergetycznych, jak i rosnących w ich pobliżu drzew.

⁸⁴ Opracowano na podstawie sprawozdań z działań sporządzonych w Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Szczecinie oraz w Wojewódzkim Sztabie Wojskowym w Szczecinie.

Pomiędzy godziną 21.30 a 22.40 tego samego dnia doszło do pierwszych awarii sieci energetycznych w rejonach Golczewo–Reclaw–Nowogard.

Od północy 8 kwietnia nastąpiły kolejne awarie energetyczne:

- godz. 0.02 – awaria głównej linii energetycznej 220 kV Morzyczyn–Police, zasilającej Szczecin od wschodu;

- godz. 3.30 – awaria głównej linii energetycznej 220 kV Krajnik–Glinki, zasilającej Szczecin od południa, oraz awarie trzech linii energetycznych 110 kV.

Ponadto nastąpiły awarie licznych linii energetycznych średniego i niskiego napięcia, zasilających w prąd miejscowości w zachodnich powiatach województwa. Spowodowały one m.in.: przerwę w pracy elektrociepłowni Szczecin oraz Pomorzany w Szczecinie, awarię 900 stacji transformatorowych, brak prądu w lewobrzeżnej części Szczecina oraz miejscowościach na obszarze powiatów: stargardzkiego, goleniowskiego, kamieńskiego, gryfińskiego, pyrzyckiego, gryfickiego, łobeskiego, miasta Świnoujście, polickiego, w tym w Zakładach Chemicznych „Police” w Policach. Łącznie o godz. 7.00 8 kwietnia 2008 roku w województwie zachodniopomorskim około 628 000 mieszkańców pozbawionych było energii elektrycznej.

O godzinie 4.20 powołano w Szczecinie Miejski Zespół Zarządzania Kryzysowego, który na pierwszym posiedzeniu zebrał się o godzinie 5.15. O 6.00 zebrał się WZZK, a o 7.30 odbyło się wspólne posiedzenie członków WZZK i MZZK pod przewodnictwem wojewody zachodniopomorskiego i prezydenta Szczecina. W dniu tym zorganizowano jeszcze kilkakrotnie wspólne posiedzenia tych zespołów, podczas których omawiana była aktualna sytuacja energetyczna, przeciwpowodziowa, stan bezpieczeństwa i porządku publicznego w Szczecinie oraz w powiatach województwa zachodniopomorskiego. Posiedzenia zespołów kończyły się każdorazowo konferencjami prasowymi, na których przekazywane były mediom dane o aktualnej sytuacji w Szczecinie i województwie.

Pomiędzy 7.00 a 9.00 zebrały się zespoły zarządzania kryzysowego w powiatach: goleniowskim, polickim, stargardzkim i kamieńskim, a w godzinach 8.00-11.00 uczyniły to zespoły w gminach objętych awarią energetyczną oraz w Kamieniu Pomorskim i Trzebiatowie, gdzie wystąpiło zagrożenie powodziowe.

W tym czasie organy administracji rządowej i samorządowej, po dokonaniu analizy, oceny posiadanych sił i środków, a także możliwości podlegających służb ratunkowych, podejmowały decyzje o zwracaniu się do sił wojskowych o wydzielenie oddziałów i pododdziałów i udzielenie wsparcia.

O godzinie 6.55 do oficera dyżurnego WSzW w Szczecinie przekazana została z WCZK wstępna informacja o sytuacji na terenie województwa. O godzinie 7.15 na polecenie szefa WSzW uruchomiona została GO. Około

7.35 szef GO nawiązał kontakt z WZZK oraz uruchomioną w tym czasie GO Pomorskiego Okręgu Wojskowego (POW) w Bydgoszczy.

Od godziny 8.40 do WSzW zaczęły spływać zapotrzebowania z organów administracji samorządowej (za pośrednictwem WCZK), jako pierwsze na wydzielenie agregatów prądotwórczych dla powiatów polickiego (Zakłady Chemiczne „Police”) i stargardzkiego. O godzinie 9.10 nastąpił zanik łączności „wojskowej”, którą przywrócono tylko do komunikowania się z GO POW, oraz udostępniono jeden numer cywilny.

O godzinie 9.50 szef GO WSzW uzgodnił z dowódcą 12. dywizji zmechanizowanej, jaką ilość sił i środków może on wydzielić do przyszłej akcji antykrzysowej. Główną uwagę skupiono na agregatach prądotwórczych.

O godzinie 10.25 wyznaczeni oficerowie WSzW rozpoczęli pracę w WZZK. Około 11.05 do GO WSzW zaczęły napływać meldunki od komendantów WKU z terenu województwa, którzy dokonywali ustaleń co do istniejącej sytuacji na obszarach terenowo właściwych powiatów i gmin. W tym czasie od WCZK do GO POW kierowane były kolejne wnioski o wsparcie siłami wojska działań cywilnych służb ratowniczych (tak jak poprzednio, głównie chodziło o agregaty prądotwórcze). Część z tych zapotrzebowań przesyłano z pominięciem WSzW.

Warto zaznaczyć, że działalność GO WSzW odbywała się na zasadzie koordynowania udziału sił i środków wojska w działaniach aż do godz. 15.00 24 kwietnia, kiedy zakończono jej funkcjonowanie.

Od dnia 9 kwietnia WZZK funkcjonował w pomieszczeniach WCZK (Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie). W tym dniu, w godzinach porannych, wojewoda zachodniopomorski wraz z komendantem wojewódzkim PSP udali się do miejscowości objętych awarią i uczestniczyli w posiedzeniach powiatowych zespołów zarządzania kryzysowego, m.in. w starostwach powiatowych w Goleniowie i Kamieniu Pomorskim. W dniu tym oraz następnych systematycznie przywracane było zasilanie energetyczne. Sytuacja zaczęła się normalizować, jednak topniejący śnieg spowodował podniesienie się stanów rzek Ina i Rega – nawet o 97 cm powyżej stanu alarmowego – oraz kilku mniejszych w zachodniej części województwa, co doprowadziło do wielu podtopień budynków w powiatach kamieńskim, gryfickim, goleniowskim i stargardzkim, jak też zalania znacznych obszarów łąk i innych upraw. Powodem eskalacji sytuacji kryzysowej były niespotykane od wielu lat o tej porze roku opady deszczu i śniegu (w kwietniu opady z 10 dni przekroczyły miesięczną normę wynoszącą 30-35 mm), wynoszące do 70 mm w rejonie Kamienia Pomorskiego i 75 mm w rejonie Trzebiatowa. Do podtopień doszło także dlatego, że na terenach wiejskich nie konserwuje się na bieżąco rowów odpływowych oraz zbyt niskie są nakłady na utrzymanie urządzeń melioracji podstawowej.

Likwidacja skutków obfitych opadów śniegu trwała do 14 kwietnia, a całkowita normalizacja nastąpiła około 24 kwietnia 2008 roku.

2. Utrudnienia wywołane sytuacją kryzysową

Łączność

System łączności telefonicznej – przewodowej działał tam, gdzie nie korzystano z aparatów zasilanych z sieci energetycznej. Telefony komórkowe działały tylko w ramach połączeń alarmowych i częściowo w sieci operatora „Plus”, aż do wyczerpania baterii. Internet nie funkcjonował. System łączności w systemie reagowania kryzysowego polegał na korespondencji radio-telefonicznej we wszystkich centrach zarządzania kryzysowego (cywilnych), mających awaryjne zasilanie z akumulatorów.

Transport i komunikacja

Z powodu uszkodzenia trakcji elektrycznej unieruchomiona została linia kolejowa Szczecin–Świnoujście oraz Szczecin–Stargard Szczeciński. Na liniach tych elektrowozy zastąpić musiały lokomotywy spalinowe. Na wszystkich drogach w województwie pojawiły się poważne utrudnienia – opady śniegu, zasy, śliskość, podtopienia oraz osunięcia gruntu.

Zaopatrzenie w wodę

Duże ujęcia wody były zasilane własnymi agregatami prądotwórczymi, natomiast małe ujęcia, nie mające własnych agregatów prądotwórczych, były zasilane agregatami przenośnymi, dostarczonymi przez PSP oraz wojsko (od 9 kwietnia). Agregaty prądotwórcze były też używane rotacyjnie do napełniania zbiorników hydroforowych i utrzymania minimalnego ciśnienia w sieci wodociągowej. Do części miejscowości, gdzie nie było możliwości dostarczenia agregatów prądotwórczych, woda dowożona była beczkowozami.

Szpitala

Wszystkie szpitale na obszarze objętym sytuacją kryzysową zasilane były w energię elektryczną z awaryjnych źródeł. Nie prowadzono tam planowych zabiegów operacyjnych, z wyjątkiem nagłych przypadków i sytuacji ratujących życie.

Zaopatrzenie w paliwo

Stacje paliwowe ze względu na brak zasilania nie prowadziły sprzedaży. Uruchomiono awaryjny system zaopatrzenia szpitali w paliwo przez prywatnego dystrybutora.

Pozostałe utrudnienia

- nie funkcjonowała komunikacja tramwajowa w Szczecinie;
- nie funkcjonował system zaopatrzenia w energię ciepłą;
- występowały utrudnienia w funkcjonowaniu oczyszczalni ścieków;
- nieczynna była sieć handlowa, w tym centra handlowe;
- nieczynne były banki oraz bankomaty;
- przerwana została praca w zakładach produkcyjnych, w tym w: Stoczni Szczecińskiej „Nowa”, Stoczni Remontowej „Gryfia”, Zespole Portów Szczecin–Świnoujście, Zakładach Chemicznych „Police” oraz w 4 dużych zakładach przetwórstwa mięsnego;
- ograniczona została działalność szkół i przedszkoli, w 13 szkołach nie przeprowadzono egzaminów dla szóstoklasistów;
- nie działały kasy fiskalne (artykuły podstawowe, m.in. leki, środki higieniczne, żywność, były jednak sprzedawane).

3. Działania podjęte przez organy administracji rządowej i samorządowej w celu likwidacji skutków sytuacji kryzysowej

Pomoc dla mieszkańców

Działania te obejmowały głównie zorganizowanie niezbędnej pomocy dla mieszkańców, m.in. dostaw żywności, wody oraz innego niezbędnego zaopatrzenia, jak też objęcie przez centra pomocy rodzinie opieką osób potrzebujących takiej pomocy. Nadto zapewniano warunki do skorzystania z urządzeń sanitarnych (kąpiele, opieka nad dziećmi).

Ochrona zdrowia

Szpitalne oddziały intensywnej terapii i oddziały dializ w województwie zasilane były agregatami własnymi lub dostarczonymi przez straż pożarną i wojsko. Dyrektorom szpitali przekazano telefon kontaktowy do dystrybutora zaopatrującego agregaty prądotwórcze w paliwo. Stały kontakt telefoniczny utrzymywany był z Wojewódzką Stacją Pogotowia Ratunkowego, która nie odnotowała zwiększonej liczby wezwań do chorych, nie zanotowano również wezwań związanych z zaistniałym zdarzeniem.

Sprawy sanitarno-epidemiologiczne

W hurtowniach i sklepach spożywczych podjęto natychmiast kontrole przechowywania artykułów spożywczych, zwłaszcza mrożonych. Ustalono, że żywność wymagająca przechowywania w chłodzie była składowana w monitorowanej temperaturze w podstawionych pod sklepy samochodach chłodniach lub przetransportowana do magazynów rejonowych dużych sieci

handlowych. Część żywności nietrwałej mikrobiologicznie, w tym przetwory mleczne, wędliny, mięso, mrożonki wycofano z obrotu w ramach działań wynikających z kontroli wewnętrznych. Monitorowana była jakość wody przeznaczonej do spożycia, a także sytuacja zagrożenia epidemiologicznego w szpitalach.

Sprawy weterynaryjne

Inspektorzy powiatowych inspekcji weterynaryjnych podjęli działania kontrolne z możliwością wydawania decyzji o utylizacji żywności, która w wyniku braku dopływu prądu do urządzeń chłodniczych mogła ulec zepsuciu. Duże fermy drobiu, pozostające bez podstawowego zasilania, zasilano zastępczo z agregatów prądotwórczych (zasilanie zastępcze znacznie podniosło koszty produkcji na fermach).

Sytuacja w oświacie

Ze względu na niedogrzanie pomieszczeń, brak dostaw ciepła i energii elektrycznej 8 kwietnia zajęcia lekcyjne we wszystkich gimnazjach i szkołach ponadgimnazjalnych odwołano. 9 kwietnia w wielu miejscowościach zajęcia skrócono bądź odwołano. Odwołano sprawdzian szóstoklasistów w 8 szkołach podstawowych w Szczecinie oraz w 5 w terenie (Stargard Szczeciński, Koszewo, Sowno, Grzędzice, Goleniów). Wojewódzki kurator oświaty na bieżąco informował wojewodę o liczbie placówek oświatowych, w których nie były prowadzone zajęcia szkolne.

4. Siły i środki użyte do działań

Policja

W działaniach przez wszystkie dni uczestniczyło łącznie 465 funkcjonariuszy (w tym 112 ze Szkoły Policji w Pile, 140 z Oddziału Prewencji w Szczecinie oraz 65 funkcjonariuszy ruchu drogowego). Użyto łącznie 71 radiowozów.

Państwowa Straż Pożarna

Do działań kierowano codziennie 250 ratowników PSP, po 6 samochodów ratowniczych, 25 samochodów pożarniczych oraz 106 agregatów prądotwórczych i 47 motopomp.

Siły Zbrojne RP

W każdym dniu akcji kryzysowej kierowano do działań 65 żołnierzy, 15 samochodów lekkich i 2 ciężkie, ponadto 4 agregaty prądotwórcze, 3 motopompy. Codziennie używano także lekkich pokryć drogowych oraz mostu niskowodnego.

Żandarmeria Wojskowa

Przez wszystkie dni akcji użyła ona łącznie 110 żołnierzy i 12 samochodów.

Straż Graniczna

Każdego dnia w akcji kryzysowej brało udział 70 funkcjonariuszy i 8 samochodów.

ENEA Operator Oddział Dystrybucji Szczecin

Średnia dobową liczbą osób zatrudnionych podczas odtwarzania sieci energetycznych w terenie wynosiła 175.

5. Skutki ekonomiczne awarii⁸⁵

Poniższa tabela zawiera koszty akcji ratowniczej. Podaną kwotę należałoby zwiększyć o 7,0 mln zł, bowiem takie były koszty poniesione przez podmioty nie uwzględnione w tabeli (np. wojsko, inne firmy). Łączne koszty wyniosłyby więc 54 mln zł. Kwota ta nie obejmuje strat i kosztów poniesionych przez mieszkańców oraz rolników.

Koszty akcji ratowniczej	829 731,34 zł
Koszty poniesione przez zakłady, firmy, spółki, szpitale	45 172 424,12 zł
Koszty poniesione przez powiaty i gminy	979 468,41 zł
Całkowite koszty	46 981 623,87 zł

6. Wnioski

A. Dotyczące sektora niemilitarnego

1. Stan, który zaistniał w województwie po awarii zasilania, nie kwalifikował się do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. System reagowania kryzysowego w województwie zachodniopomorskim opierał się

⁸⁵ http://www.cire.pl/pliki/2/4DF9DB6B_streszczenie%20raportu.pdf

- na szybkim rozpoczęciu działalności wojewódzkiego oraz powiatowych (miejskich) i gminnych zespołów zarządzania kryzysowego. Dokonywały one bieżącej analizy zagrożenia, planowały użycie sił i środków ratowniczych oraz koordynowały ich efektywne użycie.
2. Szybkie zwołanie WZZK i MZZK pozwoliło na przejęcie kierowania działaniami od początku powstania zagrożenia. Zorganizowanie przez wojewodę zachodniopomorskiego i prezydenta Szczecina systemu informowania społeczeństwa o skutkach katastrofy i postępach w prowadzeniu akcji kryzysowej umożliwiło jednolity przekaz informacji oraz niezakłóconą pracę centrów zarządzania kryzysowego.
 3. Reagowanie na zaistniałe zdarzenie oraz likwidacja skutków pozwoliły na wskazanie mankamentów, rzutujących na proces współdziałania z podmiotami ratowniczymi, a także z WSzW w Szczecinie oraz z terenowo właściwymi WKU. Zauważono, że podczas planowania użycia sił i środków na obszarach dotkniętych zdarzeniem zaistniała konieczność szybkiego wydzielenia dużej ilości specjalistycznego sprzętu, znajdującego się w np. zasobach wojska (pokrycia drogowe, motopompy, agregaty prądotwórcze czy zestawy niskopodwoziowe). „Naliczenia” tego sprzętu są rozczłonkowane w planach szczegółowych, zarówno wojskowych jak i w WPRK.
 4. Zagrożeniem, które komplikowało sprawne reagowanie, był zanik łączności w niektórych sieciach telefonii komórkowej i kablowej, co utrudniało nawiązywanie kontaktu i przysyłanie danych pomiędzy współdziałającymi. Przez wiele godzin niektóre z gmin nie miały żadnej możliwości nawiązania łączności.
 5. W kilku gminach brakowało awaryjnego zasilania z agregatów prądotwórczych ważnych instytucji, w tym pogotowia ratunkowego, co stanowiło bezpośrednie zagrożenie życia i zdrowia mieszkańców. Brak awaryjnych źródeł zasilania groził też wydostaniem się nieczystości z kilku oczyszczalni ścieków. Uszkodzenia dróg, zasypy i podtopienia gruntów oraz brak stosownego sprzętu transportowego powodowały zagrożenie brakiem dostaw wody pitnej dla mieszkańców i do pojenia zwierząt na fermach. Zakłócenia występowały także w zaopatrzeniu instytucji w paliwa ropopochodne.
 6. W celu osiągnięcia synergii działań należy tak zmodyfikować plany ratownicze (wojskowe i WPRK), aby możliwy był ogłąd całości sił i środków, które są do dyspozycji w danej chwili.
 7. Skuteczne i synergiczne działanie możliwe jest także przez utworzenie i odpowiednie wyposażenie GCZK w gminach, gdzie one nie istnieją, a tam, gdzie takie centra funkcjonują – doposażenie i zapewnienie

efektywnej obsady etatowej. Należy także rozszerzyć korzystanie z wiedzy i doświadczenia ekspertów i specjalistów z dziedzin związanych z akcjami i operacjami kryzysowymi. Trzeba ponadto zacieśnić współpracę z jednostkami wojskowymi stacjonującymi w gminach zagrożonych, a wszystkie gminy winny sprecyzować swoje deficyty w siłach i środkach, aby sprawnie zaplanować wsparcie ich działań w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowej.

8. Niezbędne jest wprowadzenie czytelnych i jasnych procedur obiegu dokumentów wykonawczych i sprawozdawczych, związanych z wydzielaniem i uruchamianiem sił i środków wojska, na wniosek organów administracji rządowej i samorządowej. Podczas opisywanych działań wiele dokumentów było równolegle przesyłanych do różnych szczebli dowodzenia lub z ich pominięciem. Wyraźnym tego przykładem było wysłanie pierwszych wniosków o wsparcie działań z WCZK do MON z pominięciem WSzW oraz zwrócenie się wojewody bezpośrednio do dowódcy 12. Dywizji Zmechanizowanej w Szczecinie o wsparcie żołnierzami działań prewencyjnych Policji i Żandarmerii Wojskowej bez powiadomienia WSzW (przepisy nie regulują dostatecznie jasno tej kwestii).

B. Dotyczące sektora militarnego

1. TOAW na terenie województwa zachodniopomorskiego, czyli SzW w Szczecinie oraz kilka WKU, skupiły się na koordynowaniu wydzielania sił i środków wojska oraz przesyłaniu dokumentacji (wniosków o wydzielenie sił i środków).
2. Analizując opisywaną akcję kryzysową, zauważamy kilka zagrożeń właściwego współdziałania, a jednym z nich jest to, że w zapotrzebowaniach na sprzęt mający być wydzielany z jednostek wojskowych przedstawiciele wojewody samodzielnie określali jego ilość i rodzaj, nie konsultując tego z WSzW, przez co zapotrzebowania czasem obejmowały sprzęt, którego nie było aktualnie w dyspozycji wojska.
3. Zagrożenie to także niewłaściwy obieg dokumentów podczas akcji kryzysowej. Zaobserwowano, że wiele dokumentów przesyłano równolegle do poszczególnych szczebli dowodzenia SZ RP (bez odnoszenia się do hierarchii tych szczebli) lub niektóre z tych szczebli pomijano.
4. Zauważono mankamenty związane z właściwym reagowaniem i koordynowaniem działań wojska przez WSzW na terenie objętym akcją, na co wpływ miał brak pojazdów osobowo-terenowych, agregatów prądotwórczych oraz mobilnych środków łączności.

5. Zagrożenie skutecznego współdziałania organów stanowi również fakt, że dyslokacja oddziałów i pododdziałów sił zbrojnych w stosunku do rejonów ich użycia jest niefunkcjonalna, przez co ma negatywny wpływ na dyspozycyjność, wyszkolenie wojska i możliwość użycia specjalistycznego wyposażenia, przydatnego w akcjach i operacjach kryzysowych.
6. Spójny, wspólny system łączności struktur wojskowych z organami administracji rządowej i samorządowej nie funkcjonuje właściwie.
7. Mankamentem jest także brak wspólnych szkoleń, ćwiczeń zgrzywających i doskonalących współdziałanie TOAW z organami administracji rządowej i samorządowej.
8. W związku z powyższym, aby osiągnąć efekt synergii współdziałających organów, należy poprawić przepływ informacji we wszystkich kierunkach, wdrożyć szeroko zakrojone i systematyczne szkolenia – treningi z zarządzania kryzysowego, ze szczególnym uwzględnieniem członków zespołów zarządzania kryzysowego i grup (zespołów) operacyjnych.
9. Dla uzyskania synergii działania konieczne jest utworzenie wspólnego systemu łączności radiowej i informatycznej dla wszystkich podmiotów biorących udział w akcjach i operacjach kryzysowych.
10. Należy także zapewnić telefonii komórkowej i stacjonarnej dodatkowe źródła zasilania, zmodyfikować plany użycia sił zbrojnych, tak aby możliwy był wgląd oraz użycie całości sił i środków możliwych do działania, a także wprowadzić jednolite procedury obiegu dokumentów wykonawczych i sprawozdawczych, związanych z uruchamianiem sił i środków SZ RP na wniosek organów administracji rządowej i samorządowej.

Zadania dowódców Okręgów Wojskowych i szefów Wojewódzkich Sztabów
Wojskowych

Zadania dowódcy Okręgu Wojskowego

W zakresie:

- 1) planowania operacyjnego i mobilizacyjnego rozwinięcia jednostek wojskowych:
 - a) kierowanie całością prac związanych z planowaniem operacyjnego i mobilizacyjnego rozwinięcia oraz użycia wojsk okręgu, a także zapewnienie odpowiedniego poziomu gotowości bojowej okręgowych elementów systemu mobilizacyjnego rozwinięcia jednostek wojskowych rodzajów sił zbrojnych oraz jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej i jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych,
 - b) kierowanie w podległych jednostkach wojskowych procesem planowania osiągania przez dowództwo okręgu wojskowego interoperacyjności z organami dowodzenia Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i wojsk państw sojuszników,
 - c) nadzorowanie działalności planistycznej i organizacyjnej związanej z uzupełnianiem mobilizacyjnym oraz szkoleniem rezerw osobowych przeznaczonych na potrzeby jednostek oraz instytucji wojskowych okręgu, a także zabezpieczenie uzupełnienia mobilizacyjnego wynikającego z potrzeb jednostek organizacyjnych innego podporządkowania,
 - d) planowanie utrzymania w stałej gotowości bojowej i mobilizacyjnej sztabów i jednostek okręgu oraz osiągania przez nie wyższych stanów gotowości bojowej i sprawnego przechodzenia na struktury wojenne;
- 2) szkolenia bojowego i ogólnowojskowego podległych jednostek wojskowych:
 - a) zapewnienie odpowiednich wartości bojowych i moralnych, dyscypliny wojskowej, wyszkolenia, gotowości bojowej i mobilizacyjnej,
 - b) określanie celów, kierunków i zadań szkoleniowych wojsk, a także doskonalenie umiejętności dowództw, sztabów i kierowniczej ka-

- dry okręgu w kierowaniu przedsięwzięciami oraz realizacją zadań wynikających z miejsca, roli i zadań wojsk okręgu,
- c) ukierunkowywanie i nadzorowanie szkolenia operacyjno-taktycznego oraz działalności wychowawczej i instruktażowo-metodycznej wojsk oraz podległych jednostek kulturalno-oświatowych,
 - d) prowadzenie ćwiczeń przygotowujących wojska i sztaby do działań obronnych na obszarze okręgu we współdziałaniu z jednostkami rodzajów sił zbrojnych i wojskami państw sojuszniczych, a także właściwymi jednostkami organizacyjnymi administracji publicznej oraz przedsiębiorcami realizującymi zadania obronne,
 - e) dokonywanie okresowych analiz i ocen poziomu wyszkolenia wojsk, organów dowodzenia, w tym efektywności stosowanych metod i form szkolenia,
 - f) współuczestnictwo w przygotowaniu wojsk do użycia poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej,
 - g) nadzorowanie utrzymania w stałej gotowości bojowej stacjonarnych i mobilnych zautomatyzowanych systemów dowodzenia, łączności i informatyki w podległych jednostkach wojskowych;
- 3) udziału oddziałów i pododdziałów wojskowych w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, akcjach poszukiwawczych oraz ratowania życia ludzkiego, a także w oczyszczaniu terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianiu:
- a) planowanie, organizowanie i koordynowanie współpracy z terytorialnymi organami dowodzenia i jednostkami wojskowymi oraz z właściwymi organami administracji publicznej, formacjami obrony cywilnej i innymi wyspecjalizowanymi służbami ratowniczymi, a także wspólne szkolenie obronne przewidziane w planach szczebla centralnego i okręgowego,
 - b) planowanie użycia jednostek wojskowych rozmieszczonych na obszarze okręgu w akcjach ratunkowych na rzecz poszkodowanych wojsk i ludności,
 - c) przygotowywanie sił i środków do udziału w akcjach ratowniczych oraz likwidacji skutków awarii, katastrof i klęsk żywiołowych, w tym wywołanych atakami terrorystycznymi z użyciem środków chemicznych, biologicznych, radiologicznych i nuklearnych;
- 4) koordynacji przedsięwzięć wykonywanych w ramach obowiązków państwa gospodarza:
- a) organizowanie i kierowanie realizacją zadań na rzecz sił sojuszniczych przebywających lub przemieszczających się na obszarze okręgu,

- b) planowanie użycia podległych i przydzielonych sił i środków do wsparcia wojsk sojusznich oraz koordynowanie dostaw i usług dla tych wojsk,
 - c) pozyskiwanie informacji o zasobach wojskowych i cywilnych możliwych do wykorzystania, a w szczególności o środkach materiałowych, infrastrukturze oraz usługach,
 - d) aktualizacja danych o cywilnych i wojskowych zasobach obronnych obszaru okręgu wojskowego oraz przesyłanie ich do centralnej bazy danych,
 - e) współpraca pomiędzy jednostkami organizacyjnymi podległymi i nadzorowanymi przez Ministra Obrony Narodowej a właściwymi terytorialnie organami administracji publicznej oraz przedsiębiorcami wykonującymi zadania obronne,
 - f) współudział w procesie negocjacji porozumień dotyczących realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa gospodarza,
 - g) zabezpieczenie transportu i ruchu wojsk własnych i sojusznich na obszarze okręgu oraz nadzorowanie gospodarki wojskowymi bocznicami kolejowymi;
- 5) zapewnienia uzupełnienia potrzeb osobowych jednostek wojskowych:
- a) kierowanie całością przedsięwzięć związanych z uzupełnieniem pokojowym jednostek wojskowych okręgu,
 - b) kierowanie całością prac związanych z planowaniem rozwoju oraz doskonaleniem struktur organizacyjnych podległych jednostek i instytucji wojskowych, wyposażaniem ich w uzbrojenie i sprzęt nowej generacji, a także dostosowaniem bazy szkoleniowej do nowych potrzeb,
 - c) określanie wymogów oraz potrzeb uzupełniania jednostek wojskowych żołnierzami zasadniczej służby wojskowej i żołnierzami rezerwy, stosownie do zadań związanych z utrzymywaniem zdolności bojowej przez jednostki wojskowe okręgu,
 - d) wytyczanie kierunków działalności kadrowej w odniesieniu do żołnierzy zawodowych oraz pracowników wojska, a w szczególności w zakresie prawidłowego doboru i rozmieszczenia kadr, stosownie do potrzeb podległych dowództw i jednostek wojskowych,
 - e) wyznaczanie i zwalnianie ze stanowisk służbowych oraz mianowanie na wyższe stopnie wojskowe żołnierzy zgodnie z ich kompetencjami,
 - f) koordynowanie pokojowego i mobilizacyjnego uzupełnienia oraz gromadzenia rezerw osobowych przeznaczonych na potrzeby jednostek oraz instytucji wojskowych okręgu, a także zabezpieczenia uzupełnienia mobilizacyjnego wynikającego z potrzeb jednostek organizacyjnych innego podporządkowania;

- 6) współpracy z innymi organami i podmiotami w sprawach związanych z obronnością państwa:
- a) upowszechnianie problematyki patriotyczno-obronnej i popularyzowanie spraw obronności i wojska,
 - b) promowanie wartości osobowych i zawodowych żołnierzy zwalnianych i zwolnionych z zawodowej służby wojskowej w ramach systemu rekonwersji kadr na obszarze zasięgu działania okręgu w celu pozyskiwania stanowisk pracy związanych z obronnością kraju,
 - c) określanie, w przypadku prowadzenia akcji humanitarnych i w sytuacjach kryzysowych, form współdziałania przy niesieniu pomocy poszkodowanym,
 - d) wymiana doświadczeń oraz informacji rozpoznawczych o terenie, infrastrukturze, przeszkodach naturalnych i sztucznych, a także o warunkach hydrometeorologicznych,
 - e) prowadzenie prac w dziedzinie studiów i analiz obszaru operacyjnego zainteresowania,
 - f) aktualizowanie bazy danych dotyczącej możliwości wykorzystania infrastruktury terenowej, sił i środków układu pozamilitarnego na potrzeby obronne,
 - g) występowanie do organów administracji publicznej oraz organizacji pozarządowych o delegowanie przedstawicieli do udziału we wspólnych zamierzeniach szkoleniowych,
 - h) kontrola podległych jednostek organizacyjnych w zakresie ich udziału w planowaniu przestrzennego zagospodarowania ze względu na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa,
 - i) określanie kierunków realizacji zadań logistycznych na rzecz innych jednostek organizacyjnych, będących na zaopatrzeniu jednostek i instytucji wojskowych okręgu.

Zadania szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego

- 1) wykonywanie zadań organu wyższego stopnia w stosunku do wojskowych komendantów uzupełnień w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeksu postępowania administracyjnego (DzU z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.), w tym dotyczących:
- a) powoływania do czynnej służby wojskowej,
 - b) udzielania odroczeń czynnej służby wojskowej,
 - c) kierowania poborowych do odbywania szkolenia (kursu) w celu uzyskania przez nich kwalifikacji przydatnych w wojsku,
 - d) wzywania w sprawach powszechnego obowiązku obrony,

- e) wydawania zaświadczeń,
 - f) nadawania przydziałów mobilizacyjnych,
 - g) nadawania pracowniczych przydziałów mobilizacyjnych,
 - h) reklamowania od obowiązku czynnej służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny,
 - i) udzielania zezwoleń na wyjazd i pobyt za granicą;
- 2) zapewnienie operacyjnego i mobilizacyjnego rozwinięcia jednostek wojskowych, w tym:
- a) organizowanie i koordynowanie przedsięwzięć związanych z przygotowaniem wojewódzkiego sztabu wojskowego oraz podległych wojskowych komend uzupełnień do zapewnienia procesu ich mobilizacyjnego rozwinięcia,
 - b) nadzorowanie procesu uzupełniania potrzeb mobilizacyjnych jednostek wojskowych powierzonych mu do takiego zabezpieczenia w toku mobilizacyjnego rozwinięcia,
 - c) utrzymanie stałej gotowości bojowej wojewódzkiego sztabu wojskowego oraz podległych wojskowych komend uzupełnień,
 - d) ustalanie głównych czynności zapewniających sprawne wykonanie zadań w zakresie osiągania wyższych stanów gotowości bojowej oraz kontrolowanie i dokonywanie okresowych ich analiz;
- 3) koordynowanie użycia oddziałów i pododdziałów wojskowych w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, akcjach poszukiwawczych oraz ratowania życia ludzkiego poprzez:
- a) współdziałanie z wojewodą w planowaniu i koordynacji udziału wydzielonych jednostek Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w akcjach ratowniczych oraz w przeciwdziałaniu i usuwaniu skutków katastrof i klęsk żywiołowych,
 - b) współdziałanie z wojewodą i dowódcami jednostek wojskowych w planowaniu i organizowaniu przedsięwzięć logistycznych pozamilitarnych ogniów obronnych na rzecz jednostek wojskowych przegrupowujących się przez obszar województwa lub prowadzących na nim działania bojowe,
 - c) współdziałanie z wojewodą w planowaniu przedsięwzięć z zakresu ochrony ludności województwa, w tym ewakuacji rodzin kadry zawodowej i pracowników;
- 4) gromadzenie informacji na potrzeby realizacji przedsięwzięć wykonywanych w ramach obowiązku państwa-gospodarza, w tym współdziałanie z:
- a) wojewodą w planowaniu przedsięwzięć obronnych, w tym z zakresu wsparcia państwa-gospodarza,

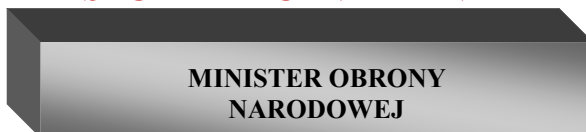
- b) dowódcą okręgu wojskowego w zakresie dotyczącym funkcji państwa-gospodarza na terenie województwa;
- 5) kadrowe zaspokojenie potrzeb uzupełnieniowych jednostek wojskowych;
- 6) planowanie wykorzystywania sił układu pozamilitarnego na potrzeby obronne poprzez:
 - a) koordynowanie planów wykorzystania potencjału pozamilitarnych ogniw obronnych województwa do wsparcia i zabezpieczenia działań bojowych Sił Zbrojnych,
 - b) uczestnictwo w realizacji przygotowań obronnych na terenie województwa oraz w organizacji i prowadzeniu ćwiczeń kompleksowych z udziałem jednostek wojskowych Sił Zbrojnych i układem pozamilitarnym;
- 7) administracja rezerwami osobowymi i świadczeniami na rzecz obrony, w tym:
 - a) współdziałanie z wojewodą w planowaniu i przeprowadzaniu poboru oraz sprawowanie nadzoru nad udziałem przedstawicieli wojska w pracach powiatowych i wojewódzkich komisji poborowych, a także w sporządzaniu zbiorczej sprawozdawczości i wyników poboru,
 - b) planowanie i nadzór nad realizacją przez wojskowe komendy uzupełnień zadań w zakresie pokojowego uzupełniania poborowymi potrzeb osobowych jednostek wojskowych oraz formacji uzbrojonych nie wchodzących w skład Sił Zbrojnych,
 - c) wykonywanie zadań w zakresie administrowania rezerwami osobowymi dla celów powszechnego obowiązku obrony, a w szczególności:
 - sporządzanie analiz stanu zasobów,
 - organizowanie i przeprowadzanie poboru w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny,
 - d) nadzorowanie nadawania przydziałów mobilizacyjnych, pracowniczych przydziałów mobilizacyjnych i przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych oraz mobilizacyjnego i wojennego uzupełniania jednostek wojskowych stanem osobowym z zasobów rezerw osobowych,
 - e) sporządzanie analiz wykorzystania zasobów rezerw osobowych na uzupełnienie mobilizacyjne i wojenne jednostek wojskowych,
 - f) koordynowanie prac związanych z planowaniem przez wojskowe komendy uzupełnień świadczeń osobistych i rzeczowych na potrzeby jednostek wojskowych,

- g) planowanie i nadzorowanie uzupełniania jednostek wojskowych środkami transportowymi i maszynami pobieranymi z gospodarki narodowej,
 - h) prowadzenie bilansu i sporządzanie analiz wykorzystywania zasobów środków transportowych i maszyn znajdujących się w gospodarce narodowej,
 - i) zarządzanie odtwarzania ewidencji wojskowej osób podlegających powszechnemu obowiązkowi służby wojskowej;
- 8) uczestniczenie w planowaniu przestrzennego zagospodarowania ze względu na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, w tym głównie opiniowanie projektów planów przestrzennego zagospodarowania oraz wniosków i innych dokumentów z zakresu przeznaczenia terenów w obszarze odpowiedzialności wojewódzkiego sztabu wojskowego, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, a także w razie potrzeby zgłaszanie protestów w tych sprawach;
- 9) utrzymywanie współpracy z innymi organami i podmiotami w sprawach związanych z obronnością państwa, w tym z:
- a) jednostkami wojskowymi, terenowymi organami administracji publicznej, organizacjami społecznymi i kombatanckimi, żołnierzami rezerwy i przedsiębiorcami, sprzyjającej wspieraniu wojska w realizacji jego zadań oraz utrzymywaniu więzi ze społeczeństwem,
 - b) jednostkami Aeroklubu Polskiego i podmiotami przekazującymi samoloty (śmigłowce) lub jednostki taboru pływającego Siłom Zbrojnym Rzeczypospolitej Polskiej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny,
 - c) przedsiębiorcami o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym – w sprawie utrzymania i wykorzystania rezerw paliw płynnych.

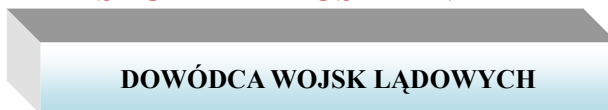
Źródło: opracowanie własne

Podporządkowanie
terenowych organów administracji wojskowej

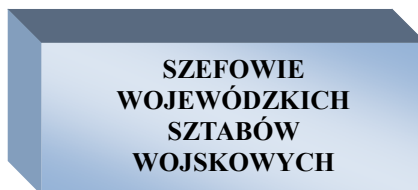
SZCZEBEL CENTRALNY



SZCZEBLE POŚREDNIE

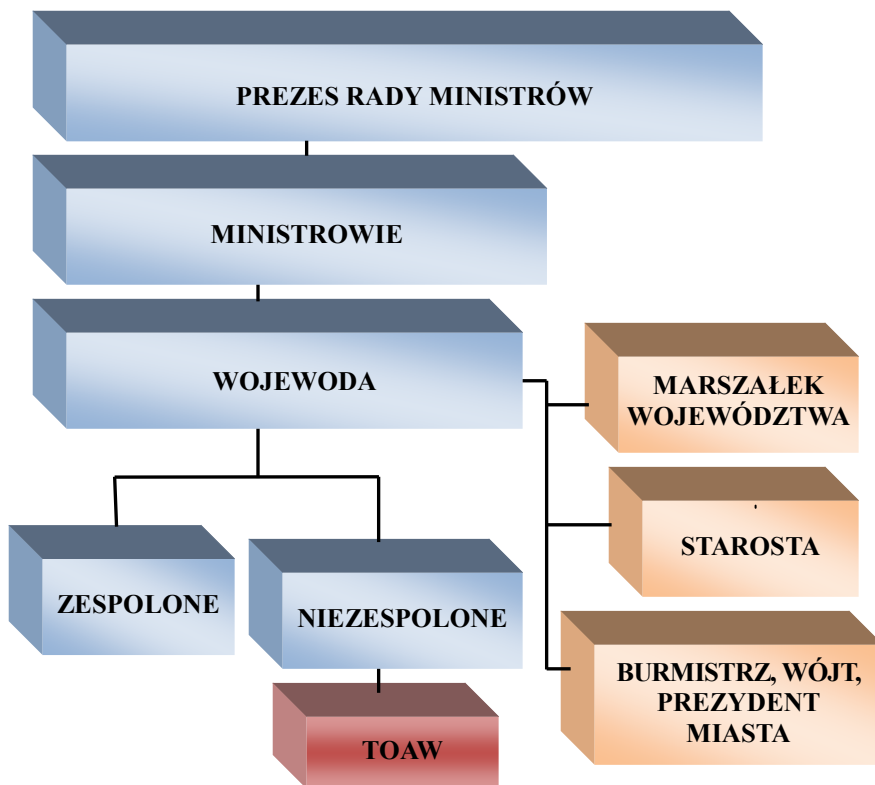


SZCZEBEL WYKONAWCZY

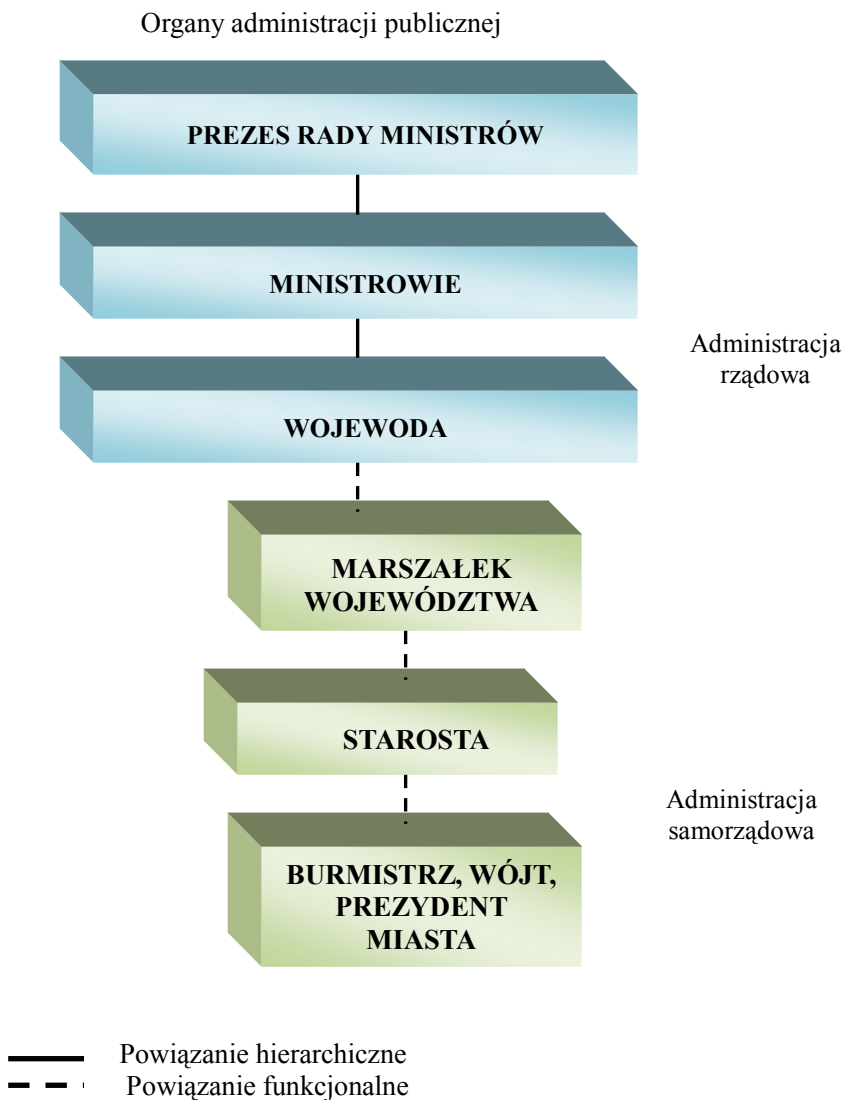


Źródło: opracowanie własne

Terenowe organy administracji wojskowej w strukturze administracji publicznej



Źródło: opracowanie własne



Źródło: opracowanie własne

Administracja zespolona w województwie

- Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej;
- Wojewódzki Oddział Służby Ochrony Zabytków;
- Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych;
- Komenda Wojewódzka Policji;
- Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska;
- Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej;
- Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Farmaceutycznej;
- Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego
- Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna;
- Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa;
- Wojewódzki Inspektorat Weterynarii;
- Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego;
- Kuratorium Oświaty;
- Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego.

Źródło: opracowanie własne

Organy administracji niezespólonej w województwie

- Dowódca okręgu wojskowego, szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych, wojskowi komendanci uzupełnień;
- Dyrektorzy izb skarbowych, naczelnicy urzędów skarbowych, inspektorzy kontroli skarbowej;
- Dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych i specjalistycznych urzędów górniczych;
- Dyrektorzy okręgowych urzędów miar i naczelnicy urzędów obwodowych;
- Dyrektorzy okręgowych urzędów probierczych i naczelnicy obwodowych urzędów probierczych;
- Dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej;
- Dyrektorzy izb celnych i naczelnicy urzędów celnych;
- Dyrektorzy urzędów morskich;
- Dyrektorzy urzędów statystycznych;
- Dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej;
- Komendanci oddziałów Straży Granicznej, komendanci placówek i dywizjonów Straży Granicznej;
- Okręgowi inspektorzy rybołówstwa morskiego;
- Państwowi inspektorzy sanitarni;
- Powiatowi oraz graniczni lekarze weterynarii.

Źródło: opracowanie własne

Struktura planu zarządzania kryzysowego

1. Plan główny zawierający:
 - charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, w tym mapy ryzyka i zagrożenia powodziowego,
 - charakterystykę sił i środków, w tym stan rezerw państwowych oraz ocenę możliwości ich wykorzystania,
 - analizę funkcjonowania administracji publicznej, jej skuteczności i możliwości wykorzystania w sytuacjach kryzysowych,
 - przewidywane warianty działań w sytuacjach kryzysowych,
 - wskazanie trybu aktualizacji planu oraz poszczególnych załączników funkcjonalnych.
2. Procedury reagowania kryzysowego określające zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych, w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny, a w tym:
 - zadania w monitorowaniu zagrożeń,
 - bilans i tryb uruchamiania sił i środków niezbędnych do usuwania skutków zagrożeń,
 - uruchamianie działań przewidzianych w planie reagowania kryzysowego oraz zasady współdziałania, a także sposoby ograniczania rozmiarów strat i usuwania skutków zagrożeń.
3. Załączniki funkcjonalne planu głównego, określające:
 - standardowe procedury operacyjne, opisujące sposoby działania podmiotów realizujących zadania z zakresu zarządzania kryzysowego,
 - organizację łączności pomiędzy wyżej wymienionymi podmiotami,
 - organizację systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania,
 - zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń,
 - organizację ewakuacji z terenów zagrożonych,
 - organizację opieki społecznej i medycznej, z uwzględnieniem planów zabezpieczenia ratownictwa medycznego,
 - organizację ochrony przed zagrożeniami radiacyjnymi, biologicznymi i chemicznymi,

- wykaz zawartych umów i porozumień związanych z realizacją zadań zawartych w planie reagowania kryzysowego,
- zasady oraz tryb oceniania i dokumentowania szkód.

Opracowano na podstawie: *Planu zarządzania kryzysowego Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie*

Struktura urzędu wojewódzkiego
na przykładzie Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie

- 1) Gabinet Wojewody, a w nim:
 - Oddział Współpracy Międzynarodowej i Integracji Europejskiej,
- 2) Wydział Nadzoru i Kontroli, a w nim:
 - Oddział Nadzoru nad Działalnością Uchwałodawczą,
 - Oddział Kontroli,
 - Oddział Nadzoru Założycielskiego,
- 3) Wydział Organizacyjno-Administracyjny, a w nim:
 - Oddział Kadr i Służby Cywilnej,
 - Oddział Organizacyjno-Gospodarczy,
 - Oddział Obsługi Finansowo-Księgowej Urzędu,
- 4) Wydział Finansów i Budżetu, a w nim:
 - Oddział Budżetu,
 - Oddział Rachunkowości i Sprawozdawczości oraz Kontroli Finansowej,
 - Oddział ds. Dochodów z Mandatów i Grzywien,
 - Oddział Obsługi Finansowo-Księgowej Funduszy Strukturalnych,
 - Oddział ds. Dochodów z Mandatów i Grzywien w Delegaturze Urzędu,
- 5) Wydział Zarządzania Funduszami Europejskimi, a w nim:
 - Oddział ds. Realizacji, Monitoringu i Raportowania ZPORR,
 - Oddział ds. Weryfikacji i Potwierdzania Płatności ZPORR,
 - Oddział ds. Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III,
- 6) Wydział Infrastruktury, a w nim:
 - Oddział Architektury i Budownictwa,
 - Oddział Planowania Przestrzennego i Gospodarki,
 - Oddział Infrastruktury i Przejść Granicznych,
- 7) Wydział Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego oraz Gospodarki Nieruchomościami, a w nim:
 - Oddział – Wojewódzka Inspekcja Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego,
 - Oddział Komunalizacji Mienia i Rekompensat,
 - Oddział Gospodarowania Nieruchomościami Skarbu Państwa,

- 8) Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców, a w nim:
 - Oddział Ewidencji Ludności, Dowodów Osobistych i Paszportów,
 - Oddział Ruchu Granicznego i Cudzoziemców oraz Obywatelstwa,
- 9) Wydział Polityki Społecznej, a w nim:
 - Oddział Pomocy Społecznej,
 - Oddział Ochrony Zdrowia,
 - Oddział Rynku Pracy,
- 10) Wydział Środowiska i Rolnictwa a w nim:
 - Oddział Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Rozwoju Wsi,
 - Oddział Ochrony Przyrody,
 - Oddział Państwowej Straży Łowieckiej,
- 11) Wydział Zarządzania Kryzysowego, a w nim:
 - Oddział – Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego,
 - Oddział Obrony Cywilnej,
 - Oddział Spraw Obronnych.

Opracowano na podstawie: *Zarządzenia nr 596/2006 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 30 listopada 2006 roku w sprawie ustalenia regulaminu Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie*

Struktura urzędu marszałkowskiego
na przykładzie Urzędu Marszałkowskiego Województwa
Zachodniopomorskiego w Szczecinie⁸⁶

- 1) Gabinet Marszałka,
 - 1a) Biuro Obsługi Zarządu,
- 2) Wydział Gospodarki i Rozwoju Regionalnego,
- 3) Wydział Zdrowia i Polityki Społecznej,
- 4) Wydział Infrastruktury i Transportu,
- 5) Wydział Rolnictwa i Ochrony Środowiska,
- 6) Wydział Kultury, Edukacji, Turystyki i Sportu,
- 7) Wydział Finansów i Budżetu,
- 8) Wydział Geodezji i Nieruchomości,
- 9) Wydział Organizacji i Rozwoju Zasobów Ludzkich,
- 10) Wydział Administracyjny,
- 11) Wydział Współpracy Międzynarodowej,
- 12) Biuro Koordynacyjne,
- 13) Wydział Zarządzania RPO,
- 14) Wydział Wdrażania RPO,
- 15) Wydział Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich,
- 16) Kancelaria Sejmiku,
- 17) Biuro Radców Prawnych,
- 18) Biuro Ochrony Informacji Niejawnych,
- 19) Biuro Spraw Obronnych i Bezpieczeństwa Publicznego,
- 20) Biuro Audytu i Kontroli,
- 21) Biuro Informatyki,
- 22) Centrum Obsługi Inwestora,
- 23) Wydział Zamiejscowy Urzędu.

Opracowano na podstawie: *Regulaminu organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie, przyjętego uchwałą nr 326/07 Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 25 kwietnia 2007 r.*

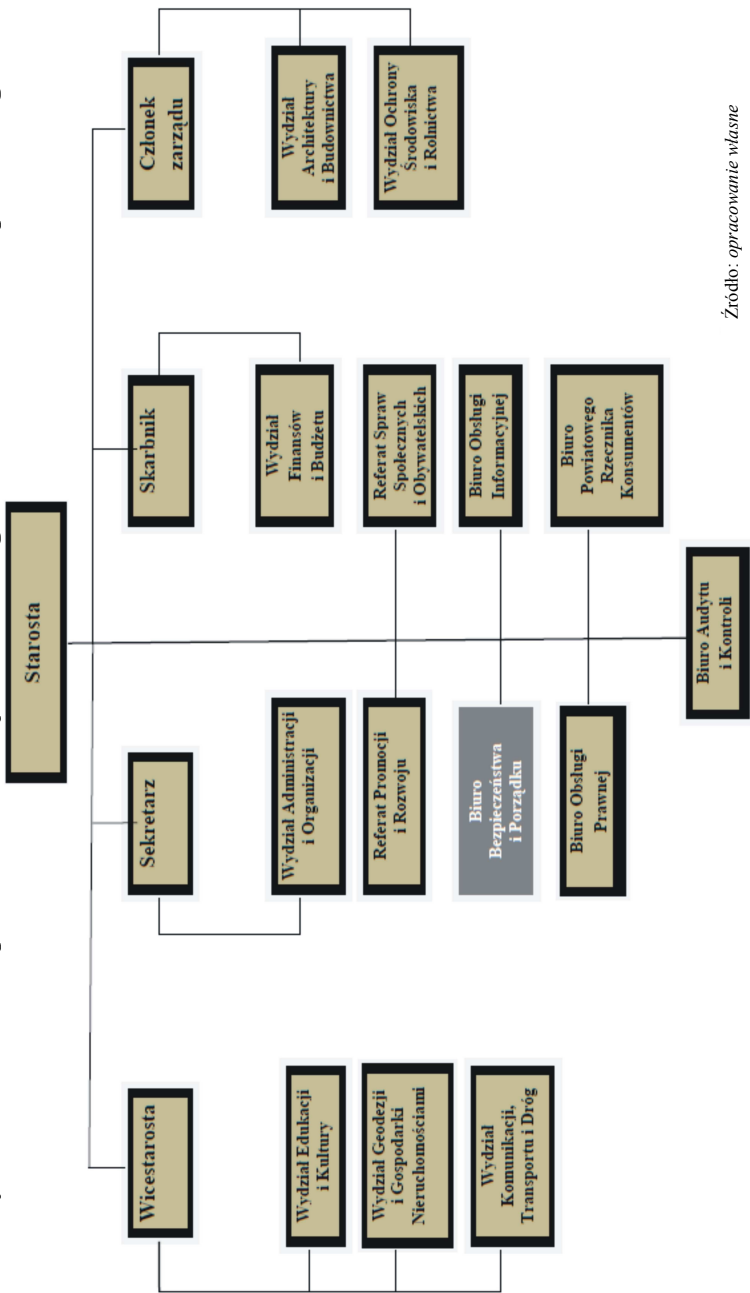
⁸⁶ Wydziały urzędu marszałkowskiego mogą być dzielone na biura lub równorzędne komórki organizacyjne o innej nazwie, wieloosobowe stanowiska pracy oraz jednoosobowe stanowiska pracy.

Struktura starostwa
na przykładzie Starostwa Powiatowego w Policach

- 1) członkowie kierownictwa Starostwa:
 - a) Starosta,
 - b) Wicestarosta,
 - c) Członek Zarządu,
 - d) Sekretarz,
 - e) Skarbnik.
- 2) komórki organizacyjne Starostwa:
 - a) Wydział Administracji i Organizacji,
 - b) Wydział Architektury i Budownictwa,
 - c) Wydział Edukacji i Kultury,
 - d) Wydział Finansów i Budżetu,
 - e) Wydział Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami,
 - f) Wydział Komunikacji, Transportu i Dróg,
 - g) Wydział Ochrony Środowiska i Rolnictwa,
 - h) Referat Promocji i Rozwoju,
 - i) Referat Spraw Społecznych i Obywatelskich,
 - j) Biuro Audytu i Kontroli,
 - k) Biuro Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego,
 - l) Biuro Obsługi Informacyjnej,
 - m) Biuro Obsługi Prawnej,
 - n) Biuro Powiatowego Rzecznika Konsumentów.

Opracowano na podstawie: *Uchwały nr XII/86/2003 Rady Powiatu Po-lickiego z dnia 30 października 2003 r.*

Uytuowanie Biura Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego w strukturze starostwa powiatowego



Źródło: opracowanie własne

Struktura urzędu miasta
na przykładzie Urzędu Miasta
w Policach

Kierownictwo Urzędu Miasta:

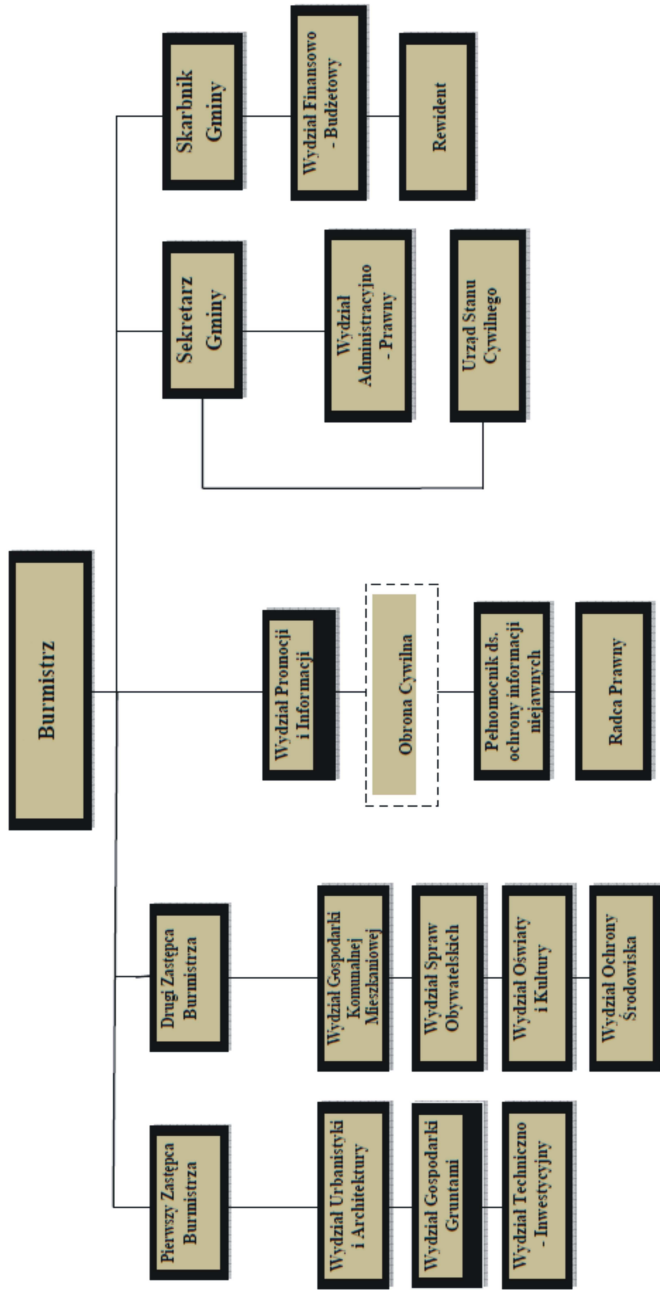
- 1) Burmistrz,
- 2) Zastępca Burmistrza,
- 3) Sekretarz,
- 4) Skarbnik,

Komórki organizacyjne Urzędu Miasta:

- 5) Wydział Organizacyjno-Prawny (w tym Biuro Rady),
- 6) Wydział Finansowo-Budżetowy,
- 7) Wydział Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej,
- 8) Wydział Gospodarki Gruntami,
- 9) Wydział Działalności Gospodarczej,
- 10) Wydział Spraw Obywatelskich,
- 11) Wydział Urbanistyki i Architektury,
- 12) Urząd Stanu Cywilnego,
- 13) Wydział Techniczno-Inwestycyjny,
- 14) Wydział Oświaty i Kultury,
- 15) Wydział Ochrony Środowiska,
- 16) Wydział Promocji i Informacji,
- 17) Obrona Cywilna,
- 18) Pion Ochrony,
- 19) Radca Prawny.

Opracowano na podstawie: *Uchwały nr XVII/125/91 Rady Gminy w Policach z dnia 30 lipca 1991 roku*

Usytuowanie komórki organizacyjnej Obrony Cywilnej w strukturze urzędu miasta/gminy



Źródło: opracowanie własne

The diagram illustrates the organizational structure of the Crisis Management System (Kryzysowy System Zarządzania) for the Polish Armed Forces. It shows the hierarchy and the flow of information and actions during a crisis.

Legend:

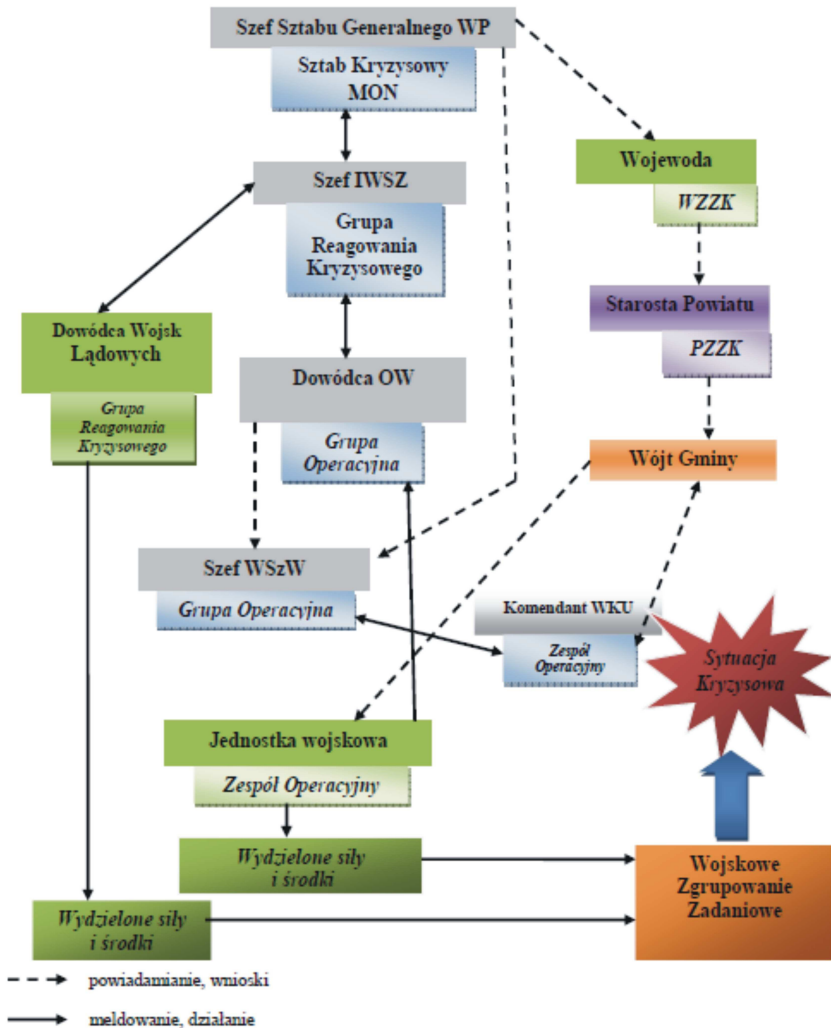
- >** powiadamianie, wnioski (notification, proposals)
- >** meldowanie, działanie (reporting, action)

Organizational Structure:

- Szef Sztabu Generalnego WP** (General Staff of the Armed Forces) is the top authority.
- Sztab Kryzysowy MON** (Crisis Staff of the Ministry of National Defense) is connected to the General Staff by a dashed line.
- Szef IWSZ** (Chief of the Crisis Management System) is connected to the Crisis Staff of the Ministry of National Defense by a solid line.
- Grupa Reagowania Kryzysowego** (Crisis Response Group) is connected to the Chief of the Crisis Management System by a solid line.
- Dowódca OW** (Commander of the Operational Unit) is connected to the Crisis Response Group by a solid line.
- Grupa Operacyjna** (Operational Group) is connected to the Commander of the Operational Unit by a solid line.
- Szef WSzW** (Chief of the War Support Unit) is connected to the Operational Group by a solid line.
- Jednostka wojskowa** (Military Unit) is connected to the War Support Unit by a solid line.
- Zespół Operacyjny** (Operational Team) is connected to the Military Unit by a solid line.
- Wydzielone siły i środki** (Detached forces and means) is connected to the Operational Team by a solid line.
- Wojewoda** (Voivode) is connected to the Chief of the Crisis Management System by a dashed line.
- WZZK** (Voivode's Crisis Management System) is connected to the Voivode by a solid line.
- Starosta Powiatu** (County Starosta) is connected to the Voivode's Crisis Management System by a solid line.
- PZZK** (County Crisis Management System) is connected to the County Starosta by a solid line.
- Wójt Gminy** (Municipal Mayor) is connected to the County Crisis Management System by a solid line.
- Komendant WCU** (Commander of the Crisis Management Unit) is connected to the Operational Group by a solid line.
- Zespół Operacyjny** (Operational Team) is connected to the Commander of the Crisis Management Unit by a solid line.
- Sytuacja Kryzysowa** (Crisis Situation) is the final outcome, indicated by a large red star.
- Wojtkowe Zgrupowanie Zadaniowe** (Task-oriented Grouping of Forces) is the final outcome, indicated by a large orange box.

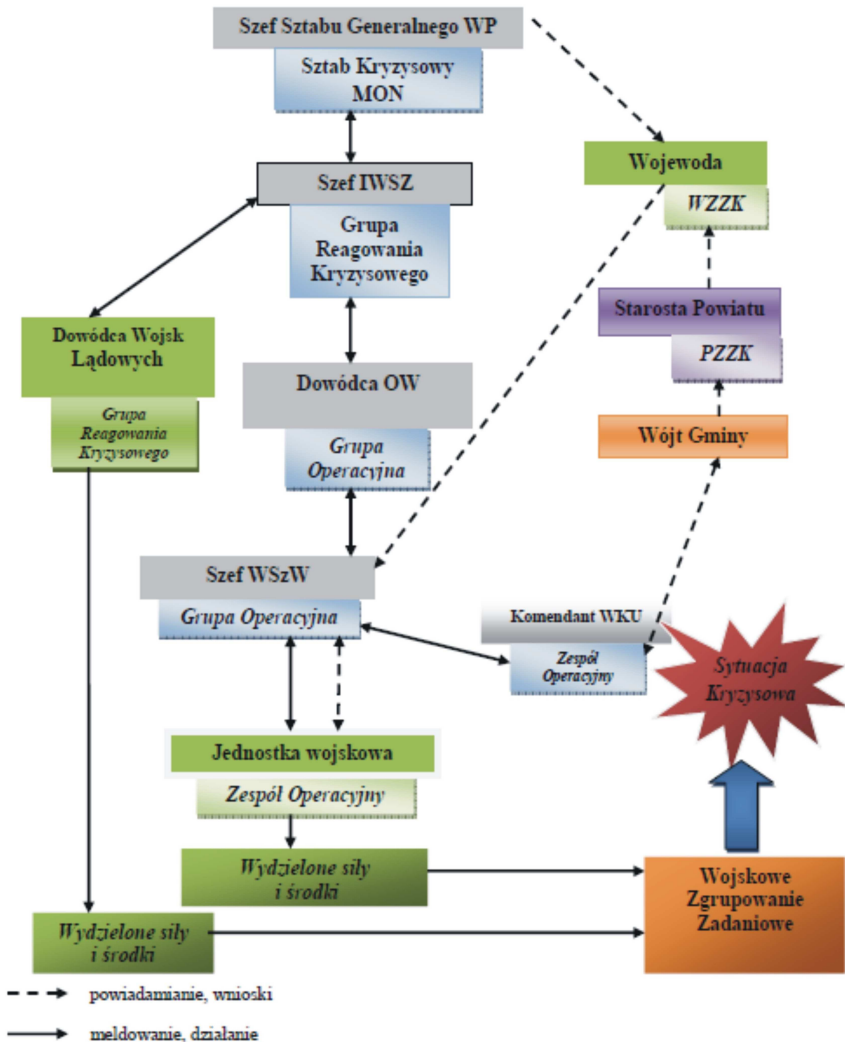
129

Tryb alarmowy



Źródło: opracowanie własne

Tryb nakazowy



Źródło: opracowanie własne

SPIS TREŚCI

WSTĘP.....	5
1. UDZIAŁ TERENOWYCH ORGANÓW ADMINISTRACJI WOJSKOWEJ ORAZ ORGANÓW ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ I SAMORZĄDOWEJ W REAGOWANIU KRYZYSOWYM.....	11
1.1. Uczestnictwo terenowych organów administracji wojskowej w procesie zarządzania kryzysowego.....	11
1.1.1. Zadania terenowych organów administracji wojskowej w sytuacjach kryzysowych.....	11
1.1.2. Struktura organizacyjna terenowych organów administracji wojskowej.....	14
1.1.3. Procedury działania terenowych organów administracji wojskowej w sytuacjach kryzysowych.....	19
1.2. Uczestnictwo organów administracji rządowej i samorządowej w procesie zarządzania kryzysowego.....	21
1.2.1. Zadania organów administracji rządowej i samorządowej w sytuacjach kryzysowych.....	21
1.2.2. Struktura organizacyjna organów administracji rządowej i samorządowej.....	26
1.2.3. Procedury działania organów administracji rządowej i samorządowej w sytuacjach kryzysowych.....	31
1.3. Potrzeby i możliwości współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji rządowej i samorządowej w procesie zarządzania kryzysowego.....	35
1.3.1. Właściwości ogólne współdziałania.....	35
1.3.2. Potrzeby współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji rządowej i samorządowej w sytuacjach kryzysowych.....	40

2. OCENA PROCESU WSPÓŁDZIAŁANIA TERENOWYCH ORGANÓW ADMINISTRACJI WOJSKOWEJ Z ORGANAMI ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ I SAMORZĄDOWEJ W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH.....	42
2.1. Obszary i zakres współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji rządowej i samorządowej w sytuacjach kryzysowych	42
2.1.1. Współdziałanie terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych w świetle obowiązujących przepisów.....	42
2.1.2. Obszary współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych.....	43
2.1.3. Zakres współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych.....	49
2.2. Obowiązujące procedury współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji rządowej i samorządowej w sytuacjach kryzysowych.....	50
2.2.1. Udział grup operacyjnych w organizacji współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych.....	50
2.2.2. Procedury współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji rządowej i samorządowej w trybie podstawowym.....	54
2.2.3. Procedury współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji rządowej i samorządowej w trybie alarmowym.....	55
2.2.4. Procedury współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji rządowej i samorządowej w trybie nakazowym.....	56
2.3. Relacje współdziałania stosowane przez terenowe organy administracji wojskowej i organy administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych.....	57

3. POSTULATYWNE OBSZARY I SPOSOBY WSPÓŁDZIAŁANIA TERENOWYCH ORGANÓW ADMINISTRACJI WOJSKOWEJ Z ORGANAMI ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ I SAMORZĄDOWEJ W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH.....	59
3.1. Współczesne wyzwania i oczekiwania w zakresie współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych.....	59
3.1.1. Wyzwania w zakresie współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych.....	59
3.1.2. Oczekiwania w zakresie współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych.....	63
3.2. Proponowany zakres rozszerzenia obszarów współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych.....	64
3.3. Proponowane kierunki doskonalenia procedur współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych.....	66
3.4. Postulatywne relacje współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych.....	68
3.5. Proponowane regulacje prawne w zakresie organizacji współdziałania terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych.....	69
ZAKOŃCZENIE.....	73
LITERATURA.....	75
ZAŁĄCZNIKI.....	79



ISBN 978-83-7467-169-9