

System zarządzania kryzysowego na szczeblu gminy

Dr Tomasz Wierzbica
Kierownik Biura Zarządzania Bezpieczeństwem
Urzędu Miasta w Mikołowie

Wprowadzenie

System zarządzania kryzysowego w Polsce został powołany do życia ustawą z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym. Niemniej jednak, mimo wielu lat funkcjonowania w obiegu prawnym, stosowanie przepisów wskazanego aktu prawnego napotyka różnego rodzaju rozbieżne interpretacje oraz problemy w praktycznym zastosowaniu. Celem niniejszej publikacji jest omówienie sposobu funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego jako elementu kierowania bezpieczeństwem narodowym wraz z jego weryfikacją na podstawie wybranych przykładów empirycznych. W związku z powyższym niniejsza publikacja zawiera omówienie następujących zagadnień:

1. Możliwości zastosowania przepisów ustawy w praktyce poprzez zdekodowanie intencji ustawodawcy i odróżnienia sytuacji kryzysowych od jednostkowych zdarzeń losowych;
2. Podziału kompetencyjnego w zakresie realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa funkcjonującego w środowisku administracji rządowej i samorządowej;
3. Porównania optyki przyjętej w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym w odniesieniu do budowania systemu zarządzania kryzysowego oraz charakteru występujących zagrożeń;
4. Na podstawie sytuacji kryzysowych, w postaci pandemii niekontrolowanego rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2 oraz kryzysu migracyjnego wywołanego konfliktem rosyjsko-ukraińskim, praktyczne zweryfikowanie funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego na szczeblu gminnym w związku z reagowaniem na zdarzenia kompetencyjnie przypisane administracji rządowej.

Na wstępie należy podkreślić, że w niniejszej publikacji uwzględnione zostały przykłady, które eksponują w szczególności punkty wrażliwe systemu zarządzania kryzysowego na szczeblu gminnym. Jest to zabieg celowy, który ma na celu zwrócenie uwagi czytelnika na te aspekty monitorowania, reagowania i usuwania skutków zagrożeń, które są, w opinii autora, najbardziej dolegliwe wraz z proponowanymi sposobami ich rozwiązania. Dzięki temu możliwym będzie zaprojektowanie bardziej efektywnego procesu planistycznego mającego na celu budowanie skutecznych procedur operacyjnych, stanowiących istotny element planowania cywilnego.

Sytuacja kryzysowa w myśl art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym

Zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym „sytuację kryzysową należy rozumieć jako „sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków.” Wskazana definicja posiada nieostry charakter, co stanowi istotne utrudnienie w procesie wykładni przepisu i jego dostosowania do danego, bardzo często dynamicznie rozwijającego się, zdarzenia.

Doniosłość zaprezentowanego problemu dostrzegł Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z 21.04.2009 r. (K 50/07) (Dz. U. z 2009r. nr 65 poz. 553) wskazał że: „Konstytucja rozróżnia wyłącznie zagrożenie zwykłe i zagrożenie szczególne dla państwa i jego obywateli. Nie zawiera natomiast przepisów zezwalających na wyróżnienie specyficznego stanu narastania zagrożeń («sytuacji kryzysowej»), usytuowanego pomiędzy zwykłymi zagrożeniami bezpieczeństwa państwa i obywateli (dla likwidacji bądź ograniczenia których wystarczają zwykłe środki konstytucyjne) a zagrożeniami szczególnymi, uzasadniającymi wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym nie zawiera również przepisu materialnego, który wskazywałby, na jakim etapie rozwoju sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa mamy już do czynienia z sytuacją kryzysową, a także czy grożąca lub zaistniała sytuacja ma być ograniczona w czasie, czy też może trwać permanentnie”. Dla zwiększenia przejrzystości prowadzonych rozważań należy wyodrębnić te spostrzeżenia sędziów Trybunału Konstytucyjnego, które niejako obrazują problem w zakresie praktycznego dopasowywania definicji ustawowej sytuacji kryzysowej do określonych zdarzeń losowych, które mogą mieć miejsce na obszarze danej gminy: (1) Ustawodawca nie sprecyzował w jaki sposób i w jakim tempie dane zagrożenie powinno ewoluować aby możliwe było wskazanie granicy, po przekroczeniu której zwykłe zdarzenie losowe staje się sytuacją kryzysową, a następnie zagrożeniem, którego charakter wymaga wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych; (2) W ustawie nie wskazano czasu trwania danego zdarzenia, aby możliwym było zakwalifikowanie go za pomocą takiego kryterium do sytuacji kryzysowej.

Doświadczenia autora niniejszej publikacji wskazują na jeszcze jeden problem natury praktycznej. System zarządzania kryzysowego został zaprojektowany w oparciu o podział administracyjny kraju, a więc za pomocą klucza terytorialnego. Taka optyka sprawdza się z chwilą, gdy dane zdarzenie wystąpi w konkretnym miejscu, np. dojdzie do katastrofy w ruchu lądowym, bądź pożaru wielkoobszarowego. Problemem jest jednak sytuacja, kiedy zagrożenie ma charakter ogólnokrajowy, jak np. pandemia wirusa SARS-CoV-2, kryzys migracyjny związany z konfliktem rosyjsko-ukraińskim, czy kryzys energetyczny z przełomu lat 2022-2023. Wskazane sytuacje wymagały podjęcia działań, które trudno było zaklasyfikować jako zadania własne gminy, czyli takie jakie wójt/burmistrz/prezydent miasta może wykonywać w myśl przepisów ustawy z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym. Niemniej jednak ich skutki były odczuwalne na poziomie podstawowych jednostek samorządu terytorialnego, a co za tym idzie mieszkańcy oczekiwali adekwatnych reakcji wobec postępujących zagrożeń. Nakreślone zagadnienie zostanie omówione w kolejnych częściach niniejszej publikacji.

Na obecnym etapie rozważań niezbędne jest sparametryzowanie sytuacji kryzysowej dzięki odkodowaniu intencji ustawodawcy. Należy bowiem podkreślić, że nie każde zdarzenie losowe nosi takie znamiona. W tym wypadku ponownie pomocny będzie fragment orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 21.04.2009 r. (K 50/07) (Dz. U. z 2009r. nr 65 poz. 553): „Ustawa (...) o zarządzaniu kryzysowym tworzy system zarządzania kryzysowego na wypadek wystąpienia zagrożeń wymagających podjęcia szczególnych

działań, zwłaszcza ze strony organów administracji publicznej i Sił Zbrojnych RP, w sytuacjach które nie spełniają przesłanek wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych (stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej), w których jednak wymagane jest już wdrożenie specjalnych mechanizmów dla zapewnienia skutecznego monitorowania zagrożeń i podejmowania działań w celu ich eliminacji lub przynajmniej znacznego ograniczenia. Ustawa stanowi więc uzupełnienie regulacji stanów nadzwyczajnych i ważny element zapewnienia bezpieczeństwa narodowego (...) Zarządzanie kryzysowe obejmuje działania odpowiednie do rozwoju sytuacji, będącej następstwem zagrożenia, mające zarówno charakter prewencyjny, jak i organizatorski czy porządkowy". Zaprezentowany cytat przybliży w znaczący sposób istotę sytuacji kryzysowej w myśl art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym. Należy bowiem podkreślić, że nie jest to jakiegokolwiek zdarzenie, ale wyłącznie takie, które swoimi rozmiarami zaczyna przypominać jeden ze stanów nadzwyczajnych, a więc stan wojenny, wyjątkowy, lub stan klęski żywiołowej, które zostały wskazane w rozdziale XI Konstytucji RP oraz szczegółowo scharakteryzowane w poszczególnych ustawach. Niemniej jednak dane zagrożenie nie odznacza się takimi parametrami, aby zasadnym było wprowadzanie jednego z nich. Innymi słowy, określenia wykorzystane przez ustawodawcę w stworzonej definicji, takie jak „sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach”, czy „sytuację (...) wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków” nie mogą być interpretowane na szczeblu gminnym, ani jakimkolwiek innym w sposób subiektywny, dogodny dla interpretującego, ale w sposób obiektywny, to znaczy jednoznacznie dowodzący ponadprzeciętnego charakteru danego zagrożenia, odróżniający je od zdarzeń mniejszej rangi. To na przedstawicielach organów administracji publicznej spoczywa rola interpretowania zakresu danego zagrożenia i dobierania adekwatnych środków celem przejmowania nad nim kontroli. Z uwagi na fakt, że wójtowie/burmistrzowie/prezydenci miast pełnią funkcje organów wykonawczych najbardziej podstawowych jednostek samorządu terytorialnego, będąc zarazem najbliższymi obywateli, w praktyce oni najczęściej spotykają się z koniecznością dokonywania wspomnianej oceny.

Na obecnym etapie rozważań należy zatem wskazać wybrane rodzaje zagrożeń, które można zbiorczo określić mianem „zdarzeń losowych”, a które zarazem cechuje zwykle niższy poziom angażowania sił i środków w celu ich niwelowania. Próba wyodrębnienia wszystkich możliwych pojęć definiujących różnego rodzaju zagrożenia jest skazana na porażkę w ramach niniejszej publikacji. Zasadne jest jednak wskazanie jednego z nich, które jest zarazem najpowszechniej występującym, ponieważ dzięki temu możliwe będzie definicyjne odróżnienie sytuacji kryzysowej od wspomnianych rodzajów zdarzeń o charakterze losowym. Aparatu pojęciowego dostarcza w dużej mierze ustawa z dnia 24 sierpnia 1991r. o ochronie przeciwpożarowej, gdzie w art. 2 pkt 3 wskazano, że „inne miejscowe zagrożenie” to „zdarzenie wynikające z rozwoju cywilizacyjnego i naturalnych praw przyrody niebędące pożarem ani klęską żywiołową, stanowiące zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia lub środowiska, któremu zapobieżenie lub którego usunięcie skutków nie wymaga zastosowania nadzwyczajnych środków.” Istotne jest w tym wypadku zastrzeżenie braku konieczności zastosowania nadzwyczajnych środków w celu usuwania charakteryzowanego zdarzenia. Konieczność podjęcia takowych została wprost przypisana stanom nadzwyczajnym¹. Jednocześnie w toku prowadzonej analizy należy

¹ Przykładowo zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002r. o stanie klęski żywiołowej „klęska żywiołowa to katastrofa naturalna lub awaria techniczna, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem.”. W art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2002r. o stanie wyjątkowym wskazano, że „w sytuacji szczególnego

uwzględnić wykładnię Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którą system zarządzania kryzysowego został powołany do życia na wypadek wystąpienia zagrożeń wymagających podjęcia szczególnych działań, w sytuacjach które nie spełniają przesłanek wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych, w których jednak wymagane jest już wdrożenie specjalnych mechanizmów dla zapewnienia skutecznego monitorowania zagrożeń i podejmowania działań w celu ich eliminacji lub przynajmniej znacznego ograniczenia. Synteza zaprezentowanych pojęć wraz z ich prawną interpretacją prowadzi zatem do wniosku, że na osi, na której na przeciwległych biegunach znajdują się jednostkowe zdarzenie losowe i zdarzenia charakteryzujące się parametrami właściwymi dla jednego ze stanów nadzwyczajnych, sytuacje kryzysowe, w myśl definicji zawartej w art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym, będą usytuowane zdecydowanie bliżej stanów nadzwyczajnych.

Przykładem może być powódź, jaka nawiedziła gminy i powiaty województwa śląskiego w 2010 roku, która stwarzała znaczne ograniczenia w funkcjonowaniu organów administracji publicznej i rodziła liczne konsekwencje i zagrożenia dla ludności na terenach zagrożonych. Zasadne było wówczas wdrażanie specjalnych mechanizmów, w tym uruchamianie rezerw celowych, właściwych systemowi zarządzania kryzysowego. Nie wprowadzono natomiast stanu klęski żywiołowej, a więc stanu nadzwyczajnego.

Subiektywne interpretowanie pojęć z dziedziny bezpieczeństwa może być niezgodne z szeroko rozumianą zasadą legalizmu, co w konsekwencji może prowadzić do niewłaściwego wydatkowania środków publicznych i narażenia się np. na sankcje nakładane przez Regionalne Izby Obrachunkowe². O dużej wadze wspomnianego zagadnienia może świadczyć liczba uchwał wspomnianego organu, jak również orzeczeń sądów administracyjnych wraz z przyjętą wykładnią.³ Należy pamiętać, że konsekwencje naruszenia dyscypliny finansów publicznych mogą być uzależnione np. od skali nienależycie wydatkowanych środków. Mając w pamięci, że sytuacje kryzysowe cechują się trudnymi do przewidzenia warunkami wystąpienia, w tym zakresem danego zdarzenia, każdy organ administracji publicznej powinien mieć w pamięci, że nie posiada kontroli nad nimi. Z tego powodu racjonalne jest posiadanie mechanizmu identyfikowania zdarzeń losowych zgodnie z optyką przyjętą przez ustawodawcę, dzięki czemu możliwe będzie trafne przypisanie rangi danej sytuacji. Nie jest to jednak jedyny warunek niezbędny do spełnienia w procesie przejmowania kontroli nad

zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, które nie może być usunięte poprzez użycie zwykłych środków konstytucyjnych, Rada Ministrów może podjąć uchwałę o skierowaniu do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o wprowadzenie stanu wyjątkowego."

² Dowodem potwierdzającym wspomniany pogląd jest orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, który zakwestionował wykorzystanie rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe, w celu wyremontowania i odbudowy spalonych mieszkań w budynku wielofunkcyjnym przy Szkole Podstawowej. W orzeczeniu wskazano, że: „Z art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym wynika, że nie chodzi w nim o usuwanie skutków jakichkolwiek zagrożeń, lecz zagrożeń objętych systemem zarządzania kryzysowego, na co wskazuje sformułowanie „w sprawach zarządzania kryzysowego”.” Zobacz także, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 28 listopada 2012r., I SA/Gd 1171/12.

³ Przykładowo Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie stwierdził, że: „Sąd podziela także pogląd wyrażony w orzecznictwie sądów administracyjnych, iż przepisy powołane powyżej należy interpretować systemowo, ale za każdym razem z uwzględnieniem okoliczności faktycznych. Dostrzega również, że sądy administracyjne rozstrzygały kwestię wyczerpania przez organy j.s.t. przesłanek w zakresie zapobiegania sytuacjom kryzysowym, na gruncie różnych stanów faktycznych, obejmujące m.in: remont uszkodzonego w wyniku pożaru budynku (zgodnie z wyrokiem WSA w Gdańsku z 28 listopada 2012 r., sygn. akt I SA/Gd 1171/12 nie spełnia kryteriów), zakup samochodu bojowego dla jednostki straży pożarnej (zgodnie z wyrokiem WSA w Krakowie z 10 maja 2013 r., sygn. akt I SA/Kr 549/15 nie spełnia kryteriów), zapewnienie dowozu i noclegu w związku z autobusową katastrofą drogową z udziałem wielu poszkodowanych i wydatki na zakup worków i piasku celem zabezpieczenia mienia przed skutkami podtopień i ewentualnej powodzi (zgodnie z wyrokiem WSA w Warszawie z 8 lipca 2014 r., sygn. akt I SA/Wa 1122/14 spełnia kryteria).” Zobacz także, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 6 listopada 2019r., I SA/Sz 673/19.

zdarzeniami losowymi. Kolejnym elementem niezbędnym do analizy jest siatka kompetencyjna, za pomocą której możliwe będzie wskazanie ogólnego podziału zadań w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego.

System zarządzania kryzysowego z perspektywy podziału kompetencyjnego

W pierwszej kolejności należy wskazać legislacyjną ścieżkę, dzięki której możliwe jest unaocznienie w jaki sposób zadania z zakresu bezpieczeństwa publicznego zostały delegowane z chwilą finalizacji reformy administracyjnej w Polsce.

Zgodnie z art. 146 ust. 2 i 3, ust. 4 pkt 7, 8 i 11 Konstytucji, do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego. Ponadto w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów w szczególności zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny, bezpieczeństwo zewnętrzne państwa, a także sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju oraz określa corocznie liczbę obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej. Dodać ponadto należy, że zgodnie z art. 163 Ustawy Zasadniczej samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych co oznacza, że wykonywanie określonych zadań z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa obywateli i osób czasowo przebywających na terenie danej gminy może być realizowane wyłącznie na podstawie konkretnej delegacji prawnej.

W tym miejscu konieczne jest doprecyzowanie przepisów Konstytucji RP kolejnymi uregulowaniami umieszczonymi na poziomie ustawowym. W myśl art. 3 ust. 1 pkt 1, 2 i 5 ustawy z dnia 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie „Wojewoda jest przedstawicielem Rady Ministrów w województwie (...) zwierzchnikiem administracji zespolonej w województwie (...) organem administracji rządowej, do którego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji”. Uszczegółowienie zacytowanych kompetencji pod kątem tematu niniejszego opracowania znalazło swoje urzeczywistnienie w art. 22 pkt 2 i 4 tej samej ustawy: „Wojewoda odpowiada za wykonywanie polityki Rady Ministrów w województwie, a w szczególności: zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków, na zasadach określonych w odrębnych ustawach (...) wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego, wynikające z odrębnych ustaw”. W myśl art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie: „Wojewoda kontroluje: wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego i inne podmioty zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej”. Dokonując syntezy zaprezentowanych przepisów należy wyciągnąć wniosek, że ustawodawca nie dokonał decentralizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, ale pozostawił je w gestii Rady Ministrów. Organom samorządu gminnego przypisał jedynie zadania, które wynikają wprost z ustaw lub porozumień zawieranych z administracją rządową.

Egzemplifikacją powyższego jest art. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990r. o Policji, zgodnie z którym: „Wojewoda oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta prawujący władzę administracji ogólnej oraz organy gminy, powiatu i samorządu województwa wykonują zadania w zakresie ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego na zasadach określonych w ustawach.” Zaprezentowany przykład jednostkowy został potwierdzony również w orzecznictwie. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12.02.2010 r. (sygn. akt II OSK 1657/09) wskazał, że: „W tym zakresie skarżący powołuje się na naruszenie przez WSA przepisów art. 6 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 3 i pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym, art. 3 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 1 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt. Oceniając powyższe należy przede wszystkim wskazać, iż powołane przepisy ustawy o samorządzie gminnym mają charakter zakresowy i nie przesądzają o konkretnym i zindywidualizowanym obowiązku gminy. Inaczej mówiąc, gminy muszą realizować generalne obowiązki wynikające z wymienionych przepisów ustawy o samorządzie gminnym, jednakże zasady i sposób wykonania tych zadań normują na ogół odrębne akty prawne.” Zacytowany fragment orzeczenia oraz przywołany art. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990r. o Policji mają na celu wskazanie ogólnego sposobu przypisywania wójtom/burmistrzom/prezydentom miast kompetencji w zakresie wykonywania określonych zadań publicznych w tym dotyczących bezpieczeństwa i funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym zadania własne obejmują w szczególności sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego. Jak wskazano wcześniej, wspomniany przepis stanowi punkt wyjścia do realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa przez wójta/burmistrza/prezydenta miasta, a nie samodzielnią podstawę. Gdyby tak bowiem było, organ wykonawczy gminy mógłby podjąć autonomiczną decyzję dotyczącą utworzenia np. własnych oddziałów policji, co oczywiście jest sprzeczne z prawem. Naturalnym dopełnieniem omawianego przepisu są więc kompetencje przyznane wójtom/burmistrzom/prezydentom miast na mocy art. 19 ust. 2 i 20 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym.

Na podstawie pierwszego z nich:

„Do zadań wójta, burmistrza, prezydenta miasta w sprawach zarządzania kryzysowego należy:

1. kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy;
2. realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym:
 - a. realizacja zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego,
 - b. opracowywanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnego planu zarządzania kryzysowego;
3. zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego;
4. wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta;
5. zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
- 5a. współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
6. organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.”

Drugi ze wspomnianych przepisów wskazuje, że:

„1. Wójt, burmistrz, prezydent miasta zapewnia na obszarze gminy (miasta) realizację następujących zadań:

- 1) całodobowe alarmowanie członków gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, a w sytuacjach kryzysowych zapewnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji oraz dokumentowania prowadzonych czynności;
- 2) współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej;
- 3) nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności;
- 4) współpracę z podmiotami realizującymi monitoring środowiska;
- 5) współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne;
- 6) realizację zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa.”

Łącząc treść art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym wraz z art. 19 ust. 2 i 20 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym uzyskuje się zatem całkowity zakres zadań wykonywanych przez wójta/burmistrza/prezydenta miasta w zakresie zarządzania kryzysowego.

Spośród przytoczonych przepisów poświęconych systemowi zarządzania kryzysowego na terenie gminy szczególnie interesujący, na obecnym etapie rozważań, jest ten poświęcony kierowaniu, monitorowaniu, planowaniu, reagowaniu i usuwaniu skutków zagrożeń na terenie gminy. Nasuwa się bowiem pytanie, czy w kontekście zacytowanego wcześniej art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym wójt/burmistrz/prezydent miasta jest zobligowany do monitorowania, reagowania i usuwania wszystkich zagrożeń? Odpowiedź na tak postawione pytanie, w świetle przywołanych argumentów, musi być negatywna. Wójt/burmistrz/prezydent miasta jest zobligowany do stosowania przepisów ustawy z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym w odniesieniu wyłącznie do sytuacji kryzysowych, a nie wszelkich zdarzeń losowych. Niemniej jednak, nawet jeśli na terenie danej gminy doszło do sytuacji kryzysowej nie oznacza to, że za usuwanie skutków zagrożeń w każdym przypadku odpowiada organ wykonawczy gminy. Ostatecznie w myśl art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Ponadto w myśl art. 163 Ustawy Zasadniczej samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Oznacza to, że jeżeli w danej ustawie nie wskazano konieczności podejmowania działań przez wójta/burmistrza/prezydenta miasta to nie może on samodzielnie decydować o realizacji określonych czynności, również w sferze zarządzania kryzysowego. W tym miejscu należy podkreślić fakt funkcjonowania odwróconej logiki regulującej sprawę o charakterze administracyjnym w odróżnieniu do sfery aktywności cywilnej. Każda kompetencja danego organu administracji publicznej musi być wyrażona wprost, a nie wywiedziona domyślnie z danego przepisu.⁴ Oznacza to, że w systemie zarządzania kryzysowego konieczne jest przeprowadzanie dodatkowej weryfikacji, na podstawie dokumentów planistycznych w formie sporządzania planów zarządzania kryzysowego, o czym będzie jeszcze mowa, której celem jest sprawdzenie, kiedy monitorowanie, reagowanie i usuwanie skutków zagrożeń leży w kompetencji wójta/burmistrza/prezydenta miasta, a kiedy w

⁴ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 14.04.2010 r., V SA/WA 22/10, CBOSA, wskazał: „Zgodnie z treścią art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Organy władzy publicznej mogą powstać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne muszą określać ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice ich aktywności. Organy te mogą działać tylko w tych granicach. O ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia”.

kompetencji innych organów. Wskazany pogląd posiada swoje uzasadnienie w praktyce.

Przykładowo, zagrożenia epidemiczne pozostają wyłącznie w gestii administracji rządowej na mocy ustaw i dokumentów planistycznych. Zdarzenia radiacyjne również pozostają poza zakresem kompetencji gminy.

Dochodząc zatem do kolejnej konkluzji częścikowej należy zauważyć, że w toku charakteryzowania systemu zarządzania kryzysowego na szczeblu gminnym konieczne jest po pierwsze, poprawne zinterpretowanie rangi danego zdarzenia, a następnie jego trafne przypisanie w zakresie monitorowania, reagowania i usuwania do konkretnego podmiotu, którym nie zawsze będzie wójt/burmistrz/prezydent miasta. To ważna konkluzja, która prowadzi do konieczności omówienia kolejnego problemu, dotyczącego natury współczesnych zagrożeń. Jeżeli bowiem w tak przyjętym układzie hierarchicznym bezpieczeństwo pozostawiono w formie mocno scentralizowanej to na szczeblu centralnym spoczywa konieczność szczególnie dobrego planowania, jakie zagrożenia mogą wystąpić na terenie kraju i jakie zadania będą delegowane poszczególnym podmiotom. W tym momencie niezbędne jest częściowe wyjście poza rozważania o charakterze prawnym i dokonanie analizy porównawczej, której celem będzie zestawienie optyki przyjętej podczas identyfikowania zagrożeń oraz sposobów reagowania na nie, wdrożonej w ustawie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym, wraz z wyzwaniem w sferze bezpieczeństwa, jakie występują na terenie Polski.

Percepcja zagrożeń jako element budowania systemu zarządzania kryzysowego

Zasadniczym problemem wynikającym z przyjętego założenia dotyczącego funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego w Polsce jest przyjęcie zasady podejmowania działań w oparciu o podział administracyjny kraju z jednoczesnym przyznaniem pierwszeństwa w tym zakresie organom wykonawczym szczebla gminnego, który znajduje się najbliżej potencjalnie zagrożonej ludności.⁵ Taka perspektywa jest odbiciem społecznych doświadczeń związanych z sytuacjami kryzysowymi. Impulsem do prac nad ustawą o zarządzaniu kryzysowym były wnioski, które zostały wypracowane w związku z powodzią jaka miała miejsce w lipcu 1997 roku. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że szczególnie dotkliwy był brak należytej koordynacji działań na poziomie centralnym, związany w dużej mierze z resortowym podziałem sił i środków.⁶ Takie podejście jest oczywiście racjonalne, ale niestety zarazem niepełne. Nie uwzględnia bowiem dwóch zasadniczych i ściśle związanych ze

⁵ Taki pogląd został wyrażony w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, w którym wskazano: „W literaturze wskazuje się, że działania podejmowane w związku z zarządzaniem kryzysowym należy realizować na możliwie najniższym szczeblu administracji. System zarządzania kryzysowego powinien być budowany terytorialnie, ze względu na to, że sytuacje kryzysowe i ich skutki są najbardziej odczuwalne na obszarach poszczególnych gmin i powiatów (zob. J. Bubiło, Rola administracji publicznej w systemie zarządzania kryzysowego w polskim porządku prawnym- wybrane aspekty praktyczne, [w:] Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce, ref. J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk, Warszawa 2009, s. 760-761)”, Wyrok TK z 3 lipca 2012r., K. 22/09, (Dz. U. z 2012r. poz. 799), s.12. Jednocześnie w literaturze przedmiotu wskazano, że działania z zakresu zarządzania kryzysowego powinny być realizowane w oparciu o zasadę subsydiarności, zgodnie z którą zakłada się pomocniczą rolę organów wyższego szczebla administracji w stosunku do działań administracji niższego szczebla. J. Bubiło, „Rola administracji publicznej w systemie zarządzania kryzysowego w polskim porządku prawnym- wybrane aspekty praktyczne”, [w:] Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce, ref. J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk, Warszawa 2009, s. 760-761.

⁶ K. Prokop, „Zarządzanie kryzysowe”, [w:] M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne, Olsztyn 2016r., s.222-223.

sobą aspektów, które determinują możliwości reagowania organów szczebla gminnego na potencjalne oraz realne sytuacje kryzysowe:

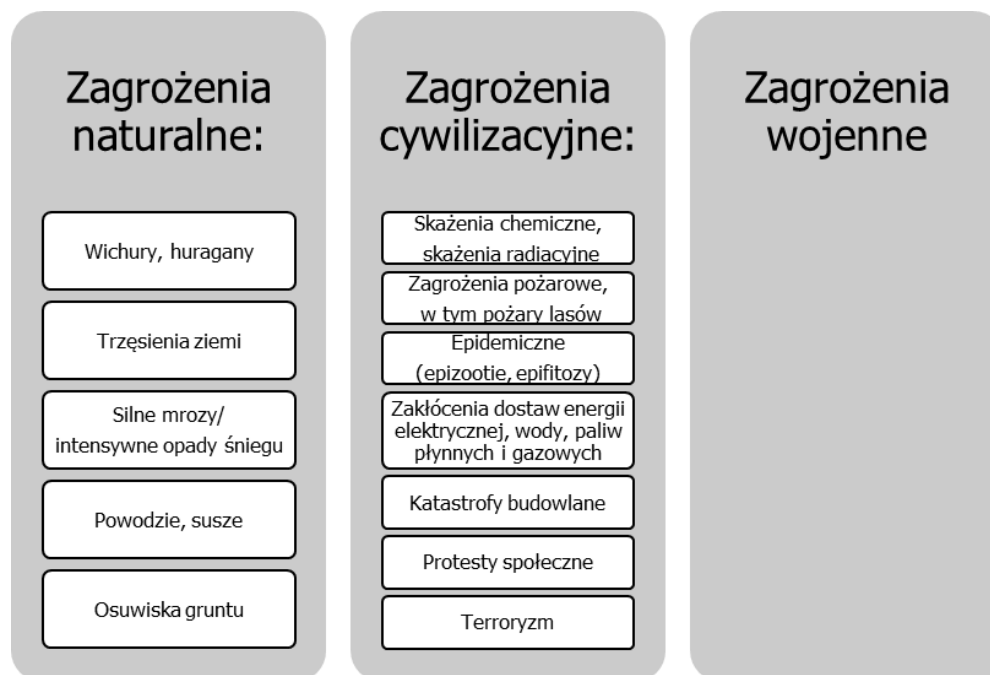
1. Konstytucyjnego porządku, w ramach którego nastąpiło przypisanie zadań z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego.

W tym wypadku można mówić o niekompatybilności przyjętych założeń z regulacjami prawnymi. Z jednej bowiem strony należy mówić o dosyć rygorystycznym podejściu polegającym na ścisłym wydzieleniu kompetencji w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego organom gminy, z drugiej poleganiu na zasadzie subsydiarności, która w praktyce stawia wójtów/burmistrzów/prezydentów niemalże w pierwszym rzędzie jako adresatów różnego rodzaju oczekiwań dotyczących reagowania na określone zagrożenia;

2. Natury współczesnych zagrożeń i zadań jakie wskutek ich zmaterializowania się muszą podejmować organy administracji publicznej każdego szczebla w tym szczebla gminnego.

O ile optyka polegająca na podziale administracyjnym kraju, w ramach którego organy administracji publicznej mają podejmować działania jest słuszną z chwilą wystąpienia zagrożeń typowych, jak pożar wielkoobszarowy, powódź, katastrofa w ruchu lądowym itp., o tyle problematyczne są takie sytuacje kryzysowe, które stanowią wyzwanie dla administracji rządowej jako całości, ale nie dotyczą zarazem gmin w sposób równomierny, jak np. pandemia, czy kryzys migracyjny. Wówczas bardzo często okazuje się, że administracja rządowa w terenie nie dysponuje adekwatnymi siłami i środkami, aby reagować na obszarze całego województwa czy nawet kilku powiatów. Natomiast na terenie poszczególnych gmin dane zjawisko może być odczuwalne w niewielkim stopniu i nie stanowić zadania własnego podstawowej jednostki samorządu terytorialnego.

W opinii autora efektywniejsze byłoby przyjęcie założenia rodzajowego dotyczącego tożsamyh zagrożeń, a następnie identyfikacja elementów wchodzących w jego skład, które w efekcie końcowym byłyby analizowane pod kątem dostępnych sił i środków będących w dyspozycji organów administracji publicznej każdego szczebla. K. Zieliński, powtarzając za Z. Ciekanowskim, wskazał interesującą koncepcję, która obrazuje zaproponowaną metodologię klasyfikacyjną⁷:



⁷ K.R. Zieliński, „Ochrona ludności. Zarządzanie kryzysowe”, Wydanie drugie, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2021r., s.44.

Wskazane dolegliwości o charakterze prawnym i empirycznym zostaną rozwinięte w kolejnych dwóch częściach, w których omówione zostaną przebiegi poszczególnych sytuacji kryzysowych wraz ze wskazaniem konsekwencji płynącej z nieaktualnej percepcji monitorowania, reagowania i usuwania zagrożeń na szczeblu gminnym stanowiącej trzon systemu zarządzania kryzysowego.

Wybrane doświadczenia pandemii na szczeblu gminnym w kontekście efektywności funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego

Z formalnego punktu widzenia przeciwdziałanie zagrożeniom epidemicznym stanowi zadanie administracji rządowej. Na podstawie art. 44 ustawy z dnia 5 grudnia 2008r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych wśród ludzi w celu zapewnienia skuteczności działań służących ochronie zdrowia publicznego przed zakażeniami i chorobami zakaźnymi wojewoda sporządza wojewódzki plan działania na wypadek wystąpienia epidemii. W ramach wskazanego dokumentu niezbędnymi elementami są charakterystyka potencjalnych zagrożeń dla życia lub zdrowia mogących wystąpić na obszarze województwa, w tym analiza ryzyka wystąpienia zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, a także wykaz i rozmieszczenie na obszarze województwa zakładów leczniczych podmiotu leczniczego i innych obiektów użyteczności publicznej, które mogą zostać przeznaczone do leczenia, izolowania lub poddawania kwarantannie. Uwzględniając przedstawioną wcześniej rekonstrukcję przepisów, na podstawie których zadania z zakresu bezpieczeństwa przydzielono organom administracji rządowej, dodając do nich brzmienie art. 44, o którym mowa powyżej, należy przyjąć wniosek, zgodnie z którym właściwy terenowo wojewoda wraz z podległą mu administracją zespoloną podejmuje działania właściwe w związku z zagrożeniami epidemicznymi na terenie województwa. Wspomniane zadania nie są wystandaryzowane w skali całego kraju, lecz posiadają swoją specyfikę, którą jest zestaw procedur zawartych w wojewódzkim planie działania na wypadek wystąpienia epidemii. Oznacza to, że wystąpienie sytuacji kryzysowej w postaci epidemii jest zadaniem, które spoczywa w gestii administracji rządowej przy braku udziału organów samorządu gminnego. W praktyce jednak wskazane stwierdzenie nie miało zastosowania z uwagi na dwa podstawowe mankamenty:

- Niedostosowanie dokumentacji planistycznej i zaprojektowanych w nich scenariuszy zdarzeń do realnych kierunków rozwoju sytuacji;
- Niedostosowanie organizacyjne i prawne administracji zespolonej do przeciwdziałania wirusowi SARS-CoV-2, które wynikało ze wskazanego w punkcie pierwszym wadliwego zaprojektowania przebiegu rozwoju zagrożenia.

Poniżej zostaną omówione obydwie zagadnienia wraz ze wskazaniem konsekwencji dla organów wykonawczych szczebla gminnego w zakresie reagowania na powstałą sytuację kryzysową.

Przede wszystkim kwestią problematyczną stanowił i nadal stanowi przepływ informacji na potrzeby sytuacji kryzysowej. Zgodnie art. 12a ust. 3 i 3a ustawy z dnia 14 marca 1985r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej: „Właściwy państwowy powiatowy inspektor sanitarny oraz państwowy wojewódzki inspektor sanitarny przedstawiają przynajmniej raz w roku odpowiednio radzie powiatu albo sejmikowi województwa informację o stanie bezpieczeństwa sanitarnego powiatu albo województwa (...). W związku z przedłożoną informacją, o której mowa w ust. 3, radzie powiatu i sejmikowi województwa służy prawo występowania, w drodze uchwały, z wnioskami o podjęcie działań przez właściwy organ Państwowej Inspekcji Sanitarnej w celu zapewnienia należytego stanu bezpieczeństwa sanitarnego.” Wskazany przepis umożliwia uzyskanie informacji z zakresu bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego na terenie danego powiatu. Podobne uprawnienie posiadają jednak

wójtowie/burmistrzowie/prezydenci miast. Na podstawie art. 19 ust. 1, 4 i 6 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym „Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy jest wójt, burmistrz, prezydent miasta (...). Organem pomocniczym wójta, burmistrza, prezydenta miasta w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest gminny zespół zarządzania kryzysowego powoływany przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy, zwany dalej „zespołem gminnym” (...). W skład zespołu gminnego, którego pracami kieruje wójt, burmistrz, prezydent miasta, wchodzi osoby powołane spośród: 1) osób zatrudnionych w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach pomocniczych; 2) pracowników zespolonych służb, inspekcji i straży, skierowanych przez przełożonych do wykonywania zadań w tym zespole na wniosek wójta, burmistrza, prezydenta miasta; 3) przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych.” Natomiast do zadań wspomnianego zespołu należy między innymi ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń, przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie wójtowi/burmistrzowi/prezydentowi miasta wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w planie zarządzania kryzysowego, przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami.

Bazując na praktycznym przykładzie należy zauważyć, że Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Tychach nadzoruje obszar trzech powiatów: bieruńsko-lędzińskiego, mikołowskiego, pszczyńskiego oraz miasta Tychy. Przedstawienie informacji o stanie bezpieczeństwa sanitarnego w każdym z wymienionych powiatów, w dynamicznej sytuacji zagrożenia rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, przy wątpliwych zasobach kadrowych Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej, stanowiło duży wysiłek organizacyjny. Obszar nadzorowany przez Powiatową Stację Sanitarno-Epidemiologiczną w Tychach w podziale na gminy obejmował już 16 kolejnych jednostek samorządu terytorialnego. W sytuacji kryzysowej, która miała miejsce w szczególności w roku 2020 wypełnienie obowiązku organizacyjnego i doradczego przez inspektora sanitarno-epidemiologicznego wobec właściwych terenowo wójtów/burmistrzów było praktycznie niemożliwe z uwagi na nieadekwatność sił znajdujących się w dyspozycji wspomnianego funkcjonariusza. Wprawdzie gmina, co wskazano na podstawie przepisów ustawy z dnia 5 grudnia 2008r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych wśród ludzi, nie jest organem właściwym w zakresie monitorowania, reagowania i usuwania skutków zagrożeń wywołanych epidemią, niemniej jednak jej organom wykonawczym wskazano w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym, o czym była mowa wcześniej, przekazywanie do wiadomości publicznej informacji dotyczących zagrożeń. Wskazany praktyczny przykład niedomogów organizacyjnych pozostawiał jednak wójtów/burmistrzów/prezydentów miast bez odpowiedzi na pytania dotyczące charakterystyki występującego zagrożenia i właściwych form postępowania za to z licznymi wątpliwościami i uwagami zgłaszanymi przez mieszkańców. Skutkiem tego była narastająca niepewność wśród poszczególnych społeczności lokalnych⁸.

Przytoczona sytuacja pokazała w praktyce, że budowanie systemu zarządzania kryzysowego projektowanego wyłącznie w oparciu o podział administracyjny jest niewystarczające, ponieważ nie uwzględnia okoliczności, w których zagrożenie posiada charakter ogólnokrajowy, ale jego rozkład nie jest równomierny w skali całego państwa.

⁸ W tym zakresie warto wskazać na podstawowe elementy jakie musi zawierać przekazywanie i obieg informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego: informacja musi być aktualna (przekazywana na czas), musi być zrozumiała oraz musi być wiarygodna. Niespełnienie choć jednego z wymienionych warunków powoduje, że informacja jest bezwartościowa. Zobacz także, R. Grocki, „Zarządzanie kryzysowe. Dobre praktyki”, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012r., s.51.

Administracja rządowa w terenie, właściwa do reagowania w takich sytuacjach, z uwagi na nieadekwatność posiadanych sił i środków, w pierwszej fazie rozwoju sytuacji kryzysowej de facto polegała na niekontrolowanym biegu wydarzeń, a w szczególności procesów komunikacyjnych. Doświadczenia początkowego etapu pandemii prowadzą więc do wniosku, że formalnie w systemie zarządzania kryzysowego na szczeblu gminnym istnieją instrumenty, które zapewniają cyrkulację komunikacyjną, za pomocą której zmniejszana może być niepewność i zarazem następuje kierowanie postawami mieszkańców w odniesieniu do danego zagrożenia. W rzeczywistości jednak istniejący mechanizm prawny nie działa z chwilą, kiedy dana sytuacja kryzysowa posiada zasięg ogólnokrajowy i zarazem cechuje się zmienną dynamiką rozwoju na poszczególnych obszarach. Wówczas występuje bardzo dolegliwa administracyjnie sytuacja, w której organ wykonawczy gminy dysponuje wiedzą zbliżoną do posiadanej przez mieszkańców. Podsumowując, niedomogi organizacyjne jednostek administracji rządowej stanowią i będą stanowiły duży problem w reagowaniu na potencjalne zagrożenia na poziomie najniższym.

Dużo większą słabością jest jednak niewłaściwie zaprojektowany proces planistyczny, wskutek którego niezbędne jest wykonywanie zadań nieprzewidzianych do realizacji bądź zaprojektowanych w skali dużo mniejszej niż wynikałoby to z faktycznych potrzeb. Sztandarowym przykładem drugiego z wymienionych problemów jest konieczność wydawania decyzji administracyjnych osobom, wobec których zachodzi konieczność poddania się kwarantannie bądź izolacji. Wskazany algorytm postępowania jest niemożliwy do zrealizowania w przypadku sytuacji zagrożenia o charakterze masowym, kiedy liczba osób zakażonych w skali kraju przekracza kilka tysięcy. Jeżeli terenowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna nie jest w stanie w takich przypadkach prowadzić procesu komunikacyjnego, to kreowanie procesu administracyjnego, który jest bardziej złożony i czasochłonny, również musi napotykać rozliczne bariery. Nie jest to jednak problem, który dotyczy samorządu gminnego. Dużo większym wyzwaniem dla całego systemu zarządzania kryzysowego było w przypadku pandemii wadliwe zaprojektowanie scenariusza przebiegu epidemii przez pominięcie niektórych zadań niezbędnych do wykonania.

W Wojewódzkim Planie Działań na Wypadek Epidemii zatwierdzonym przez Wojewodę Śląskiego, określonych został szereg zadań, jakie należy wykonać w celu zidentyfikowania i ograniczenia rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych objętych wspomnianym dokumentem. Praktycznym problemem, będącym zarazem pochodną opisanych wcześniej niedomogów organizacyjnych, było złe zaprojektowanie, skutkujące de facto nieprzewidzeniem konieczności pobierania i transportu do laboratoriów wymazów od osób podejrzanych zakażeniem. W ramach wskazanego dokumentu nadmieniono, że: „W celu ustalenia charakteru oraz rozległości rozprzestrzeniania się czynnika zakaźnego właściwy Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny odpowiada za nadzór nad pobraniem próbek potencjalnie zawierających zakaźny czynnik chorobotwórczy i nadzór nad transportem do laboratoriów diagnostycznych w celu identyfikacji patogenu. Próby do badań winny być pobierane i dostarczane w sposób określony przez laboratorium diagnostyczne, do którego będzie wysyłany materiał biologiczny, w sposób uniemożliwiający przeniesienie zakażenia. Koszty badania i transportu pokrywane są przez podmiot zlecający badanie.”⁹ Kontrastującą z tak zaplanowanym sposobem transportu próbek była prośba wyrażona przez jednego z powiatowych inspektorów sanitarno-epidemiologicznych w korespondencji adresowanej do wójtów/burmistrzów/prezydentów miast: „Ze względu na zaprzestanie finansowania wymazobusa przez Zarząd Powiatu (...), proszę o rozważenie możliwości przejęcia tego zadania na terenie gminy (...). Ten sposób działania wymazobusa znacznie przyspiesza diagnostykę w kierunku Covid-19 przez co usprawnia działania przeciw/pandemiczne dla mieszkańców gminy. Bardzo proszę o pilną odpowiedź.”

Szczególnie interesujący w zacytowanym piśmie fragmentem jest brak podstawy prawnej, na podstawie której wójtowie/burmistrzowie/prezydenci miast mogliby realizować omawiane zadanie. Wynika to z faktu, że wspomnianej podstawy prawnej w 2020 roku nie było. Ustawa z dnia 5 grudnia 2008r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych wśród ludzi wraz z ustawą z dnia 14 marca 1985r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej regulowały, wydawać by się mogło, sposób postępowania na wypadek wystąpienia epidemii. Dokumentem doprecyzującym podział obowiązków i zadań w tym zakresie jest „Wojewódzki Plan Działań na Wypadek Epidemii”. Rzeczywistość dowiodła jednak, że sytuacja kryzysowa polegająca na rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-CoV-2 może być jedynie częściowo i do pewnego etapu zarządzana na bazie funkcjonujących aktów prawnych i dokumentów planistycznych. Zaprezentowany cytat w połączeniu z przybliżonymi regulacjami dowiódł, że stopień rozpoznania zagrożeń o charakterze ogólnokrajowym jest ograniczony. Natomiast skutek przyjętego konstytucyjnie podziału kompetencji w zakresie realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa, system zarządzania kryzysowego stworzony w oparciu o podział administracyjny kraju, gdzie każdy szczebel organizuje go na własną odpowiedzialność i w określonych ustawowo granicach, niekompatybilny wobec wyzwań z stawianych przez rozwój cywilizacyjny. Wskutek tego nawet jeśli wójtowie/burmistrzowie/prezydenci miast dysponowali stosownymi środkami finansowymi na realizację omawianego zadania, a podmioty zewnętrzne były w stanie wykonać odpowiednie usługi, system zarządzania kryzysowego, zbudowany w oparciu o podział kompetencyjny przyjęty w Konstytucji RP i wskazanych wcześniej ustawach, na płaszczyźnie legalności pozostawał w tym zakresie pozbawiony mocy reagowania. Wspomniane zadanie zostało po kilku miesiącach uregulowane na mocy nowelizacji ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 i pozostało w gestii administracji rządowej.

⁹ Punkt 5.13.11, str. 11 Wojewódzkiego Planu Działań na Wypadek Epidemii.

Wybrane doświadczenia kryzysu migracyjnego na szczeblu gminnym w kontekście efektywności funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego

Bezpośrednio po wybuchu wojny w Ukrainie nastąpił niekontrolowany i masowy ruch migracyjny obywateli wspomnianego państwa. Zadanie związane z zapewnieniem zakwaterowania i wyżywienia migrantów obciążało w szczególności gminy z rejonów przygranicznych oraz duże aglomeracje miejskie. Należy zauważyć, że wojewodowie przewidywali w swoich dokumentach planistycznych możliwość zaistnienia kryzysu migracyjnego spowodowanego niekontrolowanym przemieszczaniem się ludności.

Przykładowo, Wojewoda Śląski w „Planie Zarządzania Kryzysowego Województwa Śląskiego” umieścił moduł zadaniowy nr 27 pn. „Działania w przypadku napływu cudzoziemców na terytorium RP – działania podejmowane na szczeblu wojewódzkim”.¹⁰

W celu pełnego wyeksponowania wcześniej zaprezentowanych tez dotyczących problemu w zakresie terytorialnej optyki, przyjętej w procesie tworzenia systemu zarządzania kryzysowego zasadnym jest wskazanie założeń przyjętych przez Wojewodę Śląskiego, które miały znaleźć swoje zastosowanie w przypadku wystąpienia kryzysu migracyjnego. Następnie wspomniane scenariusze zdarzeń zostaną skonfrontowane z rzeczywistym przebiegiem wspomnianego kryzysu na szczeblu gminnym. Poniżej zaprezentowano całościową procedurę umieszczoną w module nr 27:

Uczestnicy działań:

- Urząd do Spraw Cudzoziemców (UdSC)
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA)
- Komenda Główna Policji (KGP)
- Komenda Główna PSP (KG PSP)
- Ministerstwo Obrony Narodowej (MON)
- Ministerstwo Zdrowia (MZ)
- Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW)
- Komenda Wojewódzka Policji (KWP)
- Komenda Wojewódzka PSP (KW PSP)
- Śląski Oddział Straży Granicznej w Raciborzu (SG)
- Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego – Delegatura w Katowicach (ABW)
- Śląski Kurator Oświaty
- Wojewódzka Stacja Sanitarно- Epidemiologiczna (WSSE)
- Powiatowe Stacje Sanitarно- Epidemiologiczne (PSSE)
- Wojskowa Inspekcja Sanitarna
- Wojskowy Ośrodek Medycyny Prewencyjnej (WOMP)
- Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego (WZZK)
- Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego (WCZK)
- Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (ZK)
- Wydział Finansów i Budżetu (FB)
- Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców (SO)
- Wydział Rodziny i Polityki Społecznej (PS)
- Biuro Wojewody w tym Rzecznik Prasowy Wojewody (BW)
- Wydział Zdrowia (ZD)
- Jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.)
- Ośrodki Interwencji Kryzysowej (OIK)

¹⁰ <https://www.katowice.uw.gov.pl/wydzial/wydzial-bezpieczenstwa-i-zarzadzania-kryzysowego/planowanie-cywilne>

Lp.	Zadanie	Wykonawca	Uwagi/dokument związany
1.	Przyjęcie informacji o zdarzeniu.	WCZK	
2.	Poinformowanie Kierownictwa ŚUW i ZK oraz Rzecznika Prasowego Wojewody.	WCZK	
3.	Dalsza analiza sytuacji i zbieranie dodatkowych danych.	WCZK	
4.	Podjęcie decyzji odnośnie konieczności zwołania posiedzenia WZZK	Przewodniczący lub Z-ca Przewodniczącego WZZK	Zgodnie z MZ-2
5.	Ewentualny przegląd planów i procedur oraz wdrożenie przedsięwzięć mających na celu podniesienie poziomu bezpieczeństwa i ochrony, w tym ochrony infrastruktury krytycznej na terenie województwa.	ZK oraz służby inspekcje i straże we własnym zakresie	
6.	Wystosowanie do MSWiA wniosku celem wystąpienia przez MSWiA o uruchomienie dodatkowych środków finansowych na realizację zadań związanych z zapewnieniem ochrony czasowej cudzoziemców.	FB	Na podstawie ustaleń WZZK lub zaakceptowanych przez Wojewodę Śląskiego wniosków złożonych przez wykonawców poszczególnych zadań. Zwiększone wydatki będą ponoszone w ramach części budżetu państwa: - 42 – dysponent MSWiA; - 85 – dysponent wojewoda; - 83 – sfinansowanie, realizowanych przez powiaty, zadań związanych z integracją cudzoziemców. Pozyskanie dodatkowych środków jest możliwe dopiero w przypadku braku możliwości wygospodarowania środków w ramach własnego budżetu.
7.	Zapewnienie opieki medycznej.	UdSC	Na podstawie umowy z CSK MSWiA
8.	Zapewnienie tłumaczy.	UdSC	Przy pomocy: - osób wyznaczonych przez Szefa UdSC; - funkcjonariuszy/pracowników SG; - osoby z listy tłumaczy SG; - osoby rekomendowane przez organizacje pozarządowe i j.s.t.
9.	Na wniosek MSWiA wytypowanie obiektów z przeznaczeniem na punkty recepcyjne lub ośrodki dla cudzoziemców	SO we współpracy z ZK/PS	Zgodnie z zaleceniami przekazanymi przez MSWiA
10.	Przygotowanie dodatkowych miejsc do zakwaterowania cudzoziemców poza ośrodkami recepcyjnymi lub ośrodkami dla cudzoziemców będącymi w dyspozycji Szefa UdSC	SO we współpracy z ZK/PS	W przypadku wskazania województwa jako właściwego do podjęcia takich czynności; Zadanie realizowane z organami j.s.t; Przygotowując dodatkowe miejsca bierze się pod uwagę: internaty, ośrodki wypoczynkowe i szkoleniowe, hotele, schroniska; Obiekty niewyposażone należy wyposażyć w niezbędny sprzęt umożliwiający zakwaterowanie, przeprowadzenie badań, zbiorowe żywienie; Należy przygotować wykaz firm świadczących usługi zbiorowego żywienia; Należy uzgodnić z KWP w Katowicach i KW PSP w Katowicach kwestie bezpieczeństwa (w tym pożarowego);

			Należy wyznaczyć osoby do udzielenia pomocy Szefowi UdSC w procesie przyjęcia cudzoziemców.
11.	Uruchomienie przez Szefa UdSC (na bazie obiektów wytypowanych przez wojewodów) centralnych punktów recepcyjnych i/lub ośrodków dla cudzoziemców przekraczających granicę państwową. Współpraca przedstawiciela Wojewody Śląskiego.	SO	Szef UdSC decyduje o uruchomieniu danego obiektu i wskazuje swego przedstawiciela odpowiedzialnego na miejscu za ich funkcjonowanie, we współpracy z wojewodą lub jego przedstawicielem; Przedstawiciel Szefa UdSC: organizuje proces przyjęcia cudzoziemców w obiekcie, odpowiada za zapewnienie im wyżywienia, opieki medycznej i innych niezbędnych potrzeb; zapewnia finansowanie przedsięwzięcia, współpracuje z przedstawicielem Wojewody Śląskiego. Zabezpieczenie medyczne jest realizowane przez placówki ochrony zdrowia MSWiA, z którymi umowę na świadczenia medyczne zawarł Szef UdSC.
12.	Przewóz cudzoziemców ubiegających się o ochronę na terytorium RP z placówek SG bezpośrednio do centralnych punktów recepcyjnych i/lub ośrodka dla cudzoziemców.	KG SG we współpracy z KGP, KG PSP i MON	Straż Graniczna zapewnia transport wyłącznie dla cudzoziemców należących do grupy szczególnej troski, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 1 ustawie z dnia 18 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 30 ust. 1 pkt 8), Środki transportu Policji i MON.
13.	Przewóz osób z centralnych punktów recepcyjnych do ośrodków dla cudzoziemców/dodatkowo wytypowanych obiektów.	Szef UdSC	
14.	Wskazanie przez Wojewodę Śląskiego możliwości przyjęcia cudzoziemców w kolejnych, dodatkowo wytypowanych obiektach, które mogą służyć jako ośrodki dla cudzoziemców	SO we współpracy z ZK	

Zaprezentowana procedura ponownie dowodzi istnienia siatki kompetencyjnej w zakresie realizacji zadania polegającego na monitorowaniu, reagowaniu i usuwaniu skutków zagrożeń. Kryzys migracyjny, którego skutkiem jest przemieszczanie się dużych mas ludności został w całości zaplanowany w Planie Zarządzania Kryzysowego Województwa Śląskiego, a więc został ujęty w ramach kompetencji przedstawiciela Rady Ministrów w terenie. Autor niniejszej publikacji celowo zamieścił całość procedury, aby wykazać, że organy wykonawcze szczebla gminnego nie posiadają kompetencji w zakresie realizacji zadań w przypadku wystąpienia omawianej sytuacji kryzysowej.

W dalszej części publikacji opisany zostanie faktyczny przebieg początkowej fazy przyjmowania osób, które uciekły przed konfliktem zbrojnym z Ukrainy zimą i wiosną 2022 roku. Rekonstrukcja zostanie przeprowadzona przy stałym odnoszeniu się do zaprezentowanej procedury, aby wskazać stopień jej adekwatności do rzeczywistego przebiegu wydarzeń oraz umożliwić ocenę zasadności też zaprezentowanych w niniejszej publikacji.

W opinii autora etapy od 1-5 można a priori uznać za dopasowane do przebiegu charakteryzowanej sytuacji. Problemem jest jednak dalszy rozwój omawianego

zdarzenia. Nie można przyjąć, że zaprezentowany algorytm postępowania nie posiadał swojego odzwierciedlenia. Niemniej jednak sprawdził się on w niewielkim stopniu. W praktyce bowiem zadania przewidziane dla Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców (UdSC) spadły na gminy i osoby fizyczne. Osoby uciekające przed wojną były transportowane w dużej mierze przez obywateli Polski, kierującymi się jak najlepiej rozumianą empatią. Kolejnym środkiem transportu dla uciekających z Ukrainy była komunikacja publiczna. Medialna ekspozycja wspomnianych wydarzeń jest jednoznacznie pozytywna. W rzeczywistości społeczna mobilizacja niosła za sobą pewną dozę ryzyka, które musieli ponosić wójtowie/burmistrzowie/prezydenci miast. Często były bowiem sytuacje, kiedy mieszkańcy gmin angażowali się w organizowanie transportu dla osób, które przekroczyły granicę ukraińsko-polską przywożąc je do danej miejscowości bez zapewniania schronienia i wyżywienia. Wojewoda Śląski, siłą rzeczy nie był w stanie zapanować nad taką mechaniką zdarzeń, co nie zmienia faktu, że organy wykonawcze samorządu terytorialnego były stawiane przed faktem dokonanym i zarazem koniecznością angażowania się w kryzys migracyjny w postaci organizowania punktów zbiorowego zakwaterowania, wyżywienia, zatrudniania tłumaczy, organizowania pomocy psychologicznej itp. Wszystko to bez podstawy prawnej, na mocy której możliwe byłoby podejmowanie adekwatnych do rozwoju sytuacji działań na terenie gminy. Permanentnym problemem była ponadto konieczność prowadzenia działań informacyjnych przez wójtów/burmistrzów/prezydentów miast w związku z rozwojem kryzysu migracyjnego, a tym samym koniecznością zarządzania nim. Wskazane zadanie było de facto niemożliwe do wykonania ponieważ, jak wspomniano wcześniej, w zaprojektowanym systemie zarządzania kryzysowego oraz przyjętym podziale kompetencyjnym w obszarze zadaniowym poświęconym bezpieczeństwu nie przewidziano wyraźnie wyodrębnionych kompetencji gminnych. W związku z tym polityka komunikacyjna była konstruowana z dnia na dzień za pomocą przyrastającego zbioru informacji, których sedno sprowadzało się do informowania mieszkańców np. o miejscach zbiorowego zakwaterowania czy adresach magazynów, w których zbierana była pomoc rzeczowa dla obywateli Ukrainy przebywających na terenie danej gminy, a więc zagadnień zogniskowanych wokół ad hoc zorganizowanej reakcji na powstałą sytuację kryzysową. Niemożliwe było jednak udzielanie odpowiedzi na pytania dotyczące szeroko rozumianego statusu prawnego osób, które uciekły przed konfliktem zbrojnym, ponieważ takie uregulowania nie zostały wprowadzone w życie w pierwszej fazie konfliktu rosyjsko-ukraińskiego.

Należy podkreślić, że od rozpoczęcia działań zbrojnych, w dniu 24.02.2022r., do 12.03.2024r. kiedy wprowadzono specjalne przepisy, na podstawie których jednostki samorządu terytorialnego powinny podejmować działania¹¹ minęło 16 dni, podczas których samorządowcy byli zobligowani do radzenia sobie z powstałym kryzysem migracyjnym bez wspomnianej podstawy prawnej. Jest to dowód na to, że przyjęta w *Planie Zarządzania Kryzysowego Województwa Śląskiego*, a także w innych dokumentach planistycznych szczebla wojewódzkiego procedura była niedostatecznie skuteczna w odniesieniu do rzeczywistych wyzwań jakie powstały wskutek kryzysu migracyjnego. Charakterystyczny jest fakt późniejszego przyznania wielu kompetencji w zakresie usuwania skutków omawianego zagrożenia gminom, co wydaje się jedynie potwierdzać tezy wyprowadzone przez autora niniejszej publikacji.

¹¹ Mowa o ustawie z dnia 12 marca 2022r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

Rekomendacje

Dotychczas wyprowadzone poglądy prowadzą do wniosku, że system zarządzania kryzysowego w Polsce wymaga reformy. W opinii autora należy położyć akcent na dwa zasadnicze aspekty o charakterze systemowym:

1. Rozważenie przeprowadzenia większej decentralizacji w zakresie zadań związanych z bezpieczeństwem wewnętrznym. Nie oznacza to całkowitej zmiany funkcjonującego paradygmatu, ponieważ w opinii autora jednostki samorządu terytorialnego mogłyby nie sprostać takiej zmianie w wymiarze finansowym i organizacyjnym. Właściwa raczej byłaby w tym wypadku ewolucja mająca na celu uelastycznienie istniejącego systemu. Ostatnie trzy sytuacje kryzysowe na terenie Polski¹² dowiodły, że dotychczasowa forma planowania scenariuszy przebiegu określonych zdarzeń cechuje się niską efektywnością. Dowodem potwierdzającym tak sformułowane stwierdzenie jest fakt, że mimo istniejących regulacji rangi ustawowej, na podstawie których następnie tworzone branżowe dokumenty planistyczne, niezbędne było regulowanie sposobów planowego przejmowania kontroli nad powstałymi sytuacjami kryzysowymi w formie specjalnie uchwalanych ustaw.¹³ Nie oznacza to całkowitego zanegowania sensu funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego w obecnej formie, ale podkreślenie jego niewystarczającej skuteczności. W opinii autora pewnym środkiem zaradczym byłoby bardziej dogłębne zrozumienie istotnych zasad subsydiarności. Rzeczywistość dowiodła, że niemal każde zagrożenie wymaga większego lub mniejszego zaangażowania organów gminy w zakresie reagowania i usuwania skutków zagrożeń na administrowanym terenie. Pozostawienie sztywnych regulacji, które w praktyce delegują całość działań w stronę administracji rządowej rodzi rozliczne problemy, które w praktyce albo próbuje się rozwiązać w terenie poprzez falandyzowanie przepisów prawa, albo ustala się całkowicie nowe regulacje jak wspomniane wcześniej ustawy¹⁴. Pierwsze ze wskazanych rozwiązań powoduje wiele napięć, drugie jest oczywiście skuteczniejsze, ale obydwa wymagają dużo czasu, którego nie ma w dynamicznie rozwijającej się sytuacji. W opinii autora efektem jest wówczas spadek zaufania obywateli do państwa, a w skrajnym przypadku straty w mieniu, środowisku i zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzi. W związku z powyższym

¹² Odpowiednio: pandemia, kryzys migracyjny i kryzys energetyczny.

¹³ Mowa w tym wypadku o następujących aktach: ustawa z dnia 2 marca 2020r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, ustawa z dnia 12 marca 2022r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, ustawa z dnia 27 października 2022r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych. Dodatkowym argumentem w opinii autora niniejszej publikacji może być następujący cytat: „Wprowadzenie 25 aktami prawnymi w latach 2007-2021 zmiany w ustawie o zarządzaniu kryzysowym pokazują, że ustawa ta ewoluuje wraz z pojawiającymi się sytuacjami kryzysowymi. W szerokim zakresie zmieniły się definiowane w niej pojęcia, nazwy tworzonych zespołów oraz opracowywanych dokumentów oraz podmioty uczestniczące w procesie planowania cywilnego oraz zarządzania kryzysowego.” T.J. Kęsoń, „Procesy planowania obronnego i cywilnego w administracji. Cz. II. Etap I. Planowanie cywilne. Plany, programy i inne dokumenty planistyczne oraz ich zawartość”, Szkołą Główna Służby Pożarniczej, Warszawa 2022r., s.126. Wprawdzie w opinii aktora powyższego cytatu jest to dowód na ewolucję ustawy w dobrym tego słowa znaczeniu, ale tak nakreślonego optymizmu nie podziela autor niniejszej publikacji. W poprzednich częściach artykułu wykazano bowiem, że zmiany ustawowe są następstwem kolejnych sytuacji kryzysowych i podążaniem za wydarzeniami, które już miały miejsce i niekoniecznie będą miały w takim samym kształcie w przyszłości. Podczas gdy ustawa z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym wraz ze sferą planowania cywilnego powinna w toku prowadzonych analiz strategicznych przewidywać wystąpienie i przebieg kolejnych sytuacji kryzysowych.

¹⁴ W podobnym tonie wypowiedział się T.J. Kęsoń, który stwierdził, że: „Rozwój sytuacji, nieokreśloność kierunków i tempo zmian pokazują, że obszar planowania cywilnego, podmioty w nim uczestniczące oraz zakres i zawartość przygotowywanych sposobów działania muszą być wielowartościowe i otwarte na włączanie w procesy reagowania kryzysowego, a nawet całego cyklu planowania i zarządzania kryzysowego, nowych i istotnych z punktu widzenia rozwiązywanej sytuacji kryzysowej podmiotów.”, T.J. Kęsoń, „Procesy planowania obronnego i cywilnego w administracji. Cz. II. Etap I. Planowanie cywilne. Plany, programy i inne dokumenty planistyczne oraz ich zawartość”, Szkołą Główna Służby Pożarniczej, Warszawa 2022r., s.126.

zasadne jest pozostawienie dotychczasowych scenariuszowych metod planowania, ale przy uwzględnieniu nowelizacji przepisów niektórych ustaw umożliwiających wojewodom, jako zwierzchnikom administracji zespolonej i niezespolonej w terenie, powierzanie pomniejszych zadań służb, inspekcji i straży gminom.¹⁵ Lustrzanym rozwiązaniem byłoby zwiększenie kompetencji starostów jako zwierzchników służbowych służb, inspekcji i straży¹⁶, poprzez stworzenie przepisów umożliwiających tym organom szybszą ścieżkę udzielania pomocy finansowej wspomnianym podmiotom. Dzięki temu organ wykonawczy powiatu mógłby wspierać działania w zakresie monitorowania, reagowania i usuwania zagrożeń przez wspomniane służby, inspekcje i straże przy jednoczesnym pozyskiwaniu środków finansowych w zwiększonej formie na realizację zadań wspólnie realizowanych z gminami i pochodzących z budżetów podstawowych jednostek samorządu terytorialnego. Takie rozwiązanie, oczywiście poprzedzone stosownymi uzgodnieniami, byłoby efektywnym i gospodarnym wykorzystywaniem środków publicznych pochodzących z różnych źródeł.

2. Bezpośrednio powiązaniem elementem z punktem pierwszym jest propozycja zmiany paradygmatu myślowego. W toku reformy administracyjnej przyjęto jednokierunkową formę udzielania pomocy w realizacji zadań publicznych: od administracji wyższego szczebla do niższego. W przypadku systemu zarządzania kryzysowego i szeroko rozumianego bezpieczeństwa wewnętrznego taki model nie zawsze się sprawdza. W praktyce istnieje wiele formacji, które posiadają nieadekwatnie duży zakres zadań w stosunku do posiadanych możliwości organizacyjnych i finansowych. W efekcie tego na terenie poszczególnych gmin powstają nierozwiązywalne problemy, wobec których organy samorządu terytorialnego pozostają bezradne z perspektywy posiadanych możliwości prawnych w zakresie reagowania, choć organizacyjne i finansowe rozwiązanie problemu byłoby możliwe.

Zaprezentowane rozwiązania posiadają charakter systemowy i nie leżą w kompetencji organów szczebla gminnego. Zasadne jest zatem wskazanie tego, co wójtowie/burmistrzowie/prezydenci miast mogą uczynić, aby system zarządzania kryzysowego na administrowanym przez te organy terenie był bardziej odporny na potencjalne sytuacje kryzysowe. W opinii autora jedynym rozwiązaniem jest stosowanie efektywnych narzędzi w ramach planowania cywilnego, w szczególności doskonalenia identyfikacji zagrożeń oraz procedur operacyjnych w zakresie reagowania, które będą całkowicie osadzone w przepisach powszechnie obowiązującego prawa. Podkreślić jednak należy, że wspomniane działania o charakterze planistycznym powinny być merytorycznie weryfikowane przez wszystkich potencjalnych uczestników.¹⁷ Każdy element planu zarządzania kryzysowego powinien być uzgodniony z podmiotem ustawowo właściwym kompetencyjnie. Tak stworzona dokumentacja powinna zostać przetestowana w ramach ćwiczeń i treningów organizowanych na podstawie art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym. Każda forma empirycznego sprawdzania procedur operacyjnych ujawnia dodatkowe przestrzenie prowadzące do potencjalnych sporów kompetencyjnych. Dzięki temu możliwe jest doprecyzowanie

¹⁵ Przykładem może być transport wspomnianych na wcześniejszym etapie tekstu wymazów do laboratoriów, czy szereg zadań wymienionych podczas kryzysu migracyjnego, które były zarezerwowane do realizacji dla administracji szczebla wojewódzkiego, a które w praktyce wykonano na poziomie gminnym.

¹⁶ W myśl art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym.

¹⁷ Przykładowo, Plan Zarządzania Kryzysowego jednego z największych miast woj. śląskiego, umieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej, zawiera 15 różnych zagrożeń, podczas, gdy podmiotów, z którymi uzgodniono umieszczone w dokumencie procedury jest 9. Wskutek tego w przypadku zagrożenia skażeniem promieniotwórczym jako podmiot wiodący wskazano Śląski Urząd Wojewódzki, ale w dokumencie brak jest informacji o zakresie w jakim przedstawiciele Wojewody Śląskiego mieliby kierować działaniami ratowniczymi.

przyjętych założeń w formie kompromisowo uzyskanej wykładni przepisów prawa bądź chociaż uzyskanie informacji o potencjalnych słabych punktach posiadanej procedury.

Potwierdzeniem zaprezentowanego poglądu jest opinia C. Guźniczaka i Sz. Stempieńskiego, którzy w latach 20016-2020 przeprowadzili szereg ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego na terenie Gminy Miasta Szczecin. W ramach wypracowanych wniosków stwierdzili, że: „Istotnym elementem funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego jest prowadzenie systematycznej diagnozy w zakresie jego funkcjonowania. Szczególnym przedmiotem diagnozy są przyjęte – adekwatnie do zdefiniowanych zagrożeń – plany z.k. (zarządzania kryzysowego- przyp. aut.), w tym ustalone w nich procedury oraz siły i środki, a także kompetencje obowiązanych podmiotów(...) Zaplanowanie i przeprowadzenie ćwiczeń potwierdziło, iż stanowią one jedną z najskuteczniejszych form szkolenia i doskonalenia, a zarazem sprawdzenia zdolności do działania obowiązanych podmiotów.”¹⁸

Wspomniani praktycy przyjęli założenie, że ćwiczenia z zakresu zarządzania kryzysowego mają przynieść między innymi następujące efekty:

1. Uzyskanie informacji w zakresie właściwego przygotowania organów władzy samorządowej i publicznej do kierowania zarządzaniem kryzysowym. W przypadku Gminy Miasta Szczecin oznaczało to potwierdzenie posiadania odpowiednio wysokiego stopnia organizacji i przygotowania oraz wyposażenia do praktycznych działań (np. ewakuacja ludności z terenów zagrożonych lub dotkniętych sytuacją kryzysową), jak również, że właściwe organy władzy samorządowej i rządowej udostępnią ukrycia, tymczasowe miejsca zakwaterowania, etatowe i doraźnie organizowane placówki pomocy medycznej, miejsca kwarantanny i izolacji, zagwarantują zaopatrzenie w wodę i w podstawowe środki niezbędne do przeżycia, a także otoczą ludność systemem pomocy psychologicznej, społecznej i humanitarnej;
2. Weryfikacja wiedzy, że środki i siły reagowania kryzysowego są utrzymywane w odpowiednim stanie gotowości do działania, procedury ich uruchamiania są wiarygodne i sprawdzalne w trakcie treningów i ćwiczeń, a w sytuacjach ekstremalnych – w praktycznym działaniu;
3. Weryfikacja gwarancji, że w obliczu zagrożeń i zdarzeń aktualnie obowiązujące instrumenty prawne gwarantują właściwe współdziałanie pomiędzy wszystkimi uczestnikami działań zarządzania kryzysowego, głównie pomiędzy służbami ratowniczymi, organami administracji samorządowej i rządowej, organizacjami pozarządowymi, sektorem prywatnym i ludnością z obszarów dotkniętych katastrofą.

Zaprezentowane rozwiązanie nie zniweluje mankamentów o charakterze systemowym, ponieważ organ wykonawczy gminy nie posiada zdolności do zmiany funkcjonujących przepisów. Możliwe jest jednak ich zdekodowanie i przetestowanie w praktyce, dzięki czemu nawet w tak niesprzyjających okolicznościach jak te, które opisano na bazie dwóch przykładów empirycznych, możliwe będzie podjęcie przynajmniej początkowych działań zmierzających do przejęcia kontroli nad sytuacją kryzysową.

¹⁸ C. Guźniczak, Sz. Stempieński, Zarządzanie kryzysowe. Doskonalenie procedur reagowania na przykładzie Gminy Miasta Szczecin, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2021, s. 141.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja RP;
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym;
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991r. o ochronie przeciwpożarowej;
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2002r. o stanie wyjątkowym;
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002r. o stanie klęski żywiołowej;
- Ustawa z dnia 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie;
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990r. o Policji;
- Ustawa z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym;
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2008r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych wśród ludzi;
- Ustawa z dnia 14 marca 1985r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej;
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym.

Orzeczenia

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21.04.2009 r. (K 50/07);
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 lipca 2012r., (K. 22/09);
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z dnia 12.02.2010 r. II OSK 1657/09;
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 28 listopada 2012r., I SA/Gd 1171/12;
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 6 listopada 2019r., I SA/Sz 673/19;
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w wyroku z 14.04.2010r., V SA/WA 22/10, CBOSA.

Publikacje, dokumenty źródłowe

- Czuryk M., Dunaj K., Karpiuk M., Prokop K., Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne, Olsztyn 2016.
- Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce, red. J. Parchomiuk, B. Uljasz, E. Kruk, Warszawa 2009.
- Grocki R., Zarządzanie kryzysowe. Dobre praktyki, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012.
- Guźniczak C., Stempiński Sz., Zarządzanie kryzysowe. Doskonalenie procedur reagowania na przykładzie Gminy Miasta Szczecin, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2021.
- Kęsoń T.J., Procesy planowania obronnego i cywilnego w administracji. Cz. II. Etap I. Planowanie cywilne. Plany, programy i inne dokumenty planistyczne oraz ich zawartość, Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Warszawa 2022.
- Pismo Powiatowego Inspektora Sanitarno-Epidemiologicznego w (...) do Burmistrza (...);
- Plan Zarządzania Kryzysowego Województwa Śląskiego.
- Wojewódzki Plan Działań na Wypadek Epidemii;
- Zieliński K.R. , Ochrona ludności. Zarządzanie kryzysowe, Wydanie drugie, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2021.

O AUTORZE

Dr Tomasz Wierzbica od 2008 roku jest pracownikiem samorządowym. Pracował w Starostwie Powiatowym w Mikołowie oraz Urzędzie Miejskim w Zabrze zajmując się zagadnieniami związanymi z obronnością i zarządzaniem kryzysowym. Od 2012 roku jest zatrudniony w Urzędzie Miejskim w Mikołowie, gdzie od ponad dziewięciu lat pełni funkcję Kierownika Biura Zarządzania Bezpieczeństwem. W 2017 roku uzyskał stopień doktora nauk o polityce w zakresie komunikowania politycznego. Jego przedmiotem badań była ekonomizacja procesów politycznych oraz wpływ komunikowania politycznego na strukturę organizacyjną partii politycznych.

STRESZCZENIE

Streszczenie:

Artykuł zawiera charakterystykę systemu zarządzania kryzysowego na szczeblu gminnym. Autor dokonał umiejscowienia poszczególnych jego elementów względem siebie, a następnie omówił obszary wrażliwe, stanowiące słabe strony systemu znacznie obniżając możliwość planowanego przejmowania kontroli nad sytuacjami kryzysowymi. Analiza teoretyczna została wsparta przykładami empirycznymi, stanowiącymi doświadczenia zawodowe autora. Artykuł jest zakończony propozycjami usprawniającymi funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego w skali ogólnokrajowej i gminnej.

Słowa kluczowe:

system zarządzania kryzysowego, sytuacja kryzysowa, gmina, administracja rządowa, wójt/burmistrz/prezydent miasta

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

....

Warszawa, kwiecień 2024
Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa

WWW.FRDL.ORG.PL