

**WSPARCIE LOGISTYCZNE
DZIAŁAŃ SŁUŻB RATOWNICZYCH
PRZEZ ORGANY ZARZĄDZANIA
KRYZYSOWEGO**

Redakcja:

dr Grzegorz Abgarowicz

Autorzy:

dr Grzegorz Abgarowicz
dr inż. Adam Majka
mgr inż. Zuzanna Ślosorz

Recenzja naukowa:

*prof. nadzw. dr Ryszard Grosset
dr inż. Anna Obolewicz*

ISBN 978-83-61520-10-8
Liczba arkuszy wydawniczych: 6

Korekta:

Maria Szewczyk (eKorekta24.pl)

Projekt okładki:

mgr inż. Zuzanna Ślosorz

Opracowanie graficzne, skład, łamanie i druk:

*BEL Studio Sp. z o.o.
01-355 Warszawa
ul. Powstańców Śląskich 67 B
tel./fax: (+48) 22 665 92 22
e-mail: studio@bel.com.pl
księgarnia: www.iknt.edu.pl*

© Copyright by Wydawnictwo CNBOP-PIB
Józefów 2014

Wydawca:

*Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpożarowej
im. Józefa Tuliszkowskiego
Państwowy Instytut Badawczy
05-420 Józefów k. Otwocka, ul. Nadwiślańska 213
www.cnbop.pl*

Autorzy składają podziękowania

*Komendzie Wojewódzkiej
Państwowej Straży Pożarnej w Warszawie
za pomoc oraz udostępnienie niezbędnych materiałów*

*oraz Dyrektorom Wydziałów Bezpieczeństwa
i Zarządzania Kryzysowego
Urzędów Wojewódzkich w Poznaniu, Bydgoszczy
za udostępnienie wojewódzkich planów
zarządzania kryzysowego*



Narodowe Centrum
Badań i Rozwoju

Praca została sfinansowana przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju w ramach projektu System kompleksowego zabezpieczenia logistycznego wielopodmiotowych akcji ratowniczych DOBR – BIO4/047/13419/2013.

Projekt jest realizowany w Konsorcjum, w którego skład wchodzi następujące instytucje: Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Centrum Naukowo-Badawcze im. Józefa Tuliszkowskiego Państwowego Instytutu Badawczego, Akademia Obrony Narodowej, Sonovero Sp. z o.o.

Monografia powstała w wyniku badań prowadzonych w Centrum Naukowo-Badawczym im. Józefa Tuliszkowskiego Państwowym Instytucie Badawczym.

SPIS TREŚCI

Rozdział 1	
Wstęp	9
Rozdział 2	
Definicje i istota logistyki akcji ratowniczych	12
2.1. Obowiązujące normy i akty prawne	12
2.2. Koncepcja systemu zabezpieczenia logistycznego akcji ratowniczych	16
2.3. Pragmatyka działań służb ratowniczych – filozofia działania	19
2.3.1. Zarządzanie logistyczne na przykładzie Państwowej Straży Pożarnej	19
2.3.2. Podział zadań realizowanych przez podmioty biorące udział w działaniach ratowniczych	21
2.4. Pojęcia i definicje	24
Rozdział 3	
Kompetencje organów zarządzania kryzysowego	29
3.1. Przepisy prawa określające rolę wojewody w obszarze bezpieczeństwa powszechnego	29
3.2. Rola i zadania systemu zarządzania kryzysowego	32
3.3. Planowanie cywilne jako element gwarantujący wsparcie działań służb ratowniczych podczas akcji wielopodmiotowych	43
Rozdział 4	
Planowanie wsparcia działań służb ratowniczych przez rządową administrację terenową	48
4.1. Siatka bezpieczeństwa i identyfikacja zagrożeń właściwych dla krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego	50
4.2. Sposób prezentacji zasobów, ich charakterystyka oraz zasady ich uruchamiania	55
4.3. Procedury reagowania kryzysowego oraz procedury operacyjne	61

Rozdział 5

Analiza wybranego przypadku długotrwałej wielopodmiotowej akcji ratowniczej na terenie województwa mazowieckiego [39]	70
5.1. Działania ratownicze związane z likwidacją zagrożenia powodziowego	72
5.2. Zadania realizowane przez inne podmioty	80
5.3. Współpraca władz samorządowych z KSRG i KSRG z władzami samorządowymi	81
5.4. Współpraca struktur zarządzania kryzysowego z KSRG	82
5.5. Obieg informacji w czasie działań przeciwpowodziowych pomiędzy PSK (MSK) – WSKR oraz sztab KDR – KDR	83
5.6. Proces przekazywania, raportowania i archiwizowania informacji w czasie zarządzania akcją ratowniczą	86
5.7. Przeprowadzony zakres prac podczas rozważanego zdarzenia	87
5.8. Uwagi i spostrzeżenia oraz dobre praktyki w organizacji i prowadzeniu działań ratowniczych	89
5.9. Wnioski i rekomendacje	90
5.9.1. Zagadnienia organizacyjne	90
5.9.2. Zagadnienia sprzętowe	91
5.9.3. Zagadnienia dotyczące współpracy z podmiotami zaangażowanymi w działania	91
5.9.4. Zagadnienia dotyczące kompetencji i odpowiedzialności	91
5.9.5. Zagadnienia dotyczące przedsięwzięć organizacyjno-technicznych lub rozwiązań prawnych	92

Rozdział 6

Wnioski i wyniki badań oraz propozycje rozwiązań systemowych w zakresie uregulowania kwestii wsparcia podmiotów ratowniczych w sytuacji deficytu zasobów podczas akcji ratowniczych	93
6.1. Procesy wsparcia w kontekście faz zarządzania kryzysowego	94
6.2. Wyniki badań jakościowych	99
6.3. Propozycje rozwiązań	101
Zakończenie	107
Literatura	109
Spis rysunków	111
Spis tabel	113

AKRONIMY

- ABW** – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
- BCMS** – Business Continuity Management System
- CZK** – Centrum Zarządzania Kryzysowego
- IMGW** – Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej
- JST** – jednostki samorządu terytorialnego
- KCKRiOL** – Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności
- KG PSP** – Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej
- Konstytucja RP** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej
- KP/KM PSP** – Komenda Powiatowa/Miejska Państwowej Straży Pożarnej
- KPP** – Komenda Powiatowa Policji
- KPRM** – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
- KSRG** – Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy
- KW** – Komenda Wojewódzka
- KW PSP** – Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej
- KWP** – Komenda Wojewódzka Policji
- LKRM** – Lekarz Koordynator Ratownictwa Medycznego
- MAiC** – Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji
- MKW PSP** – Mazowiecka Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej
- MON** – Ministerstwo Obrony Narodowej
- MSW** – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
- MSWiA** – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
- NATO** – North Atlantic Treaty Organization (Organizacja Traktatu Północno-atlantycznego)
- OSP** – Związek Ochotniczych Straży Pożarnych RP
- PDCA** – model „planuj – wykonuj – sprawdzaj – działaj” (z ang. „plan – do – check – act”)
- PKP PLK** – Polskie Koleje Państwowe Polskie Linie Kolejowe
- POZ** – podstawowa opieka zdrowotna
- PRK** – procedury reagowania kryzysowego

PRM – Państwowe Ratownictwo Medyczne
PSP – Państwowa Straż Pożarna
PW – podmioty współpracujące
PZK– plan zarządzania kryzysowego
RCB – Rządowe Centrum Bezpieczeństwa
RZGW-OKI – Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej – Ośrodek Koordynacyjno-Informacyjny
SPO – standardowa procedura operacyjna
SZ RP – Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej
SZCD – System Zarządzania Ciągłością Działania
ŚUW – Śląski Urząd Wojewódzki
W – podmioty wiodące
WBiZK – Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego
WCZK/PCZK/GCZK – Wojewódzkie/Powiatowe/Gminne Centrum Zarządzania Kryzysowego
WIIH – Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej
WINB/PINB – Wojewódzki/Państwowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego
WIOŚ – Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska
WIS – Wojewódzki Inspektorat Sanitarny
WITD – Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego
WIW – Wojewódzki Inspektorat Weterynaryjny
WNIK – Wydział Nadzoru i Kontroli
WPS – Wydział Polityki Społecznej
WSKR – Wojewódzkie Stanowisko Koordynacji Ratownictwa
WSzW – Wojewódzki Sztab Wojskowy
WZMiUW – Wielkopolski Zarząd Gospodarki Wodnej
WZZK/PZZK/GZZK – Wojewódzki/Powiatowy/Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego
ZK – zarządzanie kryzysowe
ZOZ – zakład opieki zdrowotnej
ZZK – zespoły zarządzania kryzysowego

ROZDZIAŁ 1

WSTĘP

Ulrich Beck, wprowadzając do debaty naukowej pojęcie *społeczeństwo ryzyka*, zwrócił uwagę na fakt, że w konsekwencji rozwoju społeczeństwa przemysłowego oraz dziejącego się na naszych oczach skoku technologicznego dochodzi do zmian społecznych i środowiskowych, nad którymi człowiek nie potrafi już zapanować. Pojęcia *zagrożenie* czy *ryzyko* tak głęboko wrosły w świadomość społeczną, że stały się nieodłącznym elementem życia. Beck w swoich rozważaniach idzie znacznie dalej, pisząc, że współczesne społeczeństwo to *społeczeństwo katastrof*, dla którego sytuacje wyjątkowe stały się normalnymi [1]. Uznanie ryzyka za powszechnie akceptowany i nieodłączny element egzystencji wynika nie tylko z faktu jego powszechności – jeśli nie w otaczającej człowieka przestrzeni, to z pewnością w przestrzeni medialnej – ale także z istnienia różnego rodzaju zabezpieczeń, które z racji swoich funkcji redukują skutki zagrożeń.

Istotną rolę w tworzeniu systemu zabezpieczeń odgrywa państwo – to ono ze względu na dostępność zasobów oraz powszechność oddziaływania wzięło na siebie tę odpowiedzialność. W Polsce system bezpieczeństwa stanowi wewnętrznie skoordynowany układ instytucji powiązanych ze sobą prawnymi i funkcjonalnymi zależnościami. Instytucje te pomimo swojej autonomiczności nie są w stanie, ze względu na wielość obszarów, na które oddziałują zagrożenia, samodzielnie redukować ryzyka. Jednak to nie konieczność, ale doświadczenie ostatecznie wpływa na fakt podejmowania wspólnych działań. Decyduje o tym prosta i stosowana powszechnie zasada synergii, w myśl której *całość jest większa od sumy jej części*. Współpraca gwarantuje więc nie tylko skuteczność samego działania, lecz także jego efektywność.

Aby właściwie wykorzystać zjawisko synergii, konieczne jest zrozumienie funkcji poszczególnych elementów systemu. By tego dokonać, należy wprowadzić, na potrzeby przeprowadzenia analizy *poziomu gotowości zabezpieczenia logistycznego przez struktury zarządzania kryzysowego wielopodmiotowych akcji ratowniczych*, systematykę głównych elementów systemu bezpieczeństwa.

Pomimo braku podstaw prawnych można przyjąć, że wszystkie aktywności systemu zawarte są w ogólnym pojęciu ochrony ludności. Na system ten składają się wszystkie podmioty pozostające w dyspozycji państwa, które można wykorzystać w celu ochrony życia, zdrowia, mienia, środowiska i infrastruktury. Organizacje systemu można podzielić na:

- organy administracji publicznej wraz z urzędami je obsługującymi,
- służby, inspekcje i straże,
- organizacje trzeciego sektora i wolontariat.

Biorąc pod uwagę sposób zorganizowania, a także kulturę organizacyjną, można wskazać funkcje powyższych kategorii. Głównymi podmiotami systemu ochrony ludności są niewątpliwie organizacje ratownicze. To na nich spoczywa główny ciężar działań ochronnych – poziomu taktycznego i operacyjnego.

Rolę organów administracji publicznej można określić jako zarządzanie (koordynacja) w zakresie zarządzania kryzysowego – a więc realizacja na poziomie strategicznym – oraz wspieranie realizacji zadań dla poziomu działań taktycznych i operacyjnych. Organizacje pozarządowe i wolontariat pełnią funkcję wspierającą zarówno dla podmiotów ratowniczych, jak i organów zarządzania kryzysowego (rysunek 1).



Rysunek 1. Relacje pomiędzy organizacjami systemu ochrony ludności
(źródło: opracowanie własne)

Biorąc pod uwagę zależności wskazane na powyższym rysunku, należy wskazać, że prezentowany obszar analizy dotyczyć będzie:

- zdarzeń rozległych, podczas których konieczne jest zaangażowanie co najmniej dwu podmiotów ratowniczych (również organizacji społecznych),
- niewystarczających zasobów będących w dyspozycji którejś ze służb (zasoby te mogą zostać uzupełnione w wyniku działań wojewody),
- zdarzeń mających znamiona sytuacji kryzysowej definiowanej zgodnie z zapisami ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

Z punktu widzenia zadań oraz kompetencji rządowej administracji terenowej decydującym czynnikiem warunkującym udzielenie wsparcia jest niewystarczający poziom dostępnych zasobów. Zgodnie z zapisami art. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym to właśnie ten czynnik klasyfikuje zdarzenie jako sytuację kryzysową. Poddając analizie ten przepis, należy zwrócić uwagę, że definicja nie wskazuje rodzajów organów administracji publicznej. Zgodnie z polskim porządkiem prawnym zarówno wojewoda, jak i komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej są organami władzy, dlatego też każde zdarzenie bez względu na właściwość podmiotową będzie sytuacją kryzysową, w wyniku której niezbędne będzie pozyskanie niezbędnych i adekwatnych dla niego sił i środków.

Założenia do badań właściwych – realizowanych w kolejnych etapach badania – z racji ich obszaru, jak i podmiotu oparto na analizie aktów prawnych, dokumentów formalnych oraz analizie przypadków. Głównym podmiotem badań będzie organ rządowej administracji w terenie – wojewoda. Determinujące kompetencje wojewody i przepisy prawne będą określały **obszar badań**, który można określić jako:

- przepisy prawa (ustawa o wojewodzie i ustawa o zarządzaniu kryzysowym),
- dokumenty planistyczne (plan zarządzania kryzysowego),
- analiza zdarzeń.

Temat monografii ujęty w kontekście ogólnego tematu realizowanego projektu: *System kompleksowego zabezpieczenia logistycznego wielopodmiotowych akcji ratowniczych* determinuje główny problem badawczy, który można sformułować w następujący sposób:

W jakim zakresie, przy uwzględnieniu konieczności celu, jakim jest ochrona życia, zdrowia, mienia i środowiska, terenowe organy administracji rządowej posiadają zdolność do wspierania działań podmiotów ratowniczych?

Rozwiązanie tak zdefiniowanego problemu będzie możliwe poprzez uzyskanie odpowiedzi na problemy szczegółowe:

1. *W jaki sposób przepisy prawa krajowego definiują kompetencje wojewody w badanym obszarze?*
2. *W jakim zakresie plany zarządzania kryzysowego podejmą kwestie kompetencji wojewody wskazane w polskim prawie?*
3. *W jaki sposób rozwiązania prawne i funkcjonalne (procedury zarządzania kryzysowego) realizowane są podczas działań ratowniczych?*

W oddanej do Państwa rąk monografii autorzy starają się właśnie odpowiedzieć na powyższe pytania.

ROZDZIAŁ 2

DEFINICJE I ISTOTA LOGISTYKI AKCJI RATOWNICZYCH

2.1. Obowiązujące normy i akty prawne

Powszechnie obowiązującymi źródłami prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja RP, ustawy, rozporządzenia oraz ratyfikowane umowy międzynarodowe [2].

Najbardziej elementarnym aktem prawnym odnoszącym się do konieczności zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom RP przez odpowiednie organy państwowe jest art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w którym określono, że „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju” [2].

Bardziej szczegółowe dane dotyczące działań służb ratowniczych można odnaleźć w obowiązujących na terenie RP ustawach.

W ustawie o ochronie przeciwpożarowej w art. 1 sprecyzowano cel, zakres oraz sposób prowadzenia działań ratowniczych przez służby ochrony przeciwpożarowej. Ustalono, że „ochrona przeciwpożarowa polega na realizacji przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem poprzez [3]:

- 1) zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia,
- 2) zapewnienie sił i środków do zwalczania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia,
- 3) prowadzenie działań ratowniczych”.

Zgodnie z art. 15 mianem jednostek ochrony przeciwpożarowej określa się następujące służby [3]:

- a) jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej oraz Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej,
- b) zakładową straż pożarną oraz służbę ratowniczą,
- c) gminną lub powiatową (miejską) zawodową straż pożarną,

- d) terenową służbę ratowniczą,
- e) ochotniczą straż pożarną,
- f) związek ochotniczych straży pożarnych,
- g) inne jednostki ratownicze.

Koordinacja działań organizacyjnych w Państwowej Straży Pożarnej prowadzona jest przez [4]:

- a) Komendę Główną, wojewódzką, powiatową (miejską),
- b) Szkołę Główną Służby Pożarniczej oraz pozostałe szkoły,
- c) powiatową (miejską) zawodową straż pożarną,
- d) jednostki badawczo-rozwojowe,
- e) centralne muzeum pożarnictwa.

Integralna część organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa stanowi krajowy system ratowniczo-gaśniczy. W systemie ratowniczo-gaśniczym określono rodzaj podejmowanych przedsięwzięć w celu ratowania mienia, zdrowia i życia bądź środowiska (wyróżniono ratownictwo: techniczne, chemiczne, ekologiczne, medyczne), prognozowanie i rozpoznawanie zagrożeń, np. pożarów, klęsk żywiołowych [5].

Za realizację polityki państwa w zakresie ochrony ppoż. oraz bezpieczeństwa powszechnego odpowiada minister do spraw wewnętrznych i administracji. Funkcję organu administracji rządowej w sprawach organizacji KSRG pełni komendant główny PSP, podlegający ww. ministrowi [3].

KSRG organizowany jest na trzech poziomach: krajowym, wojewódzkim oraz powiatowym. Zadania związane z koordynacją, funkcjonowaniem, nadzorowaniem wykonywanych zadań (również tych w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń dla zdrowia, życia, mienia lub środowiska) spoczywają odpowiednio na [3,5]:

- a) komendantzie głównym PSP – nadzorowanie obszaru całego kraju,
- b) wojewodach – nadzorowanie obszaru poszczególnych województw,
- c) staroście – nadzorowanie obszaru poszczególnych powiatów.

W KSRG zostały skupione jednostki ochrony przeciwpożarowej, inspekcje, straże, inne służby oraz podmioty, które w drodze umowy cywilno-prawnej w sposób dobrowolny wyraziły zgodę na kooperację w akcjach ratowniczych [3].

Zabezpieczenie logistyczne jednostek KSRG biorących udział w długotrwałych wielopodmiotowych akcjach ratowniczych realizowane jest częściowo przy użyciu własnego potencjału logistycznego tych jednostek, a częściowo zlecane usługodawcom zewnętrznym.

Poniżej zestawiono podstawowe akty prawne obowiązujące w ochronie przeciwpożarowej:

- Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. – ustawa zasadnicza (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) [2],

- Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1229 z późn. zm.) [3],
- Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (t.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 96, poz. 667 z późn. zm.) [4],
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. z 2011 r. Nr 46, poz. 239) [5],
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 z późn. zm.) [6],
- Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.) [7],
- Uchwała nr 182/31/2006 Prezydium Zarządu Głównego ZOSP RP z dnia 8 września 2006 r. dotycząca wytycznych w sprawie wyposażenia jednostek operacyjno-technicznych OSP w sprzęt i niezbędne środki działania [8],
- Uchwała nr 124/22/2005 Prezydium Zarządu Głównego ZOSP RP z dnia 28 czerwca 2005 r. w sprawie normatywnego wyposażenia ratowników ochotniczej straży pożarnej [9].

Kolejnym dokumentem uszczegóławiającym informacje dotyczące sposobu prowadzenia działań jest norma ISO 22301:2012 (E) – „Zarządzanie ciągłością działania”.

Na podstawie ogólnych danych zawartych w ww. normie zaproponowano wykorzystanie Systemu Zarządzania Ciągłością Działania (SZCD) i zarządzanie nim jako rozwiązanie w planowaniu, wdrażaniu, realizowaniu, monitorowaniu oraz doskonaleniu zabezpieczenia logistycznego państwa [10].

W Systemie Zarządzania Ciągłością Działania powinno się [10]: określić potrzeby organizacji – zabezpieczenia logistycznego, ustanowić politykę celów i zarządzania ciągłością działania, wdrożyć mechanizmy i środki zarządzania całościową zdolnością organizacji, zapewnić system monitorowania i oceny efektywności prowadzonych działań, zagwarantować system ciągłego doskonalenia w oparciu o uzyskane wyniki zebrane w trakcie procesu monitorowania systemu.

Głównymi elementami, które powinny wchodzić w skład systemu zarządzania SZCD, są [10]:

- polityka,
- zdefiniowany zakres odpowiedzialności osób biorących udział w procesie,
- procesy zarządzania dotyczące: polityki, planowania, wdrażania i funkcjonowania, oceny efektywności, przeglądów zarządzania oraz doskonalenia,
- dokumentacja i inne procesy bezpośrednio wpływające na zarządzanie ciągłością działania organizacji.

Na Rysunek 22 przedstawiono zasadę działania systemu SZCD z uwzględnieniem modelu PDCA: „planuj – wykonuj – sprawdzaj – działaj” (z ang. „plan – do – check – act”) [10].



Rysunek 2. Zasada działania SZCD [10]

W trakcie procesu planowania należy ustanowić politykę funkcjonowania, jej cele, mechanizmy nadzorujące oraz właściwie procesy i procedury doskonalące prowadzone działania – umożliwiające osiągnięcie wyników zgodnych z założeniami [10].

W trakcie wdrażania i eksploatacji należy przystąpić do realizacji polityki ciągłości działania oraz wcielić mechanizmy nadzoru, procesów i procedur [10].

Kolejnym etapem powinna być weryfikacja efektywności działania systemu w kontekście założonej polityki oraz celów ciągłości działania. Etap monitorowania obejmuje również raportowanie wyników oraz wprowadzanie – jeżeli to konieczne – działań naprawczych i doskonalących [10].

Etap działania polega na utrzymaniu i doskonaleniu procesu oraz podejmowaniu czynności korygujących w oparciu o uzyskane wcześniej wyniki z procesu monitorowania i przeglądu [10].

System Zarządzania Ciągłością Działania umożliwia identyfikację kluczowych procesów oraz ocenę ryzyka ich przerwania. Pozwala również zwiększyć stopień odporności organizacji w zakresie ciągłości działania poprzez zabezpieczenie kluczowych procesów przed ich przerwaniem. W przypadku przerwania procesu funkcjonalność SZCD zezwala na określenie czasu, w którym kluczowe procesy powinny zostać przywrócone, tak aby organizacja mogła zminimalizować straty generowane w trakcie przymusowej przerwy w prowadzonych działaniach, realizacji wytyczonych celów. W przypadku działań ratowniczych celem jest ochrona życia, zdrowia, mienia, środowiska oraz infrastruktury.

2.2. Koncepcja systemu zabezpieczenia logistycznego akcji ratowniczych

Mianem **logistyki** nazywa się proces polegający na planowaniu, realizacji oraz kontrolowaniu sprawnego i efektywnego pod względem ekonomicznym przepływu zasobów, środków, materiałów z punktu pochodzenia do punktu konsumpcji w celu zaspokojenia potrzeb klienta. Przekładając definicję na potrzeby służb ratowniczych, można powiedzieć, że logistyka jest procesem planowania oraz realizowania przyjętej procedury na miejscu zdarzenia masowego lub katastrofy [11,12].

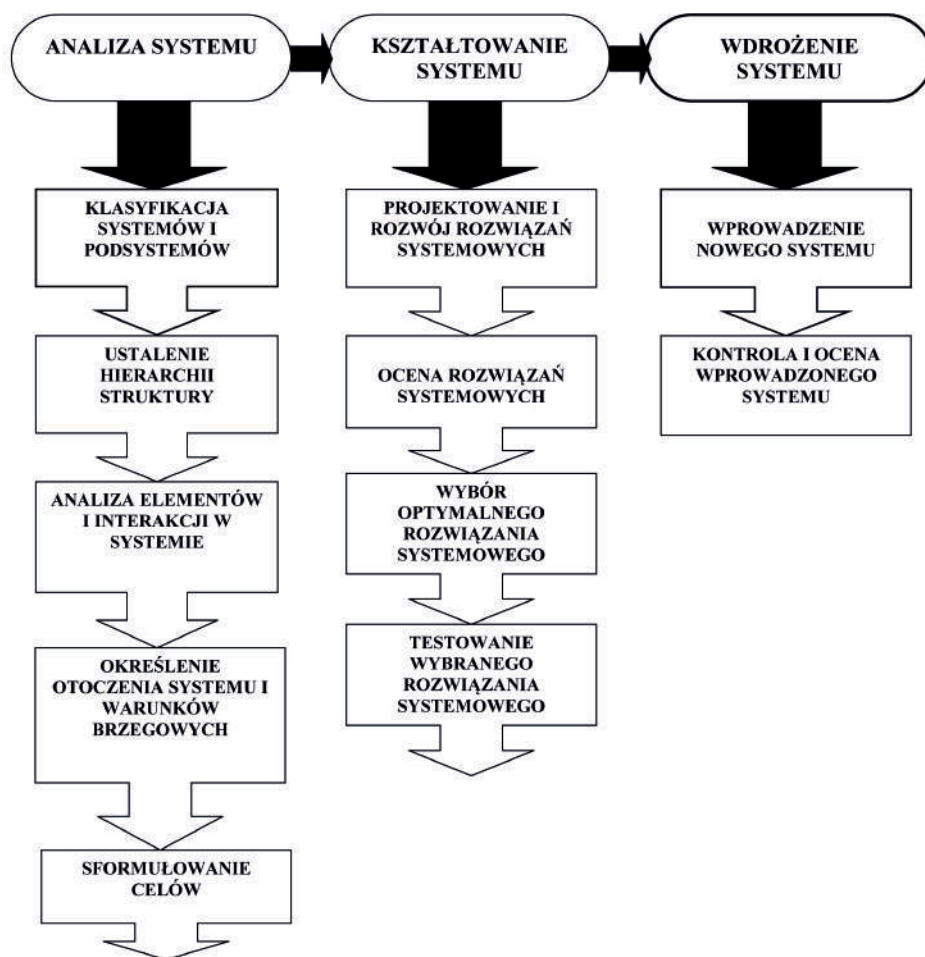
Pod pojęciem **akcji ratowniczej** określa się zorganizowane i kierowane przez jednostkę KSRRG działania ratownicze, prace mające na celu ratowanie zagrożonych ludzi oraz mienia w razie wypadku, awarii lub katastrofy [3,13].

W przypadku akcji ratowniczej, w której będzie brało udział wiele podmiotów ratowniczych, a czas jej trwania będzie wydłużony w porównaniu z jednopodmiotową akcją ratowniczą, będziemy mieli do czynienia z **wielopodmiotową akcją ratowniczą** – czyli kompleksową, obejmującą jednocześnie kilka podmiotów, prowadzących działania na różnych płaszczyznach. W takich akcjach może brać udział wiele jednostek KSRRG oraz innych podmiotów ratowniczych, w tym jednostek (pododdziałów i oddziałów) wojskowych Sił Zbrojnych RP (SZ RP), wspierających je lub współdziałających z nimi [14].

Koncepcja prowadzenia działań związanych z zabezpieczeniem logistycznym akcji ratowniczych/wielopodmiotowych akcji ratowniczych wymaga spełnienia wielu warunków techniczno-taktycznych, sprawności organizacyjnej, zgromadzenia odpowiednich zasobów logistycznych (sił i środków), monitorowania i ciągłego doskonalenia.

W podrozdziale 2.2 scharakteryzowano podstawy funkcjonowania współczesnego systemu logistycznego – podejście systemowe, czyli zastosowanie optymalnych rozwiązań pozwalających na uwzględnienie istniejących ograniczeń i efektów synergicznych potencjału logistycznego. Koncepcję podejścia systemowego w formie etapów: analizy, kształtowania oraz wdrożenia systemu przedstawiono na Rysunek 3 [15].

System logistyczny można scharakteryzować jako zintegrowane, wpływające na siebie i pozostające ze sobą w korelacji procesy logistyczne. W każdym systemie logistycznym ww. procesy powinny zostać określone. Należy wskazać występujące między nimi powiązania, sposób przebiegania, zbiór technik ich przeprowadzania oraz zasób środków umożliwiający ich realizację [15].

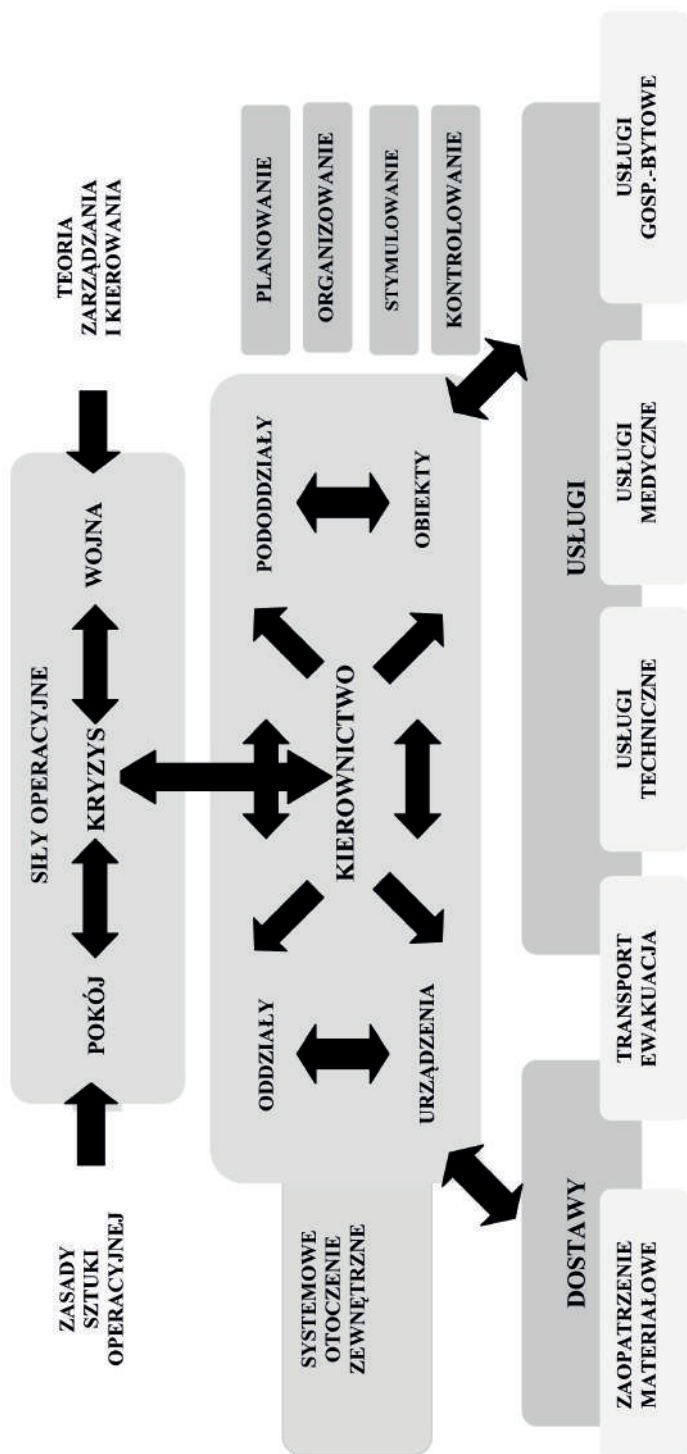


Rysunek 3. Koncepcja etapów podejścia systemowego [15]

Uwzględniając aspekt funkcjonalny systemów zabezpieczenia logistycznego akcji ratowniczych, postanowiono nawiązać do wojskowej koncepcji systemu logistycznego i zaproponować zastosowane w niej zasady w odniesieniu do potrzeb logistycznych KSRG (Rysunek 44).

Przedstawiony system przeznaczony jest do wspomagania działania i zapewnienia potrzeb materialnych i niematerialnych sił operacyjnych w trakcie realizacji działań bojowych. System ten złożony jest z organów kierowniczych, jednostek wykonawczych, urządzeń logistycznych świadczących usługi oraz realizujących dostawę zaopatrzenia [16].

Przedstawiona koncepcja umożliwia całościowe spojrzenie na sposób funkcjonowania systemu logistycznego i zastosowanie wybranych elementów w zabezpieczeniu logistycznym KSRG.



Rysunek 4. Holistyczna koncepcja wojskowego systemu logistycznego [16]

2.3. Pragmatyka działań służb ratowniczych – filozofia działania

W rozdziale 2.3 scharakteryzowano zarządzanie logistyczne na przykładzie Państwowej Straży Pożarnej oraz przedstawiono zadania realizowane przez przykładowe podmioty biorące udział w działaniach ratowniczych.

2.3.1. Zarządzanie logistyczne na przykładzie Państwowej Straży Pożarnej

Prowadzenie działań ratowniczo-gaśniczych przez Państwową Straż Pożarną jest zależne od prawidłowo działającego, nadzorowanego systemu logistycznego. Sprawność systemu jest ważna nie tylko w aspekcie funkcjonowania PSP, ale również pod względem kształtowania bezpieczeństwa kraju na poziomie lokalnym, wojewódzkim oraz centralnym. (Należy zaznaczyć, że prawidłowe działanie systemu logistycznego może przyczynić się do minimalizowania kosztów generowanych podczas potencjalnych akcji ratowniczych) [14].

W PSP nie funkcjonuje jedna odrębna forma zarządzania. W skład złożonego systemu zarządzania na zasadzie reengineeringu wchodzi [14]:

- strategiczne zarządzanie logistyczne,
- interfunkcyjne zarządzanie logistyczne,
- interorganizacyjne zarządzanie logistyczne.

W ramach zarządzania strategicznego w PSP realizowana jest redukcja zagrożeń, a w przypadku ich wystąpienia – koordynacja działań ratowniczych ograniczająca straty ludzkie i materialne. Strategiczne zarządzanie logistyczne sprowadza się więc do zminimalizowania czasu reakcji jednostek ratowniczo-gaśniczych poprzez ich odpowiednie rozlokowanie oraz przydzielenie im niezbędnego sprzętu specjalistycznego. W ramach takiego zarządzania logistycznego zadania realizowane są przez potencjał ratowniczy na obszarze kraju oraz na terenie wszystkich państw, z którymi Polska ma podpisane porozumienia bilateralne i multilateralne [14].

Interfunkcyjne zarządzanie logistyczne składa się z trzech synchronicznie działających ze sobą funkcji: marketingowej, finansowej oraz operacyjnej. Konieczne jest wyznaczenie kluczowych obszarów informatyzacji w logistyce przedsiębiorstw, firm i instytucji. W praktyce gospodarowanie zasobami określa się za pomocą wyznaczników – kosztów oraz zysków [14].

Interorganizacyjne zarządzanie logistyczne polega na tworzeniu powiązanych między sobą pionowo relacji, funkcjonujących samodzielnie, ale z wydzielonym obszarem podejmowania decyzji, takich jak polityka cenowa czy zaopatrzeniowa grup przedsiębiorstw.

Mianem zarządzania logistycznego prowadzonego w PSP można określić realizację przedsięwzięć związanych z [14]:

- przygotowaniem oraz utrzymaniem w gotowości do działania pododdziałów i urzędzeń logistycznych, m.in. ustalanie celu i koncepcji zabezpieczenia logistycznego,
- opracowywaniem informacji o stanie posiadanych sił i środków,
- ustalaniem etapów i wariantów działania sił logistycznych oraz podejmowaniem decyzji,
- pozyskiwaniem potencjału ludzkiego, środków sprzętowych i materiałowych,
- organizowaniem procesu zabezpieczenia logistycznego i współdziałania z innymi formacjami,
- kontrolą wykonywania zadań.

Funkcję szefa zabezpieczenia logistycznego sprawuje najczęściej naczelnik Wydziału Kwatermistrzowskiego Komendy Wojewódzkiej PSP. Sekcje zaopatrzenia, eksploatacji służby zdrowia (medyczna) mają za zadanie opracowanie planów działania dla pododdziałów urzędzeń logistycznych w odpowiadających im podsystemach wykonawczych, które muszą zostać zatwierdzone przez szefa logistyki [14].

W skład zabezpieczenia logistycznego PSP wchodzi następujące elementy [14]:

- organizacja żywienia dla jednostek PSP i jednostek współdziałających,
- organizacja środków gaśniczych i innych niezbędnych do prowadzenia działań środków chemicznych, sorbentów, zapewnienie punktów poboru wody,
- organizacja zakwaterowania, zapewnienie potrzeb bytowych oraz pracy sztabu,
- organizacja materiałów zapewniających prawidłowe funkcjonowanie pojazdów niezbędnych w trakcie prowadzonych działań, m.in. paliwa, smarów oraz urzędzeń wykorzystywanych podczas akcji ratowniczych – agregatów, maszyn spalinowych, motopomp sprzętu specjalnego i innych maszyn inżynieryjnych,
- organizacja zaplecza medycznego w trakcie działań ratowniczych, m.in. zapewnienie doraźnych punktów pomocy medycznej dla poszkodowanych, organizacja hospitalizacji, pomocy weterynaryjnej,
- organizacja rezerw sprzętowych i wyposażenia, a także wymiana i naprawa sprzętu uszkodzonego, zapewnienie: sprzętu i pojazdów specjalistycznych, części zamiennych, wymiany uszkodzonego sprzętu,
- organizacja funkcji porządkowo-ochronnych, zapewnienie ochrony działań bojowych, regulacja ruchu jednostek na tyłach, organizacja punktów przejścia sił i środków oraz miejsc dla ewakuowanego mienia.

Podczas opracowania systemu logistycznego powinno się wziąć pod uwagę konieczność zapewnienia podmiotom ratowniczym niezbędnych środków:

- materialnych, m.in. sprzętu ratowniczego, materiałów i surowców, części zamiennych i podzespołów, zamienników sprzętu,

- niematerialnych, takich jak zapewnienie potencjału osobowego oraz drożności usług,
- ciągłości umów związanych z usługami świadczonymi osobom poszkodowanym, np. wyżywienia, noclegu, ochrony zdrowia oraz możliwości powrotu do funkcjonowania sprzed kryzysu.

Efektywne zarządzanie zasobami ludzkimi i sprzętowymi jest możliwe dzięki wdrożeniu systemów teleinformatycznych. Pozwala ono na ciągle monitorowanie dostępnych zasobów na szczeblu kraju, województwa, powiatowym lub miejscowym. Zintegrowanie systemów łączności pozwala na dysponowanie jednostkami współdziałającymi oraz kooperację z innymi systemami w ramach prowadzenia wielopodmiotowych akcji ratowniczych [14].

W celu stworzenia nowoczesnego systemu zarządzania logistycznego istotne jest powołanie szefa zabezpieczenia logistycznego, który posiadałby odpowiednie umiejętności interpersonalne. Zadaniem takiej osoby jest przede wszystkim kontakt z innymi ludźmi, umiejętność dowodzenia, koordynacji oraz reprezentacji swojej jednostki. Osoba taka powinna również pełnić funkcję informacyjną – w sposób odpowiedzialny i odpowiedni powinna przekazywać informacje podwładnym oraz mediom, uwzględniając ich wagę oraz konsekwencje, jakie niosą. Formalnie przekazując informację poza jednostkę, szef logistyki odgrywa rolę rzecznika całej formacji. Dodatkowo zadaniem szefa zabezpieczenia logistycznego jest rozplanowanie budżetu jednostki oraz dystrybucja przydzielonych materiałów. Szef logistyki powinien być osobą operatywną, cechującą się szybkim i trafnym osądem sytuacji, umiejącą działać pod presją czasu i sytuacji, elastyczną i odpowiedzialną.

Najistotniejszymi problemami w systemie kierowania są: problem kompetencji poszczególnych ogniw kierowniczych, odpowiedniego podziału pracy, permanentnego braku czasu, identyfikacji zjawisk wpływających na trafność procesu decyzyjnego, zapanowania nad dużą liczbą zmiennych decyzyjnych.

2.3.2. Podział zadań realizowanych przez podmioty biorące udział w działaniach ratowniczych

Poniżej zamieszczono podział zadań realizowanych przez podmioty biorące udział w działaniach ratowniczych [17].

Mianem **Państwowej Straży Pożarnej** określa się zespół wyszkolonych i wyposażonych ratowników prowadzących działania związane z ochroną przeciwpożarową, a także akcjami ratowniczymi w przypadku klęsk lub katastrof [17].

Do zadań realizowanych przez **Państwową Straż Pożarną** należą [17]:

- rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i miejscowych,
- organizacja i prowadzenie akcji ratowniczych związanych z pożarami, ratownictwem: technicznym, chemicznym, ekologicznym, medycznym,
- wykonywanie pomocniczych specjalistycznych czynności ratowniczych w trakcie usuwania miejscowych zagrożeń oraz klęsk żywiołowych.

Mianem policji nazywamy organ państwowy powołany w celu zapewnienia i zachowania porządku i bezpieczeństwa publicznego [18].

Policja realizuje następujące zadania [17]:

- ochrona zdrowia i życia ludzi oraz ich mienia,
- ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- organizacja działań związanych z prewencją,
- wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców,
- nadzór nad strażami gminnymi (miejskimi) oraz specjalistycznymi formacjami.

W warunkach katastrof naturalnych i awarii telefonicznych zadaniem policji jest:

- alarmowanie i ostrzeganie ludności (zbieranie, przetwarzanie oraz przekazywanie informacji związanych z wydarzeniem, wykorzystywanie/udostępnianie wewnętrznych środków komunikacji),
- utrzymanie porządku (ograniczenie lub zamknięcie ruchu, egzekwowanie przestrzegania prawa, ochrona porządku, pomoc w ewakuacji, ochrona mienia),
- prowadzenie działań ratowniczych (organizacja i prowadzenie: akcji ratowniczych, akcji związanych z aktami terrorystycznymi, udzielanie pierwszej pomocy, identyfikacja zwłok i poszkodowanych, organizacja punktu informacyjnego).

Pogotowie ratunkowe jest służbą zdrowia powołaną do niesienia pomocy osobom w stanie nagłego zagrożenia życia [18].

Do podstawowych zadań **pogotowia ratunkowego** należą [17]:

- udzielanie pomocy lekarskiej,
- segregacja poszkodowanych,
- transport poszkodowanych,
- określanie niezbędnych zasobów ratowniczych.

Inspekcja sanitarna jest to wyspecjalizowana instytucja wykonująca zadania z zakresu zdrowia publicznego, poprzez sprawowanie kontroli i nadzoru nad warunkami higieny w różnych dziedzinach życia [19].

Do zadań **Inspekcji Sanitarnej** należą [17]:

- analiza wpływu czynników szkodliwych na zdrowie i życie ludzkie,
- udzielanie konsultacji i udostępnianie środków odkażających,
- nadzór nad źródłami zaopatrzenia w wodę i artykułów spożywczych,
- monitorowanie stanu sanitarnego,
- informowanie ludności o potencjalnych zagrożeniach,
- zarządzanie badaniami i szczepień ochronnych.

Do podstawowych działań **Inspekcji Ochrony Środowiska**, sprawującej kontrolę nad zasobami naturalnymi (przyrody) oraz realizacją przepisów o ochronie środowiska, należą [17]:

- dokonywanie rozpoznania zdarzenia w zakresie zagrożenia środowiska,
- ustalenie stanu zagrożenia środowiska,
- pomoc w likwidacji poważnych awarii i skażeń,
- badanie przyczyn potencjalnych zdarzeń niebezpiecznych,
- wydawanie decyzji w sprawie zakazów lub ograniczeń w korzystaniu ze środowiska.

Do zadań **Inspekcji Weterynaryjnej**, która jest instytucją kontrolno-nadzorczą w zakresie weterynaryjnym, należą [17,20]:

- ustalenie sposobów postępowania ze zwierzętami podlegającymi ubojowi z konieczności,
- zapewnienie możliwości udzielania pomocy weterynaryjnej,
- ustalenie sposobów postępowania ze zwłokami zwierząt, które mogą stanowić zagrożenie sanitarno-weterynaryjne,
- kierowanie działaniami ratowniczymi mającymi na celu unieszkodliwienie zwierząt niebezpiecznych.

Do podstawowych zadań **Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego** należą [17]:

- alarmowanie i ostrzeżenie o zaistniałych zdarzeniach, w tym wykorzystywanie wewnętrznego systemu łączności,
- powiadamianie i uruchamianie środków oraz sił do akcji ratowniczych na monitorowanym przez nie obszarze administracyjnym,
- pomoc w organizacji i prowadzeniu likwidacji skutków zdarzenia oraz ewakuacji,
- współdziałanie z innymi podmiotami i służbami w likwidacji skutków zdarzeń niebezpiecznych, monitoring, wspomaganie realizacji przedsięwzięć.

Do podstawowych zadań organów **Nadzoru Budowlanego** należą [17]:

- powołanie komisji w celu ustalenia przyczyn i okoliczności katastrofy budowlanej,
- nadzór nad uszkodzonym, grożącym zawaleniem budynkiem, w tym wydanie decyzji związanych z możliwością jego dalszego użytkowania, wykonanie doraźnych zabezpieczeń.

Kooperacja jednostek biorących udział w akcji ratowniczej polega na [17]:

- współdziałaniu w celu zachowania ciągłości i skuteczności prowadzonych działań,
- informowaniu o występujących zagrożeniach i określaniu niezbędnych środków do ich usunięcia, w tym środków ochrony osobistej zabezpieczających zdrowie i życie ratowników,
- informowaniu o możliwościach i technikach ratowania życia, zdrowia, środowiska i mienia,
- wsparciu logistycznym, w tym zapewnieniu łączności i ciągłości wymiany informacji.

Osobami odpowiedzialnymi za organizację działań kooperacyjnych poszczególnych służb/instytucji są ich dowódcy/kierownicy. Efekty działań służb ratowniczych/instytucji współpracujących uzależnione są m.in. od zasobów ludzkich, ich liczebności, wykształcenia, osób kierujących akcją, a także ich umiejętności [17].

W sytuacji, w której działania prowadzone przez służby ratownicze ze względu na brak odpowiedniego zaplecza materialnego lub ludzkiego (zespołu sił i środków) okażą się niewystarczające, funkcję jednostki wspomagającej pełni Zarządzenie Kryzysowe.

2.4. Pojęcia i definicje

W niniejszym opracowaniu przyjęto następujące definicje i pojęcia:

DZIAŁANIA RATOWNICZE – każda czynność (bądź zespół działań) podjęta przez odpowiednie służby ratownicze, mająca na celu ochronę zdrowia, życia, mienia lub środowiska, a także likwidację przyczyn powstania pożaru, wystąpienia klęski żywiołowej bądź innego miejscowego zagrożenia [5].

INNE MIEJSCOWE ZAGROŻENIE – zdarzenie wynikające z rozwoju cywilizacyjnego i naturalnych zjawisk zachodzących w przyrodzie, niebędących pożarem ani klęską żywiołową, stanowiących zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia lub środowiska. Usunięcie skutków lub zapobieżenie występowaniu innego miejscowego zagrożenia nie wymaga zastosowania nadzwyczajnych środków [5].

KRAJOWY SYSTEM RATOWNICZO-GAŚNICZY (KSRG) – integralna część organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, prowadząca działania w celu ratowania życia, zdrowia, mienia lub środowiska. Ma za zadanie prognozowanie, rozpoznawanie i zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych albo innych miejscowych zagrożeń. W skład KSRG wchodzi: jednostki ochrony przeciwpożarowej, inne służby, inspekcje, straże, instytucje oraz podmioty, które dobrowolnie w drodze umowy cywilnoprawnej zgodziły się współdziałać w akcjach ratowniczych [5].

ZDARZENIE POJEDYNCZE – zdarzenie, w którym udział bierze jeden poszkodowany, mogący otrzymać pomoc w pełnym zakresie [21,22].

ZDARZENIE MNOGIE – zdarzenie, w którym liczba osób poszkodowanych oraz rodzaj doznanych przez nie obrażeń nie przekracza możliwości reagowania systemu ratowniczego w miejscu zdarzenia [21,22].

ZDARZENIE MASOWE – zdarzenie, w którym następstwem jest duża liczba osób poszkodowanych, a rodzaj doznanych przez nie obrażeń w znacznym stopniu przekracza możliwości reagowania lokalnego systemu ratowniczego. Charakter zdarzenia determinuje konieczność prowadzenia segregacji medycznej osób poszkodowanych w trakcie działań ratowniczo-medycznych [21–23].

FAZA ORGANIZACJI ZDARZEŃ MASOWYCH – wyróżniamy cztery etapy organizacyjne: wstępny, konsolidacji, usuwania skutków oraz odległy [24].

FAZA WSTĘPNA – faza obejmująca początkowy stan akcji ratowniczej od momentu wystąpienia zdarzenia. Na tym etapie prowadzone jest szybkie rozpoznanie na miejscu zdarzenia oraz zawiadomienie odpowiednich służb ratowniczych [24].

FAZA KONSOLIDACJI – faza, w której za początek uznaje się przybycie na miejsce zdarzenia służb ratowniczych. W tej fazie istotną rolę odgrywa zgromadzenie odpowiedniej ilości sił i środków oraz sprawne zarządzanie poszczególnymi służbami ratowniczymi. W trakcie tego etapu dochodzi do ogólnej oceny zdarzenia, wstępnej segregacji oraz leczenia poszkodowanych. Sprawność przeprowadzenia działań w tej fazie często determinuje wielkość poniesionych strat podczas katastrofy [24].

FAZA USUWANIA SKUTKÓW – faza obejmująca hospitalizację poszkodowanych oraz usuwanie skutków niebezpiecznego zdarzenia. W trakcie tego etapu rozpoczynają się prace dochodzeniowe mające na celu wyjaśnienie przyczyny zajścia [24].

FAZA ODLEGŁA – faza, w trakcie której następuje likwidacja skutków ekonomicznych, społecznych i zdrowotnych. Etap ten obejmuje usprawnienie funkcjonalności systemu w przyszłości poprzez analizę zdarzenia i prowadzonych działań ratowniczych [24].

POZIOMY DZIAŁAŃ RATOWNICZYCH STOSOWANE W TRAKCIE WYPADKÓW MASOWYCH I KATASTROF – w przypadku nagłego zdarzenia wymagającego użycia sił i środków w ilości przekraczającej możliwości lokalnych służb ratowniczych konieczna jest pomoc służb spoza rejonu działania. Decyzję o charakterze zdarzenia podejmuje pierwszy przybyły na miejsce zdarzenia dowódca. W trakcie prowadzenia działań ratowniczych dotyczących wypadków masowych i katastrof wyróżnia się trzy poziomy działań ratowniczych: poziom strategiczny, poziom taktyczny oraz poziom wykonawczy [24].

POZIOM STRATEGICZNY – „to działania sztabu kryzysowego; jest to najwyższy poziom działań ratowniczych. Zadaniem sztabu jest zapewnienie służbom ratowniczym odpowiedniej ilości sił i środków niezbędnych do prawidłowego ich działania na miejscu zdarzenia. Ponadto zadaniem sztabu kryzysowego jest bieżące komunikowanie się ze środkami masowego przekazu, koordynowanie ewakuacji poszkodowanych, zapewnienie uczestnikom zdarzenia pomocy socjalnej i psychologicznej. Na poziomie strategicznym funkcjonuje Centrum Powiadamiania Ratunkowego (CPR), które koordynuje medyczne działania ratunkowe” [24].

POZIOM TAKTYCZNY – „to działania sztabu akcji, który funkcjonuje bezpośrednio na miejscu zdarzenia. Jego zadaniem jest koordynowanie działań

wszystkich służb ratowniczych na miejscu katastrofy, analizowanie aktualnych potrzeb i bieżące komunikowanie się ze sztabem kryzysowym. Obowiązki koordynatora medycznych działań ratunkowych obejmuje pierwszy przybyły na miejsce zdarzenia kierownik zespołu ratownictwa medycznego (lub wyznaczony przez dyspozytora medycznego) do czasu przybycia bardziej doświadczonego lekarza mającego odpowiednie kwalifikacje w tym zakresie” [24].

POZIOM WYKONAWCZY to działania jednostek służb ratowniczych na miejscu katastrofy skierowane do poszczególnych podmiotów ratowniczych, np. jednostek ratowniczo-gaśniczych, policji, pogotowia ratunkowego, inspekcji sanitarnej, ochrony środowiska i innych [24].

STREFY DZIAŁANIA – strefy wyróżniane w rejonie zdarzenia masowego lub katastrofy: strefa bezpośredniego zagrożenia, strefa transportu, strefa bezpieczna [24].

STREFA BEZPOŚREDNIEGO ZAGROŻENIA – „jest to strefa wyznaczona przez dowódcę pierwszej jednostki państwowej straży pożarnej przybyłej na miejsce zdarzenia. Wstęp do tej strefy mają tylko wyznaczeni ratownicy państwowej straży pożarnej dysponujący odpowiednim wyposażeniem. W tej strefie prowadzona jest wstępna segregacja. W strefie bezpośredniego zagrożenia kwalifikowanej pierwszej pomocy udzielają poszkodowanym strażacy. Po ewakuacji poszkodowanych poza strefę bezpośredniego zagrożenia opiekę medyczną nad poszkodowanymi przejmują zespoły ratownictwa medycznego” [24].

STREFA TRANSPORTU – „jest to obszar pośredni między strefą bezpośredniego zagrożenia a strefą bezpieczną. W strefie tej wyznaczane są oddzielne jednokierunkowe drogi ewakuacji poszkodowanych i powrotu. Ponadto wyznacza się osobną drogę ewakuacji dla pieszych” [24].

STREFA BEZPIECZNA – „jest to strefa, w której zlokalizowane są punkty pomocy medycznej i miejsce lądowania dla śmigłowców. W tej strefie odbywa się wtórna segregacja medyczna i wstępne leczenie poszkodowanych. Osoby przewidziane do ewakuacji są układane w odległości 1,5 m od siebie w celu swobodnego dostępu służb ratowniczych” [24].

SYSTEM LOGISTYCZNY – „zbiór elementów logistycznych, których powiązania konkretyzują się poprzez procesy transformacyjne. Między tymi elementami, o specyficznych właściwościach, zachodzą ściśle, skonkretyzowane, także w sensie organizacyjnym, powiązania. Oznacza to, że w praktyce strukturę systemu logistycznego konstytuują tylko te procesy logistyczne, które są podporządkowane w sposób systemowy odpowiednim rozwiązaniom organizacyjnym” [15].

LOGISTYKA SŁUŻB RATOWNICZYCH – „w strukturach ratowniczych działania podjęte przez odpowiednie podmioty w zakresie zapewnienia zakwaterowania, zaopatrzenia, dowozu i komunikacji, administracji, konserwacji oraz remontów, ewakuacji poszkodowanych i chorych, jak również eksploatacji

zasobów miejscowych, prowadzenia prac budowlanych oraz inwestycji. Połączenie obszaru działań strefy cywilnej i mundurowej z uwzględnieniem prowadzenia racjonalnych działań” [14].

ZABEZPIECZENIE LOGISTYCZNE – polega na zaopatrzeniu i świadczeniu usług specjalistycznych i gospodarczo-bytowych na rzecz ludności poszkodowanej oraz służb prowadzących działania ratownicze lub prewencyjne [25].

ŚRODKI ZAOPATRZENIA – są to środki dostarczane w sytuacjach kryzysowych przez odpowiednie służby. Środki niezbędne do podstawowej egzystencji, np. woda pitna (napoje gorące bądź chłodzące) i woda do celów gospodarczych i gaśniczych; artykuły żywnościowe, artykuły powszechnego użytku; paliwa płynne, oleje i smary; techniczne środki materiałowe (części zamienne); materiały medyczne (zestawy ratownicze); specjalistyczne środki zaopatrzenia (zależą od rodzaju prowadzonych działań i stosowanych technik ratowniczych)” [25].

USŁUGI LOGISTYCZNE – usługi świadczone w sytuacjach kryzysowych, niedoboru środków niezbędnych do funkcjonowania danemu podmiotowi ratowniczemu, jednostce lub instytucji [25].

USŁUGI MEDYCZNE – usługi polegające na ratowaniu zdrowia i życia ludności poszkodowanej konieczne do przetrwania sytuacji kryzysowej [25].

AKCJA RATOWNICZA – to działania ratownicze organizowane i kierowane przez PSP [3].

POMOCNICZE SPECJALISTYCZNE CZYNNOŚCI RATOWNICZE – to działania np. PSP, OSP w ramach udzielanej pomocy innym służbom ratowniczym, z wyłączeniem działań porządkowo-ochronnych, zastrzeżonych dla innych jednostek podległych MSW [3].

KLĘSKA ŻYWIOŁOWA – rozumie się przez to katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu albo zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach bądź środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą zostać skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem [26].

KATASTROFA NATURALNA – 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, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt, chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu [26].

AWARIA TECHNICZNA – rozumie się przez to gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości. Katastrofą naturalną lub awarią techniczną może być również zdarzenie wywołane działaniem terrorystycznym [26].

SYTUACJA KRYZYSOWA – „zespół okoliczności zewnętrznych i wewnętrznych, wpływających na dany układ w taki sposób, iż zaczynają się i trwają w nim zmiany. Rezultatem tych zmian może być jakościowo nowy układ lub nowa struktura i funkcja w układzie istniejącym. Na kryzys składają się trzy elementy: presja czasu, zagrożenie, element zaskoczenia” [27].

GOTOWOŚĆ – zdolność podmiotu do wykonania określonych zadań (przedsięwzięć) uzyskana w trybie nagłym, alarmowym, zarządzonym umownym sygnałem lub rozkazem [28].

ZABEZPIECZENIE LOGISTYCZNE – zasilanie służb ratowniczych poprzez dostarczanie usług lub innych zasobów niezbędnych do prowadzenia działań taktycznych. Obejmuje ono: zaopatrywanie, zabezpieczenie techniczne, zabezpieczenie medyczne oraz inne przedsięwzięcia [29] lub proces mający na celu zapewnienie podmiotom ratowniczym niezbędnych środków materialnych (sprzęt ratowniczy, surowce i materiały, części zamienne i podzespoły, zamienniki sprzętu itp.), niematerialnych (potencjał osobowy, usługi), jak również na podstawie odpowiednich umów cywilnoprawnych świadczenie niezbędnej pomocy osobom poszkodowanym w zakresie organizacji wyżywienia, miejsc noclegowych, ochrony zdrowia oraz możliwości powrotu do normalnych (sprzed kryzysu) warunków życiowych [14].

SYSTEM RATOWNICZY – zespół sił i środków przeznaczonych do niesienia pomocy poszkodowanym podczas akcji ratunkowej [30].

PLANOWANIE CYWILNE – przedsięwzięcia planistyczne i organizacyjne oraz przygotowania rzeczowe, wykonywane zwłaszcza poprzez formułowanie planów i programów w zakresie zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy, zapewniające osiągnięcie właściwego stanu gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego na każdym stopniu podziału terytorialnego państwa [31].

ZABEZPIECZENIA – każdy zasób (siły lub środki) będący w dyspozycji organizacji, która może go wykorzystać, aby nie dopuścić do wystąpienia niepożądanego zdarzenia bądź w sytuacji jego wystąpienia ograniczyć jego skutki.

ROZDZIAŁ 3

KOMPETENCJE ORGANÓW ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

Przystępując do określenia zdolności, jakimi dysponuje wojewódzka administracja rządowa w zakresie wsparcia logistycznego służb, inspekcji i straży prowadzących długotrwałe i wielopodmiotowe akcje ratownicze, należy przede wszystkim określić zakres możliwej pomocy, a także wskazać narzędzia, które można wykorzystać, aby:

- zaplanować realizację wsparcia logistycznego,
- zrealizować procedury wsparcia w trakcie trwania akcji ratowniczych.

Realizacja tak zdefiniowanego zadania będzie możliwa w oparciu o dokonanie analizy:

- przepisów prawa,
- zasad funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego.

3.1. Przepisy prawa określające rolę wojewody w obszarze bezpieczeństwa powszechnego

Kompetencje organów władzy administracji publicznej w sytuacji, gdy są definiowane w obszarach związanych z bezpieczeństwem powszechnym, należy rozpatrywać przynajmniej z dwu pozycji. Pierwszą jest postrzeganie ich zadań wynikających z ogólnych kompetencji wskazanych w ustawie o województwie i administracji rządowej w województwie (dalej zwanej ustawą o województwie) [32]. Ustawa ta definiuje zadania wraz z przypisanymi województwu uprawnieniami do ich wykonywania. Druga, odwołująca się nie tyle do samych kompetencji, ile do sposobu ich realizacji, to ustawa o zarządzaniu kryzysowym [33].

Zgodnie z art. 3 ustawy o województwie organ ten jest m.in.:

- zwierzchnikiem zespolonej administracji rządowej w województwie (ust. 2) – jako zwierzchnik zespolonej administracji rządowej kieruje nią i koordynuje jej działalność, zapewnia warunki do skutecznego jej działania, a także ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania,
- przedstawicielem Rady Ministrów w województwie (ust. 1) – jako przedstawiciel Rady Ministrów odpowiada za wykonywanie polityki rządu na obszarze

województwa. Do jego obowiązków należy m.in. zapewnienie współdziałania wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kierowanie ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniom życia, zdrowia lub mienia oraz 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 (art. 22 pkt 2 ustawy o wojewodzie). Ponadto wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów:

- dokonuje oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa, opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy,
- wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego.

W zakresie wykonywania powyższych funkcji/czynności wojewoda może, zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o wojewodzie, wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie. W sytuacjach nadzwyczajnych zaś polecenia te obowiązują również organy samorządu terytorialnego. Jednocześnie wojewoda ma obowiązek poinformowania właściwego ministra o wydanych poleceniach. Należy w tym miejscu nadmienić, iż zgodnie z art. 25 ust. 1a ustawy sytuacjami nadzwyczajnymi są również sytuacje kryzysowe w rozumieniu ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

Polskie prawo definiuje wojewodę jako jeden z najbardziej istotnych elementów administracji publicznej pod względem realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa. Jest on organem terenowym, a więc w obszarze oddziaływania jego kompetencji, w odróżnieniu od administracji centralnej [33], pozostaje określona geograficznie przestrzeń, a kompetencje dotyczą szerokiego spektrum zagrożeń odwołujących się do wszystkich działów odpowiedzialności organów administracji rządowej. Zgodnie z zasadą zespolenia, realizując swoje zadania, ma on do dyspozycji szeroki katalog służb, inspekcji i straży, a w przypadku sytuacji nadzwyczajnych może wydawać polecenia administracji niezespolonej i samorządowej. Jednocześnie z prakseologicznego punktu widzenia to właśnie działania na poziomie wojewódzkim gwarantują nie tylko skuteczność procesu tworzenia bezpiecznego otoczenia dla ludzi, ale i efektywność tego procesu w odniesieniu do gospodarowania zasobami.

Kolejnym aktem prawnym, bez którego analizy nie można określić zdolności wojewody w zakresie wsparcia działań ratowniczych, jest ustawa o zarządzaniu kryzysowym. W art. 14 ust. 1 określa ona wojewodę jako organ właściwy w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa, m.in. wskazując na następujące zadania (ust. 2):

- kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa,

- wnioskowanie o użycie pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do wykonywania zadań podczas sytuacji kryzysowych,
- realizacja planowania cywilnego poprzez:
 - przygotowanie planów zarządzania kryzysowego,
 - przygotowanie struktur uruchamianych w sytuacjach kryzysowych,
 - przygotowanie i utrzymywanie zasobów niezbędnych do wykonania zadań ujętych w planie zarządzania kryzysowego,
 - utrzymywanie baz danych niezbędnych w procesie zarządzania kryzysowego.

Ponadto ustawa określa szczegółowe zadania komórki organizacyjnej urzędu wojewódzkiego właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego (art. 14 ust 6), m.in.:

- gromadzenie i przetwarzanie danych oraz ocena zagrożeń występujących na obszarze województwa,
- monitorowanie, analizowanie i prognozowanie rozwoju zagrożeń na obszarze województwa,
- współpraca z powiatowymi zespołami zarządzania kryzysowego,
- zapewnienie funkcjonowania wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego, w tym dokumentowanie jego prac,
- opracowywanie i aktualizacja wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego,
- przygotowywanie, w oparciu o analizę zagrożeń w poszczególnych powiatach, zaleceń wojewody do powiatowych planów zarządzania kryzysowego,
- opiniowanie oraz przedkładanie do zatwierdzenia wojewodzie powiatowych planów zarządzania kryzysowego,
- planowanie wsparcia innych organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego,
- planowanie użycia pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do wykonywania zadań,
- planowanie wsparcia przez organy administracji publicznej realizacji zadań Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Zadania wydziału bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego (WBiZK), określając zadania wojewody, determinują postępowanie podczas sytuacji kryzysowych, które bardzo często w obszarze działań podmiotów wykonawczych przybierają postać długotrwałych ratowniczych akcji wielopodmiotowych. Proces planowania cywilnego wraz z jego koordynacyjną funkcją pozwala na identyfikację potrzeb wszystkich uczestników zarządzania kryzysowego. Zarządzanie informacją wewnątrz systemu gwarantuje pozyskanie przez organy administracji rządowej właściwej informacji o deficycie zasobów, które są niezbędne, aby zapobiec zaistnieniu zagrożenia lub ograniczyć skutki w sytuacji jego wystąpienia. Kolejnym elementem umożliwiającym realizację wsparcia logistycznego jest przypisany organom zarządzania kryzysowego charakterystyczny dla sytuacji kryzysowych proces podejmowania decyzji i ich realizacji (włącznie z procesem uruchamiania rezerw celowych). Szczegółowe kompetencje, które można zidentyfikować, analizując

zaprezentowane wyżej akty prawne, pozwalają na wskazanie trzech głównych procesów wraz z podprocesami, co prezentuje poniższy rysunek. Należy zauważyć, że zadania te wykonywane są w zdeterminowanym przez akty prawne reżimie.



Rysunek 5. Ogólne procesy realizowane przez system zarządzania kryzysowego zidentyfikowane w trakcie analizy przepisów prawnych (źródło: opracowanie własne)

Zaprezentowana powyżej analiza pozwala na przedstawienie systemu w ujęciu procesowym, tzn. poprzez wyodrębnienie poszczególnych, następujących po sobie i zależnych od siebie procesów realizacji wsparcia logistycznego. Takie podejście wpisuje się w postulat podnoszenia zdolności wojewody do przygotowania i utrzymywania zasobów niezbędnych do wykonywania zadań pozwalających na ograniczanie skutków niekorzystnych zdarzeń, np. poprzez:

- dokonanie analizy ryzyka przerwania tych procesów i zarządzania tym ryzykiem
- lub wdrożenie zasad utrzymania ciągłości działania służb, inspekcji straży.

3.2. Rola i zadania systemu zarządzania kryzysowego

Zaprezentowanych powyżej kompetencji realizowanych przez rządową administrację terenową nie można analizować w oderwaniu od ogólnych zasad funkcjonowania całego systemu zarządzania kryzysowego, a w szczególności od:

- celów systemu,
- narzędzi, którymi się on posługuje,
- umiejscowienia wojewody w systemie,
- procesów w nim zachodzących (na każdym szczeblu funkcjonowania zarządzania kryzysowego, jak i pomiędzy nimi).

Dopiero zrozumienie zewnętrznego i wewnętrznego kontekstu zadań realizowanych przez wojewodę pozwala nie tylko na pełne zdefiniowanie roli, jaką odgrywa on w systemie bezpieczeństwa powszechnego, ale także, w odniesieniu do głównego problemu monografii, na określenie zdolności, które pozwalają mu wspierać działania służb ratowniczych podczas długotrwałych akcji.

Cel systemu zarządzania kryzysowego został precyzyjnie wskazany w ustawie o zarządzaniu kryzysowym. Cel ten został zdefiniowany już na początku ustawy w art. 2, który mówi, że „zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do podejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej”. Definicja ta odwołuje się również do procesowego podejścia do zarządzania i określa zarządzanie kryzysowe jako cztery następujące po sobie – ale też realizowane jednocześnie¹ – fazy (rysunek 6).



Rysunek 6. Zarządzanie kryzysowe jako zarządzanie procesami zależnymi (źródło: opracowanie własne, na podstawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym)

Sama definicja zarządzania kryzysowego nie jest wystarczająca dla określenia pełnego celu. Dla jego zrozumienia konieczna jest nie tylko odpowiedź na pytanie: „Jak i w oparciu o jakie procesy działa system?”, ale także: „Do czego procesy te powinny prowadzić organizację?”. Odpowiedź na to pytanie wydaje się oczywista

¹ Faz zarządzania kryzysowego nie można postrzegać jedynie jako następujących po sobie etapów. Wielokrotnie w każdej z nich występują elementy pozostałych faz. Podczas pierwszej fazy, zapobiegania, wykonujemy np. zadanie planowania, będące elementem przypisanym przygotowaniu, a w fazie reagowania realizujemy zadania prewencyjne, elementy planowania czy odbudowy.

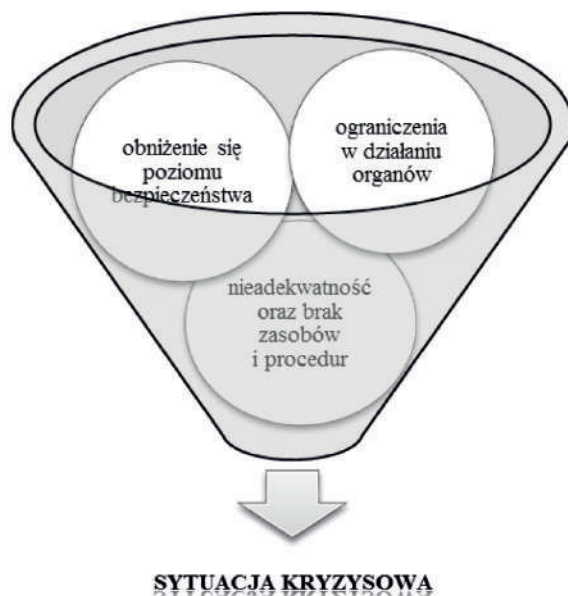
– cel działania stanowi niedopuszczenie do szczególnego stanu, w którym może znaleźć się organizacja (państwo czy organ zarządzania kryzysowego, który ma władztwo nad określonym obszarem geograficznym), a który charakteryzuje się utratą zdolności homeostazy, rozumianej jako „utrzymywanie stałości parametrów wewnętrznych w systemie” [34]. Dlatego też, mówiąc inaczej, można wskazać, że celem działania systemu jest „utrzymywanie równowagi funkcjonalnej systemu przez przeciwdziałanie przepływowi informacji i energii zmniejszającym możliwość oddziaływania systemu na otoczenie” [35]. W wyniku utraty zdolności działania homeostat² zostaje pozbawiony możliwości skutecznej i efektywnej realizacji swoich kompetencji (rysunek 7).



Rysunek 7. System zarządzania kryzysowego jako homeostat
(źródło: opracowanie własne)

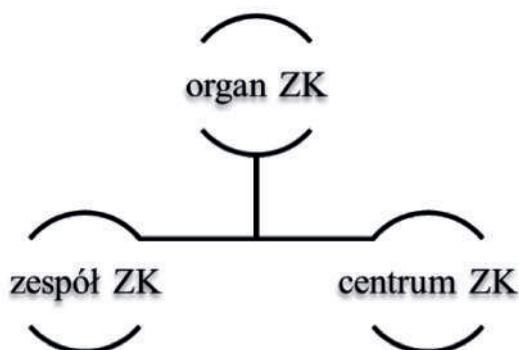
Cel ten, w zakresie diagnozy odnoszącej się do niepożądanych skutków, jest tożsamy z definicją sytuacji kryzysowej wskazanej w ustawie o zarządzaniu kryzysowym, w której ustawodawca w art. 3 mówi, że jest to „sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołująca znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków”. Przy czym owa nieadekwatność zasobów odwołuje się nie tylko do środków technicznych czy zasobów ludzkich, ale również posiadanych, możliwych do zastosowania procedur i sposobów postępowania (rysunek 8).

² W tym przypadku należy go postrzegać jako organ zarządzania kryzysowego wraz z organizacją wspomagającą jego działanie.



Rysunek 8. Determinanty sytuacji kryzysowych
(źródło: opracowanie własne, na podstawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym)

Kolejnym obszarem, który określa działanie systemu, jest sposób jego zorganizowania na każdym szczeblu funkcjonowania administracji publicznej. Ustawa zakłada, że system działa w oparciu o trzy elementy: organ zarządzania kryzysowego, na rzecz którego działają pozostałe dwa: organ opiniodawczo-doradczy oraz podsystem zarządzania informacją (rysunek 9).



Rysunek 9. Elementy struktury systemu zarządzania kryzysowego
(źródło: opracowanie własne, na podstawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym)

Zadania organu ZK ustawa definiuje jako [33]:

- kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń,
- realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego,
- zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego,
- realizacja przedsięwzięć wynikających z dokumentów planistycznych wykonywanych w ramach planowania operacyjnego,
- zapobieganie, przeciwdziałanie skutkom zdarzeń o charakterze terrorystycznym i usuwanie ich,
- współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie zapobiegania, przeciwdziałania skutkom zdarzeń o charakterze terrorystycznym i usuwania ich,
- organizacja wykonywania zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

Zgodnie z zasadą odpowiedzialności organów administracji publicznej to właśnie organ zarządzania kryzysowego przyjmuje na siebie pełnię konsekwencji za podjęcie działań lub też zaniechanie ich podjęcia w każdej z faz wskazanych wyżej.

Kolejnym elementem struktury są zespoły opiniodawczo-doradcze, określane w ustawie jako zespoły zarządzania kryzysowego. Zespół jest traktowany jako organ pomocniczy organu zarządzania kryzysowego, a do jego zadań należą (art. 14 ust 8):

- ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne oraz prognozowanie tych zagrożeń,
- przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie wojewodzie wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w planie zarządzania kryzysowego,
- przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami,
- opiniowanie planu zarządzania kryzysowego.

Ponieważ rola zespołu została sprowadzona do funkcji pomocniczych w stosunku do organu administracji publicznej, organ ten ma wpływ na sposób jego funkcjonowania oraz skład. Kolejny ustęp (9) art. 14 wskazuje, że w skład zespołu wchodzi: organ jako przewodniczący, kierownik komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędzie go obsługującym jako zastępca przewodniczącego, a także inne osoby wskazane przez przewodniczącego w zależności od potrzeb spośród:

- kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży,
- organów administracji niezespolonej,
- osób zatrudnionych w urzędzie lub w jednostkach organizacyjnych służb, inspekcji i straży wojewódzkich,

- osób zatrudnionych w urzędach obsługujących organy administracji nieze-
spolonej lub samorządowej
- oraz innych osób zaproszonych przez przewodniczącego.

Zgodnie ze wskazaną już wyżej zasadą odpowiedzialności organów, jak i zasadą jednoosobowego kierownictwa zespół nie został wyposażony w żadną zdolność do podejmowania decyzji. Ustawodawca wyposażył go jedynie w możliwość wspierania w tym procesie organu władzy. Decyzje zgodnie z posiadanymi informacjami podejmują organy i robią to na własną odpowiedzialność. Dlatego też niezrozumiałe jest wskazywanie w wielu planach zarządzania kryzysowego, jako pierwszego zadania podejmowanego w sytuacji kryzysowej, zwołania zespołu ZK. Uruchomienie procedury zwołania posiedzenia jest uzasadnione jedynie w przypadku, kiedy:

- właściwy organ ma wątpliwości co do zasadności podejmowanych decyzji
- lub też nie ma dostatecznej wiedzy, by takie decyzje podejmować.

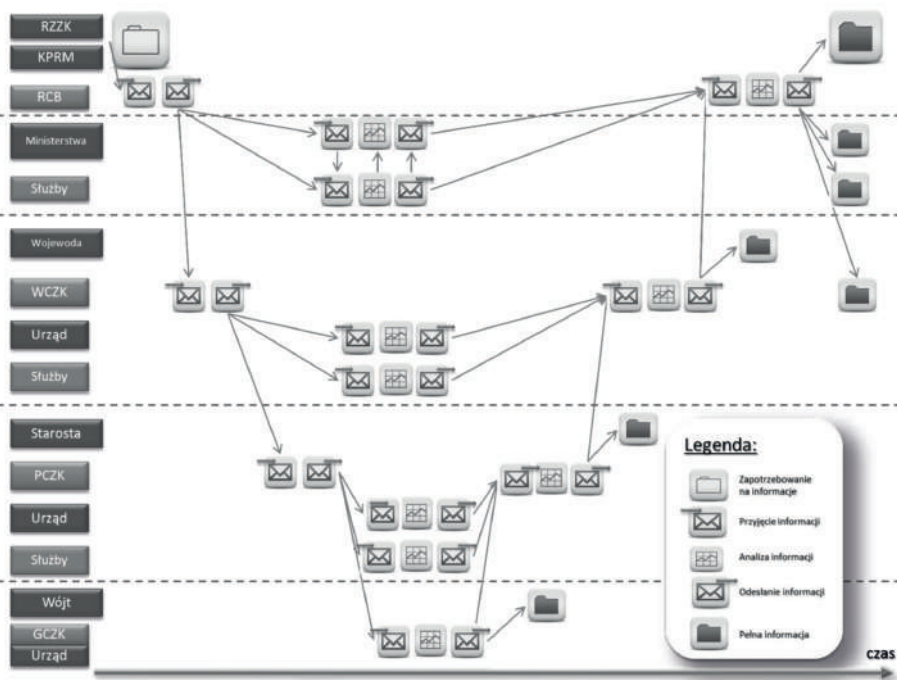
Ostatnim elementem systemu jest centrum zarządzania kryzysowego. Zgodnie z art. 16 ustawy do zadań centrów zarządzania kryzysowego należy:

- 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 centrum,
- realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa.

Centra zarządzania kryzysowego są odpowiedzialne za całość procesu zarządzania informacją, a do ich kompetencji należy:

- monitorowanie zagrożeń,
- pozyskanie informacji o zaistniałym zdarzeniu mającym znamiona sytuacji kryzysowej,
- analiza zdarzenia i sytuacji kryzysowej,
- przekazywanie informacji organowi zarządzania kryzysowego oraz zespołowi zarządzania kryzysowego,
- dystrybucja poleceń organu oraz decyzji mających na celu ograniczenie skutków zdarzeń niepożądanych,
- weryfikacja sposobu wykonania poleceń i decyzji organu przez elementy wykonawcze systemu zarządzania kryzysowego.

Centra zarządzania kryzysowego stanowią sieć powiązanych ze sobą elementów funkcjonujących na każdym szczeblu systemu³ i stanowiących wyodrębniony podsystem powiązanych technicznie i organizacyjnie ze sobą organizacji. Sposób powiązania ze sobą CZK można przedstawić w następujący sposób:



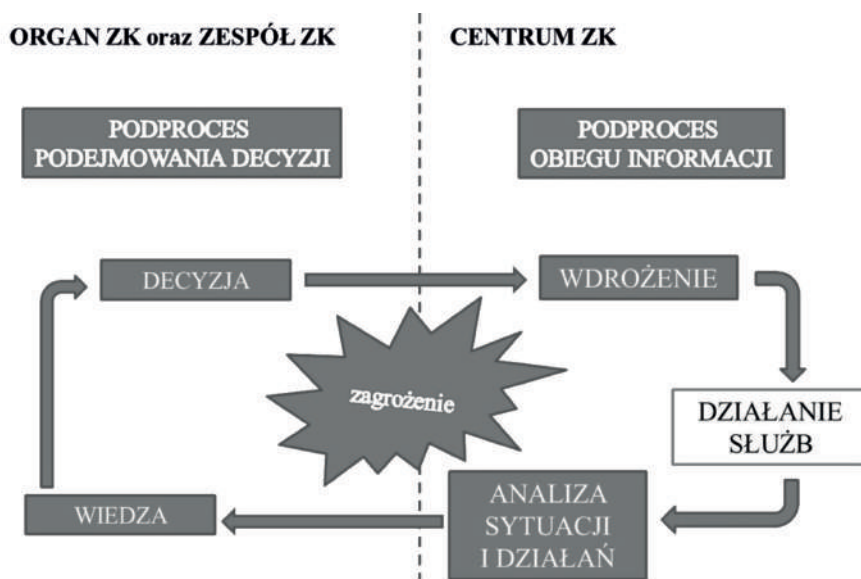
Rysunek 10. Centra zarządzania kryzysowego w ujęciu funkcjonalno-organizacyjnym (źródło: opracowanie własne)

Podsystem wymiany informacji opiera się na zapisie art. 21 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, który nakłada obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego na organie właściwym w tych sprawach, który jako pierwszy otrzymał informację o wystąpieniu zagrożenia. Jednocześnie wskazuje on, że organ ten niezwłocznie informuje o zaistniałym zdarzeniu organy odpowiednio wyższego i niższego szczebla, przedstawiając jednocześnie swoją ocenę sytuacji oraz informację o zamierzonych działaniach.

Biorąc pod uwagę sposób zorganizowania systemu oraz logikę jego funkcjonowania, można podzielić działanie systemu na dwa podsystemy, scharakteryzowane powyżej:

³ Ustawa o zarządzaniu kryzysowym zakłada funkcjonowanie CZK na każdym szczeblu administracji. Obowiązek organizacji CZK został przypisany: starostom, wojewodom oraz niektórym ministrom i Radzie Ministrów, natomiast na poziomie gminy decyzję o utworzeniu centrum pozostawiono wójtom (burmistrzom i prezydentom miast).

- podsystem zarządzania informacją,
- podsystem decyzyjny.
- Zależności pomiędzy nimi prezentuje poniższy rysunek:



Rysunek 11. Elementy systemu zarządzania kryzysowego – umiejscowienie w systemie zarządzania informacją (źródło: opracowanie własne)

Kolejnym obszarem, który należy poddać analizie, jest sposób umiejscowienia wojewody na tle holistycznego obrazu systemu. Po części postulat ten został przedstawiony na rysunku: *Centra zarządzania kryzysowego w ujęciu funkcjonalno-organizacyjnym*. Wskazuje on powiązania informacyjne w układzie wertykalnym, natomiast układ horyzontalny prezentuje rysunek 7. Jednak oparcie się w tej części monografii jedynie na zapisach ustawy o zarządzaniu kryzysowym jest niewystarczające, dlatego aby opisać rolę wojewody na tle całego systemu, powinno się uwzględnić również zapisy polskiego prawa, które determinują sposób funkcjonowania administracji publicznej *in extenso*. Obszarami, na które należy zwrócić szczególną uwagę, są:

- podporządkowanie wojewody Radzie Ministrów,
- koordynacja i zespolenie administracji rządowej na poziomie wojewódzkim i powiatowym,
- niezależność administracji samorządowej na każdym jej szczeblu, a w konsekwencji ograniczony obszar oddziaływania wojewody na jednostki samorządu terytorialnego.

Dwie pierwsze kwestie są oparte na tzw. *pierwiastku hierarchicznym* Weberowskiego modelu administracji i są „dostrzegane w ramach administracji rządowej

zorganizowanej ściśle na sposób sformalizowany” [36]. W jej ramach można wskazać hierarchiczną zależność: Rada Ministrów – wojewoda. Hierarchiczność jako zasada funkcjonowania administracji publicznej została znacznie ograniczona w procesie wzmocnienia i uniezależnienia administracji samorządowej. Jednostki samorządu terytorialnego oraz ich organy wykonawcze nie są bowiem co do zasady podporządkowane administracji rządowej. Weberowski postulat hierarchiczności realizowany jest w ramach administracji rządowej oraz struktur organizacyjnych poszczególnych jednostek samorządowych [36] i jest ściśle powiązany z innym pojęciem, istotnym również w obszarze zarządzania kryzysowego, a mianowicie koordynacją. Pojęcie to wpisuje się w drugi rozważany obszar, a więc zasadę zespolenia. „Zespolenie polega w uproszczeniu na skoncentrowaniu aparatu administracyjnego w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnictwem [...]. Tak rozumiane zespolenie dostrzegalne jest na poziomie administracji rządowej w województwie, gdzie rolę zwierzchnika administracji odgrywa wojewoda [...]. Na poziomie samorządowym zespolenie jest obecne w znacznie większym stopniu. W powiecie powielony został mechanizm z administracji rządowej w województwie: powiatową administrację zespoloną, obok starostwa powiatowego stanowią [...] powiatowe służby, inspekcje i straże. Takich wyodrębnionych służb nie ma w gminie i w samorządzie województwa [...]” [36]. Tak więc z jednej strony mamy dążenie do stworzenia hierarchicznie uporządkowanego systemu administracji publicznej, a z drugiej – niezależność samorządów połączoną z zasadą zespolenia administracji rządowej.

*Tabela 1. Hierarchiczne uporządkowanie administracji publicznej
(źródło: opracowanie własne, na podstawie: M. Kulesza, D. Sześciło,
Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne)*

	Administracja samorządowa	Administracja rządowa
Administracja centralna		Rada Ministrów ministrowie kierownicy urzędów centralnych
Administracja wojewódzka	zarząd województwa (niezależność od pozostałych organów)	wojewoda (administracja zespolona)
Administracja powiatowa	zarząd powiatu (niezależność od pozostałych organów)	(administracja zespolona)
Administracja gminna	wójt (burmistrz, prezydent miasta) (niezależność od pozostałych organów)	

Analizując sposób funkcjonowania administracji publicznej, można zauważyć kilka istotnych, z punktu widzenia przedmiotu badań, problemów. Pierwszym

z nich jest, szczególnie w systemach związanych z odpowiedzialnością za życie i zdrowie obywateli, brak pełnego podporządkowania na poszczególnych szczeblach administracji publicznej. Niezależność jednostek samorządu terytorialnego determinuje szczególny sposób zarządzania, jakim jest koordynacja⁴. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest brak możliwości pełnego oddziaływania przez administrację rządową na administrację samorządową i kreowane przez nią strategie postępowania, a w niektórych przypadkach wręcz odmienne i wykluczające się decyzje szczebla politycznego. Kolejnym problemem jest podwójne podporządkowanie administracji zespolonej. Stan ten w sytuacjach braku zasobów może być czynnikiem prowadzącym do sporu pomiędzy organami zarządzania kryzysowego a organami administracji zespolonej, która jest mocniej związana w układzie wertrykalnym (rysunek 12).



Rysunek 12. Struktura systemu zarządzania kryzysowego w hierarchicznym układzie administracji publicznej oraz obszarami zależności (źródło: opracowanie własne)

Kolejnym polem problemowym, który można zidentyfikować, poddając analizie powyższe przepisy, jest ograniczona możliwość oddziaływania rządowej administracji wojewódzkiej na jednostki samorządu terytorialnego poza fazą reagowania⁵. Jest to istotna wada szczególnie w fazie przygotowania. To właśnie w tej fazie przeprowadzany jest proces planowania cywilnego, którego efektami powinny być:

- zidentyfikowanie zagrożeń wraz z przygotowaniem procedur niezbędnych dla fazy reagowania,

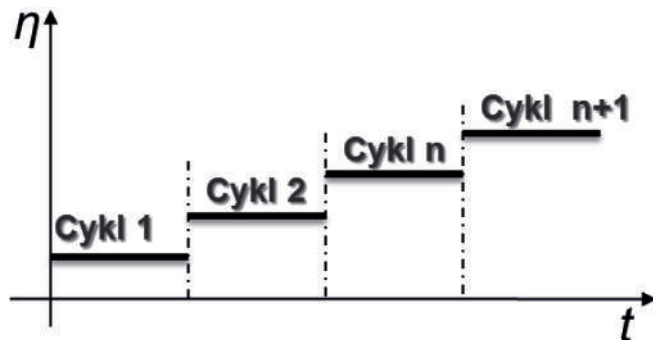
⁴ Wojciech Roguski definiuje koordynację jako uporządkowany proces zarządzania niezależnością poszczególnych elementów systemu.

⁵ W fazie reagowania wojewoda może wykorzystać zapisy ustawy o wojewodzie i wydawać wiążące polecenia jednostkom samorządu.

- zinventaryzowanie zasobów pod kątem możliwości realizacji wskazanych procedur,
- określenie scenariuszy, które pozwolą na sprecyzowanie czasu, w którym zinventaryzowane zasoby zostaną wyczerpane,
- zaplanowanie sposobów uzupełniania zasobów w oparciu o własne możliwości, jak i zasoby będące poza systemem (udostępniane w wyniku podpisanych umów).

Można uznać, że to właśnie brak możliwości precyzyjnego oddziaływania na samorząd w fazie przygotowania jest głównym problemem, przed jakim staje administracja rządowa. W sytuacji braku możliwości oddziaływania prawnego jedynym elementem pozwalającym na prawidłowe zaplanowanie działań pozostają szkolenia oraz działania mające na celu zwiększenie świadomości organów samorządu terytorialnego.

Proces planowania cywilnego jest jednym z procesów, które decydują o tym, że system zarządzania kryzysowego można uznać za samouczący się. To właśnie kolejne iteracje planowania w ustawie o zarządzaniu kryzysowym zaplanowane na dwuletni okres powodują, że system weryfikuje swoje działania i poprawia swoje funkcjonowanie.



Rysunek 13. System zarządzania kryzysowego jako organizacja samoucząca się
(źródło: opracowanie własne)

Planowanie w ustawie (art. 3) definiowane jest jako „całościowy przedsięwzięć organizacyjnych mających na celu przygotowanie administracji publicznej do zarządzania kryzysowego; planowanie w zakresie wspierania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie ich użycia; planowanie wykorzystania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego”.

3.3. Planowanie cywilne jako element gwarantujący wsparcie działań służb ratowniczych podczas akcji wielopodmiotowych

Plan zarządzania stanowi podstawowy dokument operacyjny systemu zarządzania kryzysowego, będący efektem procesu planowania cywilnego. Jest on swoistą mapą, która wskazuje sposób zorganizowania systemu. Biorąc pod uwagę definicję planowania cywilnego, można zdefiniować go jako podstawowy dokument określający sposób realizacji zadań organów zarządzania kryzysowego.

Analizując funkcję, jaką proces ten pełni zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy, należy scharakteryzować ją jako przygotowawczą; jej celem jest m.in.:

- przygotowanie planów zarządzania kryzysowego,
- przygotowanie struktur uruchamianych w sytuacjach kryzysowych,
- przygotowanie i utrzymywanie zasobów niezbędnych do wykonania zadań ujętych w planie zarządzania kryzysowego,
- utrzymywanie baz danych niezbędnych w procesie zarządzania kryzysowego,
- zapewnienie spójności między planami zarządzania kryzysowego a innymi planami sporządzanymi w tym zakresie przez właściwe organy administracji publicznej⁶, których obowiązek wykonania wynika z odrębnych przepisów.

Przy czym zakłada się, że powyższe cele powinny zostać zrealizowane z uwzględnieniem racjonalnego gospodarowania siłami i środkami w sytuacjach kryzysowych. Już analiza samych celów wskazuje, że plan powinien obejmować:

- sposoby identyfikacji potrzeb podmiotów podejmujących działania w sytuacjach kryzysowych,
- sposoby zorganizowania systemu gromadzenia i zarządzania danymi o zasobach wynikających z tych potrzeb
- oraz powinien zapewnić ujednoczenie powyższych informacji poprzez spójność planów.

Ustawa wskazuje również elementy składowe planu. Zgodnie z art. 5 plan składa się z trzech części, z czego w planie głównym powinny zostać ujęte m.in.:

- charakterystyka zagrożeń oraz ocena ryzyka ich wystąpienia,
- zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa,
- zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych.

Drugi element planu to zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych, a w tym:

- tryb uruchamiania niezbędnych sił i środków uczestniczących w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej,

⁶ Planami tymi są również plany ratownicze Państwowej Straży Pożarnej.

- procedury reagowania kryzysowego, określające sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych,
- zasady współdziałania między podmiotami ujętymi w planie.

Ostatni, trzeci element planu stanowią załączniki funkcjonalne planu głównego, określające m.in.:

- organizację łączności,
- organizację ewakuacji z obszarów zagrożonych,
- organizację ratownictwa, opieki medycznej, pomocy społecznej oraz pomocy psychologicznej,
- wykaz zawartych umów i porozumień związanych z realizacją zadań zawartych w planie zarządzania kryzysowego,
- procedury uruchamiania rezerw państwowych.

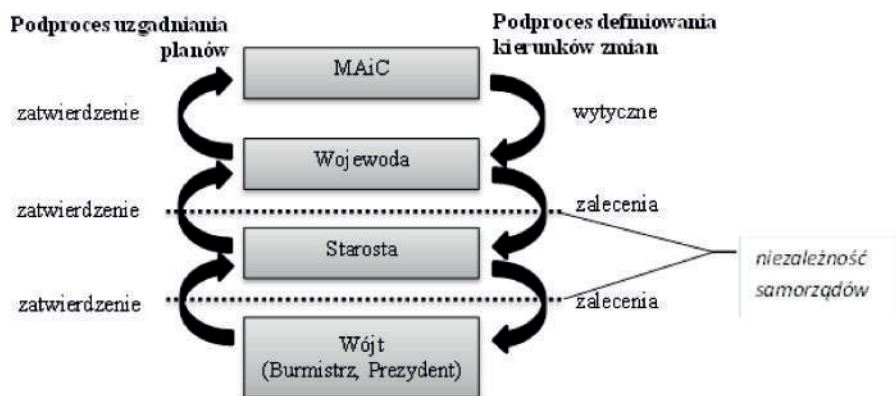
Aby zapewnić pełną funkcjonalność planów, podlegają one systematycznej aktualizacji w cyklu nie dłuższym niż dwa lata. Natomiast sam cykl powinien być realizowany przez właściwe organy administracji publicznej oraz podmioty przewidziane do realizacji przedsięwzięć określonych w nim, w zakresie ich dotyczącym (art. 4 ust 3 i 4). Cykl zakłada nie tylko weryfikację planów przez ich wytwórców i ponowną akceptację, ale pełny proces zakładający podproces wskazywania kierunków zmian oraz ich ponownego zatwierdzenia.

Proces rozpoczyna się od wydania wytycznych przez Ministra Administracji i Cyfryzacji oraz przesłania ich wojewodom. Wytyczne w trakcie ich sporządzania konsultowane są z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Dyrektorem Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. Wojewodowie na podstawie wytycznych ministerialnych przygotowują zalecenia dla starostów, a ci z kolei – analogicznie jak w przypadku wojewodów – zalecenia dla wójtów. Proces ten ma na celu ujednoczenie głównych kierunków ewolucji planów zarządzania kryzysowego. Wytyczne MAiC są publikowane w Dzienniku Urzędowym Ministra i podawane do publicznej wiadomości [37]. Natomiast zalecenia stanowią dokument sygnowany przez organ go wydający i przesyłany do właściwych jednostek samorządu terytorialnego. Podobnie jak w przypadku podsystemu zarządzania informacją istotną rolę podczas kolejnej iteracji odgrywa niezależność administracji samorządowej. To właśnie z tego powodu wytyczne kierowane są na poziom terenowej administracji rządowej, a do organów samorządowych przekazywane są zalecenia, które można definiować jako dokument pozbawiony wiążącej mocy, wyrażający stanowisko organu administracji publicznej skierowane do innego organu w konkretnej sprawie lub dziedzinie.

Natomiast podproces uzgadniania planów koncentruje się przede wszystkim na dwu aspektach:

- zgodności struktury planu z ustawą o zarządzaniu kryzysowym oraz wytycznymi i ich wewnętrznej logice,
- zidentyfikowanych zagrożeniach oddziałujących na otoczenie organizacji i ich spójności.

Wynika to z faktu, że agregacja zasobów możliwych do wykorzystania w sytuacji kryzysowej, ocena ich zdolności czy zasady ich uruchamiania wynikają nie tyle z określonych ogólnie zasad, ale przede wszystkim z kultury organizacyjnej, sieci powiązań i zależności instytucjonalnych czy własnych lokalnych doświadczeń, które dla każdego układu terytorialnego lub szczebla administracji publicznej mogą przybierać inny, właściwy tylko dla tego organu charakter.



Rysunek 14. Proces aktualizacji planów zarządzania kryzysowego
(źródło: opracowanie własne)

Biorąc pod uwagę kolejne iteracje planów oraz wskazane powyżej ich etapy, można założyć, że to właśnie podczas tej fazy funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego możliwe jest zapewnienie zdolności wojewody do wspierania działania służb ratowniczych. Plan zarządzania kryzysowego stanowi element niezbędny do zagwarantowania sobie przez służby właściwego poziomu wsparcia. Organy wykonawcze systemu zarządzania kryzysowego (komendanci i szefowie służb, inspekcji oraz straży) mogą w trakcie przygotowywania i uzgadniania⁷ planów wnioskować do wojewody o wprowadzenie lub uszczegółowienie procedur zapewniających właściwy poziom wsparcia dla swoich zadań. Jeśli założy się, że plan odnosi się do:

- wszystkich podmiotów realizujących zadania z zakresu bezpieczeństwa powszechnego na określonym, zgodnie z właściwością terytorialną, obszarze
- oraz zdolności organu zarządzania kryzysowego, w tym także w zakresie odpowiedzialności za działalność podmiotów ratowniczych,

można przyjąć powyższy postulat (dążenia do ustalenia zasad wsparcia i jego skali) za jedną z istotnych konkluzji wynikających z prowadzonych badań.

Plan powinien w oparciu o zidentyfikowane zagrożenia zapewniać zasoby niezbędne do zapobieżenia zagrożeniu lub w przypadku ich wystąpienia

⁷ Uzgadnianie w tym przypadku należy rozumieć jako ostatni element sporządzania planu, polegający na przesłaniu go do wszystkich podmiotów ujętych w planie dokumentu w celu weryfikacji jego zapisów.

– minimalizacji jego skutków, określać procesy, zarządzać informacją (w tym także informacją o niezbędnych siłach i środkach oraz ich potencjalnym deficycie), a także posiadać procedury ich uruchamiania, w szczególności w zakresie wykorzystania rezerw strategicznych i pozyskiwania do działań ratowniczych Sił Zbrojnych⁸.

Analizując proces przygotowywania wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego, należy zwrócić uwagę na podstawowy element ich sporządzania, a mianowicie na identyfikację zagrożeń. Pominięcie w tej części niektórych zagrożeń w konsekwencji prowadzi do sytuacji braku jakichkolwiek zapisów odnoszących się do:

- określenia zasobów przypisanych danemu zagrożeniu,
- oceny tych zasobów
- oraz procedur przeciwdziałania im i ograniczania skutków ich wystąpień.

W celu wzmocnienia procesu identyfikacji w 2009 r. podczas nowelizacji ustawy o zarządzaniu kryzysowym wprowadzono nowy dokument planistyczny – Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego. Rozporządzenie z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego wskazało kategorie zagrożeń, które powinny zostać objęte procesem planowania cywilnego. Zdefiniowano je jako zagrożenia:

- o istotnym wpływie na funkcjonowanie i możliwości rozwoju państwa, a w szczególności mogące mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji
- oraz o potencjale ekonomicznym i obronnym,
- których skutki mogą:
 - godzić w bezpieczeństwo państwa, jego porządek konstytucyjny, a w szczególności w suwerenność, niepodległość i nienaruszalność terytorium,
 - zagrazić życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w znacznych rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach,
 - oddziaływać, obok Rzeczypospolitej Polskiej, także na inne państwa,
 - dotyczyć terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jej obywateli, mimo możliwego wystąpienia w innym państwie,
- występujące w rejonach napięć, konfliktów i kryzysów międzynarodowych, mających wpływ na bezpieczeństwo państwa lub których potrzeba monitorowania i eliminacji wynika z podpisanych umów oraz traktatów międzynarodowych,
- o charakterze terrorystycznym, mogące doprowadzić do sytuacji kryzysowej.

Raport jest dokumentem, który koncentruje się na procesie oceny ryzyka, niemniej wyniki raportów cząstkowych (sporządzanych również przez wojewodów) pozwalają na wskazanie:

⁸ Ustawa o zarządzaniu kryzysowym wskazuje, że warunkiem koniecznym do uruchomienia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych jest wskazanie w wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego potrzeb województwa w tym zakresie wraz z właściwą dla nich procedurą.

- hierarchicznie uporządkowanej listy zagrożeń określającej ich potencjalne skutki i prawdopodobieństwo ich wystąpienia,
- celów strategicznych i programów realizowanych w fazie zapobiegania,
- zasobów niezbędnych do ograniczania skutków w fazie reagowania (w tym sił oraz środków służb, inspekcji i straży)
- oraz wniosków, które powinny zostać uwzględnione w planach zarządzania kryzysowego.

W proces przygotowywania raportu cząstkowego w województwie włączane są wszystkie podmioty uwzględniane w planach zarządzania kryzysowego. Należy więc również ten proces traktować jako kolejną możliwość nie tylko identyfikacji potrzeb w zakresie wsparcia działań służb, inspekcji i straży podczas długotrwałych akcji ratowniczych angażujących wiele podmiotów, ale przede wszystkim jako element procesu planowania, podczas którego poszczególne podmioty wykonawcze systemu zarządzania kryzysowego mają możliwość:

- zbilansowania zasobów pozostających w ich gestii,
- określenia, w oparciu o przygotowywane scenariusze, czasu dostępności tych zasobów (sytuacji, w której wystąpi ich deficyt przy określonej w scenariuszu skali zagrożenia),
- zgłaszania konieczności przygotowania środków zaradczych na wypadek sytuacji kryzysowych, w trakcie których zostaną wyczerpane dostępne siły i środki,
- przygotowania procedur (np. w formie wniosków do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego) działań zmierzających do uzupełniania brakujących zasobów w sytuacji prowadzenia długotrwałych akcji wielopodmiotowych.

ROZDZIAŁ 4

PLANOWANIE WSPARCIA DZIAŁAŃ SŁUŻB RATOWNICZYCH PRZEZ RZĄDOWĄ ADMINISTRACJĘ TERENOWĄ

Przedmiot prowadzonych badań został zdefiniowany jako „zdolność organu zarządzania kryzysowego terenowej administracji rządowej do logistycznego wsparcia podmiotów ratowniczych w sytuacjach długotrwałych akcji ratowniczych”. Zdolność tę należy postrzegać w kategorii *możliwości*, jakie organ władzy posiada do wykonania określonych czynności – w tym przypadku wspierania podmiotów prowadzących działania ratownicze. Zdolności te są warunkowane m.in. poprzez:

1. Ramy prawne – konstrukcja polskiego prawa determinuje nie tylko zakres, ale i sposób działania administracji publicznej. Organ administracji może wykonywać tylko te działania, do których został upoważniony przez ustawodawcę.
2. Sposób zorganizowania systemu zarządzania kryzysowego w województwie wraz z jego charakterystycznymi, wyróżniającymi go cechami – kulturą organizacyjną, sposobem rozwiązywania sytuacji problemowych czy reżimem prawa miejscowego. W reżimie prawnym możliwa jest pewna autonomia działań. Jest ona determinowana kontekstem wewnętrznym – strukturą, potencjałem i kulturą pracy urzędu wojewódzkiego oraz wydziału bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego, a także kontekstem zewnętrznym – odnoszącym się zarówno do wymiaru podmiotowego, jak i przedmiotowego. W ujęciu podmiotowym na zdolność wpływać będzie struktura oraz zakres działania służb, inspekcji i straży działających na terenie województwa, natomiast w wymiarze przedmiotowym – oddziaływanie na system (organy administracji) zagrożeń⁹.
3. Ryzyko wystąpienia zagrożeń – analiza ryzyka pozwala na określenie poziomu zakłóceń stanu bezpieczeństwa przy zaistnieniu określonego scenariusza niepożądanych zdarzeń. W jej wyniku powinna nastąpić weryfikacja zdolności systemu poprzez poprawę alokacji środków finansowych bądź też wprowadzenie nowych zabezpieczeń lub wskazanie możliwości

⁹ Oddziaływanie to skutkuje przygotowaniem adekwatnych zasobów i właściwym dla nich przygotowaniem do działań w przypadku zaistnienia zagrożenia.

skuteczniejszego i efektywniejszego wykorzystania już istniejących. Ryzyko definiowane jako iloraz potencjalnych skutków i prawdopodobieństwa pozwala oszacować niezbędny poziom zabezpieczenia działań (także w zakresie potrzeb logistycznych).

4. Poprawność procesu planowania – jednym z elementów tego procesu jest identyfikacja zagrożeń oraz ich charakterystyka. To właśnie określenie specyfiki danego zagrożenia pozwala na przypisanie mu konkretnych zasobów. Poprawność ta powinna minimalizować możliwość błędnego wyniku procesu przygotowywania planów postępowania, podczas którego może wystąpić zjawisko pominięcia lub niedoszacowania potrzeb.

Czynniki wskazane powyżej, a także inne (możliwości finansowe, słabsze bądź silniejsze zorientowanie organizacji na kształtowanie bezpieczeństwa, doświadczenie czy wiedza), wpływają bardzo mocno na proces przygotowania się na zagrożenia. Jedne z nich można opisać i ocenić – przepisy prawne, plany postępowania czy ryzyko, wraz z wpływem, jakie ono wywiera na organizację. Inne, takie jak zorientowanie na zagrożenie, doświadczenie czy wiedza, są trudne do uchwycenia w badaniach naukowych.

Dwa pierwsze wskazane powyżej determinanty stanowią punkt wyjścia dla procesu planowania cywilnego. Określają kontekst wewnętrzny i stanowią tło przygotowywanych procedur. Natomiast ocena ryzyka (jej adekwatność) oraz poprawność procesu planowania stanowią *conditio sine qua non* dla skutecznego oddziaływania na zagrożenia: w przypadku wskazanego wyżej przedmiotu badań – ograniczania ich skutków w wyniku odpowiednio zaplanowanych działań.

W procesie badawczym wykorzystana została metoda badawcza – analiza dokumentów formalnych. Za dokument metoda ta uznaje wytwory ludzkiej działalności o charakterze materialnym będące źródłem informacji, na której podstawie można wydawać uzasadnione sądy o przedmiotach, ludziach czy procesach. Plan zarządzania kryzysowego, który stanowi właśnie tego typu dokument, podlega klasycznej analizie służącej ustaleniu faktów i idei oraz odkrywaniu ich sensu, w kontekście rozpatrywanych problemów [38]. Z katalogu technik analizy dokumentów posłużono się analizą wewnętrzną. Według M. Łobockiego analiza wewnętrzna polega na poznaniu treści dokumentu, właściwym ich zrozumieniu i wyjaśnianiu, w tym także na wyodrębnianiu z kontekstu składników pierwszoplanowych, myśli przewodnich i istniejących między nimi wzajemnych więzi [38].

Analiza planów zarządzania kryzysowego została przeprowadzona według następującego schematu:



Rysunek 15. Proces analizy planu zarządzania kryzysowego
(źródło: opracowanie własne)

Poniżej zostały zaprezentowane poszczególne elementy (wyróżnione powyżej) planów zarządzania kryzysowego i przykładowe rozwiązania planistyczne.

4.1. Siatka bezpieczeństwa i identyfikacja zagrożeń właściwych dla krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego

Opisując i analizując części planu zarządzania kryzysowego, tj. siatkę bezpieczeństwa oraz zadania przypisane poszczególnym uczestnikom reagowania kryzysowego, należy:

- zdefiniować siatkę bezpieczeństwa jako matrycę prezentującą zidentyfikowane w województwie zagrożenia wraz z przypisanymi do nich podmiotami odpowiedzialnymi (wiodącymi i wspierającymi) za realizację zadań podczas ich wystąpienia,
- określić cel prezentacji tych elementów w planie, definiowanym jako identyfikacja odpowiedzialności, która pociąga za sobą konieczność podjęcia właściwych procedur reagowania (podczas niekorzystnych zdarzeń) w oparciu o posiadane lub dostępne zasoby; etap ten pozwala na wstępne określenie klas zasobów, które powinny zostać użyte podczas wystąpienia zagrożenia, oraz zidentyfikowanie potencjalnych środków niepozostających w dyspozycji „właścicieli” zagrożeń,
- wskazać, że te elementy planu powinny być poddane szczegółowej analizie przez podmioty ratownicze w trakcie ostatecznego uzgadniania dokumentu; ich ostateczny kształt determinuje zasady podejmowania akcji ratowniczych oraz odpowiedzialności poszczególnych służb, inspekcji i straży.

Wiedza wyniesiona w trakcie analizy obu elementów powinna zostać wykorzystana w trakcie przygotowywania/aktualizacji planów ratowniczych.

Tabela 2. Zadania i obowiązki uczestników zarządzania/reagowania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa (źródło: PZK Wielkopolskiego UW, 2011)

Uczestnik/zagrożenie	Zagrożenie powodziowe	Zagrożenie radiacyjne	Wystąpienie chorób zakaźnych u ludzi	Zaistnienie poważnej awarii /poważnej awarii przemyślowej	Zagrożenie konstytucyjnego /zewnątrznego bezpieczeństwa	Zagrożenia klimatyczne	Katastrofa budowlana	Katastrofa komunikacyjna	Ograniczenia lub przerwy w dostawach paliw płynnych, energii elektrycznej, ciepła, gazu, wody					Rozległe awarie systemów łączności i teleinformatycznych	Choroby zakaźne u zwierząt
									Sc 1	Sc 2	Sc 3	Sc 4	Sc 5		
Wojewoda	W	W	W	PW	W	W	PW	PW	W	PW	PW	PW	PW	PW	PW
PSP	PW	PW		W		PW	W	W		PW				PW	PW
PRM	PW	PW	PW	PW		PW	PW	PW						PW	
Policja	PW	PW	PW	PW	PW		PW	PW	PW	PW				PW	PW
WIOŚ	PW			PW											
Inspekcja sanitarna	PW	PW	PW												
Inspekcja wet.	PW														W
IMGW	PW					PW									
RZGW	PW														
WZMiUW	PW														
SZ RP	PW	PW	PW		PW	PW				PW			PW		
ZOZ		PW	PW			PW	PW	PW							
Prokuratura					PW										
ABW					PW										
Dostawcy mediów									PW	W	W	W	PW		
Operatorzy telekom.														W	
WINB							PW								
PKP PLK SA								PW							
Port Lotniczy „Ławica”								PW							
Ośrodki interwencji kryzysowej							PW	PW							
Inspekcja handlowa									PW						
Gmina	PW	PW	PW	PW	PW	PW	PW	PW	PW	PW	PW		W	PW	PW
Powiat	PW	PW	PW	PW	PW	PW	PW	PW	PW	PW	PW		PW	PW	PW

Siatka prezentuje zagrożenia w kontekście odpowiedzialności poszczególnych organów administracji publicznej (w tym służb, inspekcji i straży) oraz podmiotów gospodarczych. Wskazuje również podmioty wiodące dla danego zagrożenia (W) oraz współpracujące (PW). Zgodnie z siatką Państwowa Straż Pożarna jest podmiotem wiodącym w trzech rodzajach zagrożeń:

1. Poważna awaria/poważna awaria przemysłowa

Podczas realizacji tego zadania jest wspierana przez: wojewodę, PRM, Policję, Inspekcję Ochrony Środowiska oraz jednostki samorządu terytorialnego szczebla powiatowego i gminnego.

2. Katastrofa budowlana

Podczas realizacji tego zadania jest wspierana przez: wojewodę, PRM, Policję, Inspekcję Ochrony Środowiska, ZOZ, WINB, ośrodki interwencji kryzysowej oraz jednostki samorządu terytorialnego szczebla powiatowego i gminnego.

3. Katastrofa komunikacyjna

Podczas realizacji tego zadania jest wspierana przez: wojewodę, PRM, Policję, Inspekcję Ochrony Środowiska, ZOZ, PKP PLK SA, Port Lotniczy „Ławica”, ośrodki interwencji kryzysowej oraz jednostki samorządu terytorialnego szczebla powiatowego i gminnego.

Dla pozostałych zagrożeń jest podmiotem wspierającym:

- zagrożenia powodziowe – wojewodę,
- zagrożenia radiacyjne – wojewodę,
- zagrożenia klimatyczne – wojewodę,
- ograniczenia w dostawach energii elektrycznej – dostawców,
- rozległe awarie systemów łączności i teleinformatycznych – operatorów telekomunikacyjnych.
- choroby zakaźne u zwierząt – inspekcję weterynaryjną.

Zidentyfikowane zagrożenia, podczas których jednostki Państwowej Straży Pożarnej odgrywają główną rolę, zostały scharakteryzowane w planie poprzez przypisanie im scenariusza, wskazanie prawdopodobieństwa wystąpienia oraz określenie skutków dla ludności, gospodarki, mienia i środowiska. Poniżej przedstawiono charakterystyki tych zagrożeń.

Tabela 3. Charakterystyka zagrożenia: awaria
(źródło: PZK Wielkopolskiego UW, 2011)

Wystąpienie poważnej awarii lub poważnej awarii przemysłowej	SCENARIUSZ 1 Awaria przemysłowa w zakładach dużego ryzyka	Rzadkie	<p>LUDNOŚĆ – może dojść do śmierci osób zatrudnionych w zakładzie oraz osób zamieszkałych i przebywających w strefie zagrożenia, a ponadto mogą doznać obrażeń użytkownicy dróg i pasażerowie pociągów w pobliżu zdarzenia.</p> <p>GOSPODARKA – straty mogą powstać tylko lokalnie, w miejscu zdarzenia, skutki dla gospodarki będą raczej znikome.</p> <p>MIENIE – skutki bezpośrednie, straty materialne trudne do oszacowania – raczej będą ograniczone do zakładu i jego otoczenia.</p> <p>ŚRODOWISKO – zdarzenie może wiązać się ze skażeniem środowiska. Skutki awarii mogą być odwracalne w krótszym lub dłuższym okresie, jednakże przywrócenie do stanu pierwotnego może się wiązać ze znacznymi kosztami.</p>
	SCENARIUSZ 2 Awaria w transporcie	Rzadkie	<p>LUDNOŚĆ – może to być przyczyną śmierci lub obrażeń uczestników zdarzenia i osób znajdujących się w jego pobliżu.</p> <p>GOSPODARKA – skutki dla gospodarki są minimalne.</p> <p>MIENIE – skutki bezpośrednie, odnoszące się do miejsca zdarzenia. Straty trudne do oszacowania. Jeśli zdarzenie będzie miało miejsce w terenie zurbanizowanym, straty mogą być znaczne.</p> <p>ŚRODOWISKO – skutki odwracalne w krótszym lub dłuższym czasie, jednakże awaria może wiązać się ze znacznym skażeniem środowiska i ogromnymi kosztami przywrócenia do stanu pierwotnego.</p>

Tabela 4. Charakterystyka zagrożenia: katastrofa budowlana
(źródło: PZK Wielkopolskiego UW, 2011)

Katastrofa budowlana	Katastrofa obiektu wielkopowierzchniowego, mieszkalnego lub użytku publicznego z różnych przyczyn	Możliwe	<p>LUDNOŚĆ – zawalenie się konstrukcji obiektu może spowodować natychmiastowe ofiary śmiertelne. W zależności od charakteru budynku, materiałów użytych do jego budowy, pory dnia i roku itp.</p> <p>– liczba osób poszkodowanych będzie różna, ale również może być znaczna.</p> <p>GOSPODARKA – występują skutki o ograniczonym zasięgu i małej skali.</p> <p>MIENIE – skutki bezpośrednie ograniczają się do budynku i jego ścisłego sąsiedztwa.</p> <p>ŚRODOWISKO – raczej pomijalne.</p>
----------------------	---	---------	---

Tabela 5. Charakterystyka zagrożenia: katastrofa komunikacyjna
(źródło: PZK Wielkopolskiego UW, 2011)

Katastrofa komunikacyjna	SCENARIUSZ 1 Katastrofa kolejowa	Możliwe	<p>LUDNOŚĆ – zdarzenie nagle, mogące wystąpić w dowolnym miejscu szlaku kolejowego. Brak możliwości przygotowania ludności, zarówno korzystających z usług kolei, jak i tych w miejscu zdarzenia. Skutki bezpośrednie – należy liczyć się z możliwością wielu zabitych i dużej liczby rannych.</p> <p>GOSPODARKA – utrudnienia w ruchu kolejowym (mogą dotyczyć również ruchu drogowego), wielogodzinne opóźnienia pociągów osobowych i towarowych.</p> <p>MIENIE – straty w mieniu ograniczają się do uszkodzeń trakcji oraz środków transportowych uczestniczących w zdarzeniu.</p> <p>ŚRODOWISKO – koszty przywrócenia środowiska do stanu pierwotnego mogą być znaczne. Przykładowo w wyniku zdarzenia w Miałach w roku 2004 r. koszty przywrócenia środowiska do stanu pierwotnego wyniosły 3,5 mln zł.</p>
--------------------------	--	---------	--

4.2. Sposób prezentacji zasobów, ich charakterystyka oraz zasady ich uruchamiania

Analiza planów zarządzania kryzysowego wskazuje, że zasoby identyfikowane na potrzeby działań w sytuacjach kryzysowych zestawiane są w większości województw w elektronicznych bazach i nie są prezentowane w całości w planach. Część województw wykorzystuje system ARCUS, przygotowany przez Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego, pozostała część wykorzystuje do tego arkusze kalkulacyjne (np. Excel). Bazy te posiadają różne struktury danych oraz kategorie zasobów. Tabela poniżej prezentuje zasoby bazy ARCUS województwa lubuskiego.

Tabela 6. Zasoby bazy ARCUS
(źródło: PZK Lubuskiego UW,2011)

apteki	ujęcia wody i studnie	magazyny i chłodnie	agregaty	dźwigi i podnośniki
miejsca noclegowe	motoryzacyjne zakłady naprawcze	OSP	organizacje pozarządowe	pojazdy (autobusy)
pojazdy do zimowego utrzymania dróg	pralnie	produkcja zwierzęca	przychodnie (ZOZ)	ratownictwo medyczne
ratownictwo specjalistyczne	ratownictwo techniczne	składnice i rozlewnie paliw	stacje paliw	szpitale
szpitalne miejsca zastępcze	służby porządkowe (bez policji)	lecznice zwierząt i schroniska	zakłady dezynsekcji dezynfekcja deratyzacja	zakłady produkujące żywność
zakłady utylizacyjne	miejsca żywienia zbiorowego	-	-	-

Często w planach ujęte zostają tylko ogólne informacje o zasobach, ocena możliwości ich wykorzystania oraz podmioty je uruchamiające i czas ich dostępności. Przykładem takiego podejścia może być prezentacja zasobów w PZK Wielkopolskiego UW.

Tabela 7. Ogólne zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych (źródło: PZK Wielkopolskiego UW, 2011)

Bezpośrednio uruchamiający siły i środki	Ocena możliwości wykorzystania	Siły	Środki	Czas uruchomienia	
Wojewoda	Akty prawa miejscowego, decyzje administracyjne wynikające z ustaw szczegółowych, polecenia wydawane w związku z ustawą o wojewodzie i administracji rządowej w województwie		-	Zgodnie z procedurami	
	W sytuacji wprowadzenia stanu nadzwyczajnego nałożenie decyzji w zakresie świadczeń osobistych i rzeczowych		-	Zgodnie z procedurami – po wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego	
	Siły wojska uruchamiane na wniosek wojewody	-		Zgodnie z procedurami	
	Siły i środki systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne	-	-	Zgodnie z planem PRM	
	Siły osadzonych w aresztach, uruchamiane na wniosek wojewody	-		Zgodnie z procedurami	
	Zabezpieczenie transportu i żywienia – po stronie występujących o pomoc				
	Środki finansowe do pozyskania z rezerwy celowej z budżetu państwa w przypadku uruchomienia takiej rezerwy			-	Czas niezależny od wojewody – decyzja MSW i MF
	Sprzęt z magazynu OC			-	Do 1 doby od decyzji
	Uruchomienie Awaryjnego Ruchomego Centrum Kierowania na potrzeby koordynacji działań w terenie Możliwość działania ograniczona kosztami działania, w postaci np. paliwa i żywienia obsady		-	-	Do 6 godzin od decyzji
	„Przeciwepidemiczna rezerwa materiałowa Wojewody” Ilość zgromadzonych środków ogranicza brak środków finansowych na ten cel w dyspozycji wojewody				Do 1 doby od decyzji wojewody

Bezpośrednio uruchamiający siły i środki	Ocena możliwości wykorzystania	Siły	Środki	Czas uruchomienia
Komendant Wojewódzki Policji	Siły i środki policji z uwzględnieniem zapewnienia zabezpieczenia operacyjnego i w ramach dostępnych środków finansowych Wykorzystanie środków (np. śmigłowca), które spowodują obciążenie budżetu wojewody, bez pokrycia w środkach finansowych będących w dyspozycji WBiZK takie działania, będą wiązały się z koniecznością odstąpienia od ich realizacji	-	-	Zgodnie z planami operacyjnymi policji
Komendant Wojewódzki PSP	Siły i środki KSRG z uwzględnieniem zapewnienia zabezpieczenia operacyjnego i w ramach dostępnych środków finansowych	-	-	Zgodnie z wojewódzkim planem ratowniczym
Marszałek Województwa	Sprzęt z wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych		-	Zgodnie z PRZ
	Utworzona rezerwa środków finansowych w wysokości, o której mowa w ustawie o zarządzaniu kryzysowym O wykorzystaniu ww. środków decyduje Sejmik Województwa		-	Decyzja Zarządu poprzedzona uchwałą Sejmiku
Wojewódzka Administracja Zespolona	W zakresie merytorycznego obszaru działania	-	-	Zgodnie z PRZ
Siły Zbrojne RP	Siły i środki Sił Zbrojnych RP wydzielane do likwidacji skutków sytuacji kryzysowych	-	-	Zgodnie z „Wyciągiem z planu użycia SZ RP w sytuacjach kryzysowych”

W niektórych planach zostały również wskazane sposoby pozyskiwania wsparcia z zewnątrz. Przykładem może być PZK województwa śląskiego, który wskazuje szczegółowe zasady ubiegania się o wsparcie zasobami spoza województwa poprzez określenie źródeł oraz sposobów występowania o brakujące siły i środki. W przypadku tego planu źródła zostały określone jako:

- jednostki organizacyjne województw sąsiednich,
- jednostki organizacyjne szczebla centralnego,
- Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej,
- organizacje pozarządowe,
- organizacje międzynarodowe.

Natomiast procedury przedstawiają następującą filozofię działania:

1. Zasady pozyskiwania wsparcia zewnętrznego

„Podczas realizowania jednego z zadań wymienionych powyżej Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego analizuje zabezpieczenie prowadzonej akcji pod kątem sił i środków. Z chwilą, gdy środki wojewódzkie są niewystarczające do zabezpieczenia zadania, WZZK podejmuje decyzję o wystąpieniu do właściwego podmiotu wymienionego wyżej. W zależności od potrzeb uzyskania wsparcia Koordynator zabezpieczenia logistycznego współdziała z tymi podmiotami”.

2. Zasady pozyskiwania wsparcia wojskowego:

- „Kierownik jednostki samorządowej wnioskującej o wsparcie ze strony Sił Zbrojnych RP, przekazuje swój wniosek do Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego w formie pisemnej lub ustnej. Forma ustna uzasadniona jest w przypadku podejmowania jej np.: w czasie działań prowadzonych w terenie, bezpośrednio z miejsca prowadzonej akcji ratowniczej. Wniosek ten w dogodnym momencie musi zostać potwierdzony na piśmie.
- Wojewoda Śląski może złożyć wniosek o udzielenie wsparcia ze strony Sił Zbrojnych RP bez wniosku kierownika jednostki samorządowej.
- Służba dyżurna WCZK przygotowuje wniosek do Ministra Obrony Narodowej zgodnie ze wzorem zawartym w załączniku nr 1 do niniejszej instrukcji, przedstawia go Wojewodzie do podpisu lub podpisuje samodzielnie po otrzymaniu stosownego uprawnienia.
- Sporządzony wniosek przesyła do Ministra Obrony Narodowej oraz do wiadomości Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Katowicach za pośrednictwem Szefa Grupy Operacyjnej WSzW.
- Decyzje podjęte przez: Ministra Obrony Narodowej zostają przekazane przez Grupę Operacyjną WSzW w Katowicach do Centrum Zarządzania Kryzysowego Wojewody, a następnie Wojewodzie Śląskiemu oraz kierownikowi jednostki wnioskującej o wsparcie. W przypadku gdy decyzja podjęta przez Ministra Obrony Narodowej jest pozytywna, w postaci rozkazu przekazywana jest do pododdziału Sił Zbrojnych wyznaczonego do wykonania zadania.
- Dowódca Pododdziału Sił Zbrojnych wyznaczonego do wykonania zadania, opierając się o dane zawarte we wniosku o udzielenie wsparcia, dokonuje stosownych przygotowań do jego realizacji, a także nawiązuje bezpośredni kontakt z osobą wyznaczoną we wniosku, a reprezentującą kierownika jednostki oczekującej wsparcia”.

3. Zasady pozyskiwania wsparcia zewnętrznego z województw sąsiednich

„Z chwilą uzyskania informacji, że siły znajdujące się w dyspozycji województwa są niewystarczające, Koordynator zabezpieczenia logistycznego niezwłocznie powiadamia Wojewodę o zaistniałej sytuacji i potrzebach. Informacje o wyczerpaniu sił i środków Wojewody Koordynator zabezpieczenia logistycznego uzyskuje od

pozostałych koordynatorów uczestniczących w akcji ratunkowej, a także od Starosty powiatu, gdy jego możliwości zabezpieczenia akcji na administrowanym terenie zostały wyczerpane. W razie konieczności Wojewoda występuje o to wsparcie do Wojewody sąsiedniego”.

4. Zasady pozyskiwania wsparcia zewnętrznego ze szczebla centralnego

„W przypadku wyczerpania możliwości własnych przez województwo, gminy i starostwa, a także wyczerpania możliwości pomocy z województw sąsiednich bądź niemożliwości ich pozyskania Wojewoda poprzez Zespół Zarządzania Kryzysowego powiadamia o zaistniałych potrzebach Krajowe Centrum Zarządzania Kryzysowego, zwraca się o udzielenie stosownej pomocy, określając jej niezbędne priorytety, zasoby itp. Koordynator zabezpieczenia logistycznego po uzyskaniu akceptacji Wojewody przygotowuje propozycje wniosków do właściwych ministrów lub kierowników urzędów centralnych o przydział środków”.

5. Zasady pozyskiwania wsparcia zewnętrznego z organizacji zagranicznych i międzynarodowych

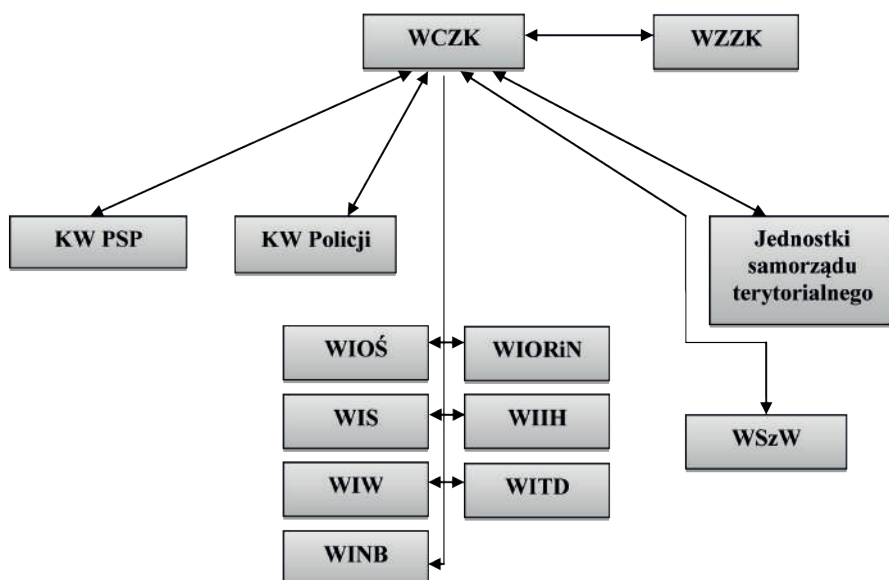
„W razie konieczności uzyskania wsparcia zewnętrznego Wojewoda może zwrócić się o stosowną pomoc do organizacji zagranicznych i międzynarodowych (o ile zaistnieje taka potrzeba), stosując zasadę, że w pierwszej kolejności powiadamia o powyższym fakcie organizacje zlokalizowane na terenie województwa, a szczególnie organizacje charytatywne i humanitarne. W przypadku, gdy organizacje te nie mogą udzielić stosownej pomocy, postępuje tak jak przy pozyskiwaniu zasobów z sąsiednich województw. Z chwilą otrzymania informacji od właściwego ministra, kierownika urzędu centralnego, Rządowego Centrum Bezpieczeństwa lub Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności, że stosowna pomoc zostanie udzielona, Koordynator zabezpieczenia logistycznego wraz z podległym mu zespołem podejmuje wszelkie niezbędne czynności zmierzające do jej przyjęcia. W tym celu w zależności od formy przekazania pomocy (rodzaju transportu) Koordynator współdziała z odpowiednimi służbami: Inspekcją Sanitarno-Epidemiologiczną, Inspekcją Nadzoru Farmaceutycznego i uzgadnia z przewoźnikami sposób dostaw oraz miejsce dostarczenia przedmiotów wsparcia. Ponadto w oparciu o instrukcję „organizacja systemu dystrybucji zasobów” oraz instrukcję „rejestr darowizn finansowych i rzeczowych” podejmuje czynności zmierzające do poprawnego zarejestrowania i dystrybucji otrzymanego zasobu – pomocy. W przypadku, gdy pomoc otrzymana z wyżej wymienionych źródeł dotyczy pomocy niematerialnej, np. pomoc wolontariuszy, Koordynator podejmuje czynności wynikające z instrukcji dotyczącej rejestru czasu pracy wolontariuszy”.

6. Zasady pozyskiwania wsparcia z innych wydziałów urzędu wojewódzkiego

„W celu zorganizowania procesu uzyskania wsparcia z innych wydziałów urzędu wojewódzkiego Koordynator zabezpieczenia logistycznego występuje do Dyrektora Generalnego ŚUW o wyznaczenie z wydziałów ŚUW pracowników

merytorycznych do organizacji wsparcia według właściwości rzeczowej. Współdziała również w tym zakresie z pozostałymi koordynatorami uczestniczącymi w akcji ratunkowej. O wszelkich poczynionych przez zespół przedsięwzięciach i uzyskanych rezultatach w zakresie otrzymania wsparcia zewnętrznego Koordynator powiadamia niezwłocznie Wojewodę”.

Inny sposób prezentacji trybu uruchamiania oraz dystrybucji zasobów poszczególnych podmiotów wykonawczych przedstawia plan województwa kujawsko-pomorskiego.



Rysunek 16. Tryb uruchamiania i dystrybucji zasobów (źródło: PZK Kujawsko-Pomorskiego UW, 2011)

Sposób prezentacji w planach zarządzania kryzysowego zasobów jest różnorodny. W zależności od przyjętej metody agregacji danych (dedykowana baza danych, arkusz Excel czy baza papierowa) w planach znajdują się bazy o różnym poziomie szczegółowości. Niemniej analiza PZK pozwala na identyfikację zasobów, które mogą zostać wykorzystane podczas prowadzenia długotrwałych akcji wielopodmiotowych. Należy więc, z punktu widzenia podmiotów ratowniczych, które mogą w przyszłości starać się o wsparcie ze strony wojewody:

- dokonać analizy dostępnych zasobów zidentyfikowanych przez wojewodę,
- zweryfikować ich przydatność z punktu widzenia potrzeb w przypadku prowadzonych akcji ratowniczych,
- zidentyfikować pozostałe potrzeby,
- zwrócić się do wojewody z propozycją przygotowania procedur mających na celu zapewnienie niezbędnych zasobów.

4.3. Procedury reagowania kryzysowego oraz procedury operacyjne

Procedury reagowania kryzysowego, zgodnie z zapisem art. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, określają sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych. Określają one poszczególne etapy działań zmierzających do przejęcia kontroli nad zagrożeniem. Najczęściej odwołują się one do konkretnych zagrożeń i prezentują różne aspekty całego procesu postępowania. Poniżej wskazano przykładowe procedury reagowania kryzysowego, które zawierają odniesienia do kwestii bilansowania zasobów.

PRK-4 – określająca zasady postępowania wojewody i podległych służb, inspekcji i straży w przypadku wystąpienia zagrożenia powodziowego lub meteorologicznego¹⁰

Tabela 8. Identyfikacja zasobów w PRK-4
(źródło: PZK Kujawsko-Pomorskiego UW, 2011)

Przedsięwzięcia	Wykonawcy
<p>A. Monitorowanie sytuacji hydrologicznej i meteorologicznej</p> <p>Wojewoda poprzez działające całodobowo WCZK zabezpiecza przyjęcie od państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej ostrzeżeń, prognoz, komunikatów i biuletynów. Ponadto WCZK prowadzi monitoring sytuacji na podstawie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • informacji o skutkach zjawisk hydro-meteorologicznych uzyskiwanych od służb, inspekcji i straży, • informacji uzyskiwanych od RZGW i WZMiUW, • informacji przekazywanych przez organy JST, • informacji przekazywanych przez środki masowego przekazu. 	<p>WCZK we współpracy z IMGW, RZGW, WZMiUW, JST</p>
B. Bilans i tryb uruchamiania sił i środków	
1. Sprzęt w wojewódzkim magazynie obrony cywilnej uruchamiany na polecenie Wojewody	WBiZK
2. Sprzęt w wojewódzkich magazynach przeciwpowodziowych (załącznik nr 2) uruchamiany na polecenie Marszałka Województwa. Marszałek lub jego przedstawiciel wchodzący w skład WZZK podejmuje decyzję o użyciu środków znajdujących się w tych magazynach.	WZMiUW
3. Sprzęt w powiatowych magazynach przeciwpowodziowych uruchamiany przez starostę	Starosta

¹⁰ Przedstawiane procedury nie są prezentowane w całości i odnoszą się jedynie do kwestii monitorowania oraz zbilansowanych zasobów.

Przedsięwzięcia	Wykonawcy
4. Pododdziały specjalistyczne Sił Zbrojnych RP – na wniosek Wojewody	Wojewoda
5. Siły i środki KSRG, uruchamiane przez Komendanta Wojewódzkiego PSP	Komendant Wojewódzki PSP
6. Siły ludzkie, około 400 osób – spośród osadzonych w zakładach karnych, uruchamianie na podstawie porozumienia	Dyrektor Okręgowego Inspektoratu Służby Więziennej w Bydgoszczy
7. Siły i środki systemu PRM, koordynowane przez Wojewodę poprzez Lekarza Koordynatora Ratownictwa Medycznego	LKRM
8. Siły i środki specjalistycznych podmiotów odpowiedzialnych za ochronę przeciwpowodziową, uruchamiane przez dyrektorów tych podmiotów	Dyrektor RZGW oraz Dyrektor WZMiUW

PRK-5 – określająca zasady postępowania Wojewody i podległych służb, inspekcji oraz straży w przypadku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej

*Tabela 9. Identyfikacja zasobów w PRK-5
(źródło: PZK Kujawsko-Pomorskiego UW, 2011)*

Przedsięwzięcia	Wykonawcy
A. Monitorowanie wystąpienia poważnych awarii przemysłowych Na terenie województwa kujawsko-pomorskiego monitoring w tym zakresie prowadzą: jednostki PSP obsługujące numery alarmowe 998 i 112.	PSP
B. Bilans i tryb uruchamiania sił i środków	
1. Siły i środki jednostek ochrony przeciwpożarowej (zakładowych straży pożarnych oraz jednostek KSRG)	Komendant Wojewódzki PSP, kierownicy zakładów
2. Siły i środki Policji	Komendant Wojewódzki Policji
3. Pracownicy Inspekcji Ochrony Środowiska	Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska
4. Pododdziały specjalistyczne Sił Zbrojnych RP – na wniosek Wojewody	Wojewoda
5. Sprzęt w wojewódzkim magazynie obrony cywilnej, uruchamiany na polecenie Wojewody	WBiZK

PRK-6 – określająca zasady działania Wojewody w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym

Procedurę RK-6 należy wskazać w całości, ponieważ „sama w sobie” zawiera ona opis procesu zapewniającego pozyskanie i dystrybucję zasobów.

*Tabela 10. Identyfikacja zasobów w PRK-6
(źródło: PZK Kujawsko-Pomorskiego UW, 2011)*

Przedsięwzięcia	Wykonawcy
A. Monitorowanie zagrożeń Monitorowanie przez WCZK symptomów braku paliw, stwarzających zagrożenie dla funkcjonowania administracji oraz kluczowych systemów infrastruktury krytycznej na obszarze województwa	WCZK
B. Bilans i tryb uruchamiania sił i środków Wniosek do Ministra Gospodarki o uruchomienie rezerw lub wprowadzenie ograniczeń na obszarze województwa	KP UW
C. Uruchamianie działań	
1. Prowadzenie ciągłej oceny sytuacji w związku z trudnościami w zaopatrzeniu w paliwa	WCZK
2. Decyzja o zorganizowaniu posiedzenia WZZK	Wojewoda
3. Posiedzenie WZZK (w składzie ustalonym przez Wojewodę); podjęcie decyzji o wystąpieniu z wnioskiem do ministra właściwego do spraw gospodarki w sprawie: <ul style="list-style-type: none"> • obniżenia ilości zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw przez określonych producentów lub handlowców, • sprzedaży określonej ilości zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw wskazanym podmiotom krajowym. 	Wojewoda/WZZK WCZK
4. W przypadku wprowadzenia przez Radę Ministrów, w drodze rozporządzenia, ograniczeń w zakresie obrotu paliwami lub ograniczeń mających na celu zmniejszenie zużycia paliw (art. 40 i 41 ustawy), następuje: <ul style="list-style-type: none"> • wdrożenie przygotowanego planu rozdziału upoważnień do zakupu paliw, • rozdział i wydawanie upoważnień do zakupu paliw, • określenie sposobu koordynacji kontroli przestrzegania ograniczeń paliwowych. 	Wojewoda WCZK WI WUW, ZOA WNiK WUW, WIH, KW Policji, wójt (burmistrz, prezydent miasta)
5. Ogłaszanie informacji o wydaniu rozporządzeń przez Radę Ministrów w sprawie ograniczeń paliwowych poprzez podanie do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze	Wojewoda/WZZK Rzecznik Prasowy Wojewody, WCZK

Przedsięwzięcia	Wykonawcy
6. Informowanie ludności o zakłóceniach na rynku paliw	Wojewoda/WZZK Rzecznik Prasowy Wojewody, WCZK
7. Działania WCZK	WCZK
Działania kontrolne: Policji, WIH, WITD	Koordynowane w ramach WZZK: Policja, WIH, WITD
8. Zorganizowanie punktu informacyjnego dla ludności	Wojewoda/WCZK

Kolejnym elementem, który odwołuje się do kwestii pozyskiwania zasobów, są tzw. standardowe procedury operacyjne (SPO), zwane także procedurą realizacji zadań. W odróżnieniu od procedur reagowania kryzysowego nie odwołują się one do pojęcia zagrożenia, ale do procesu i określają poszczególne procesy zachodzące podczas sytuacji kryzysowych. Część z SPO odnosi się bezpośrednio do problemu występowania i uzupełniania zasobów w sytuacjach kryzysowych. Poniżej przedstawiono cztery z nich:

1. SPO określająca sposób wnioskowania do Ministra Gospodarki w sprawie zwiększenia dostaw paliw (zagrożenie ciągłości dostaw paliw płynnych)

Tabela 11. SPO 6.1

(źródło: PZK Kujawsko-Pomorskiego UW, 2011)

Opis postępowania	Wykonawcy
1. Monitorowanie sprawności funkcjonowania wojewódzkiej administracji zespolonej i niezespolonej oraz bezpieczeństwa i zaopatrzenia ludności w produkty pierwszej potrzeby	Kierownik WCZK
2. Podjęcie decyzji, po konsultacji z członkami WZZK, o konieczności zwiększenia dostaw paliw dla wybranych podmiotów	Wojewoda
3. Przygotowanie wniosku do ministra właściwego ds. gospodarki zgodnie z decyzją Wojewody w sprawie obniżenia ilości zapasów obowiązkowych paliw (ustawa ww. art. 33 ust. 1 pkt 3 lit. a), który powinien zawierać: <ul style="list-style-type: none"> • oznaczenie organu administracji rządowej, • określenie rodzaju paliw oraz proponowanej wielkości obniżenia zapasów obowiązkowych paliw, • określenie proponowanego okresu obniżenia zapasów obowiązkowych paliw, • uzasadnienie konieczności obniżenia zapasów obowiązkowych paliw, • dane osoby uprawnionej do kontaktu. 	Kierownik WCZK, Dyrektor Biura Obsługi Prawnej

Opis postępowania	Wykonawcy
4. Przygotowanie wniosku do ministra właściwego ds. gospodarki zgodnie z decyzją Wojewody w sprawie nakazania producentom lub handlowcom sprzedaży określonej ilości zapasów obowiązkowych paliw wskazanym podmiotom (ustawa ww. art. 33 ust. 1 pkt 3 lit. b), który powinien zawierać: <ul style="list-style-type: none"> • oznaczenie organu administracji rządowej, • określenie ilości i rodzaju paliw, których nabyciem zainteresowany jest określony podmiot, • wskazanie przeznaczenia paliwa z podaniem priorytetu zgodnie z listą zawartą w § 4 ust. 3 ww. rozporządzenia, • uzasadnienie konieczności nabycia paliw, • dane osoby uprawnionej do kontaktu. 	Kierownik WCZK i Dyrektor Biura Obsługi Prawnej wspólnie z określonymi podmiotami
5. Monitorowanie realizacji zadań przez poszczególnych wykonawców i wpływu przydzielonych dodatkowych ilości paliw na zaopatrzenie rynku	Kierownik WCZK

2. SPO określająca sposoby wsparcia ewakuacji

Tabela 12. SPO 11.5
(źródło: PZK Kujawsko-Pomorskiego UW, 2011)

Przedsięwzięcia	Wykonawcy
1. Monitorowanie powstałego zagrożenia i przedsięwzięć realizowanych przez organy administracji samorządowej, w tym w zakresie ewakuacji	WCZK
2. Przyjęcie prośby starosty o wsparcie	Wojewoda
3. Zwołanie posiedzenia WZZK oraz podjęcie decyzji o zakresie udzielenia pomocy	Wojewoda
4. Udzielenie pomocy w zakresie: <ul style="list-style-type: none"> • wskazania miejsc ewakuacji na obszarach sąsiednich gmin (powiatów), • transportu osobowego i towarowego, • pomocy medycznej i psychologicznej, • pomocy społecznej, • organizacji pomocy humanitarnej, w tym zagranicznej, • udziału w ewakuacji dóbr kultury, • wsparcia sprzętem posiadanym w magazynie OC, • zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego, • wsparcia przez Siły Zbrojne RP (zwrócenie się do Ministra Obrony Narodowej o pomoc w stosownym zakresie) 	Dyrektor WBiZK, Dyrektor WSPiN KP UW, Dyrektor WPS KP UW, Dyrektor WPS KP UW, Wojewódzki Konserwator Zabytków, Dyrektor WBiZK, KW Policji, Dyrektor WBiZK

Przedsięwzięcia	Wykonawcy
5. Przygotowanie niezbędnych dokumentów do realizacji zadań wsparcia, uruchomienie ich realizacji, uzgodnienie szczegółowych zadań dla wykonawców z wnioskującym starostą, a następnie nadzorowanie ich wykonania	Dyrektor WBiZK – WCZK, Dyrektor WSPiN, Dyrektor WPS, KW Policji, Wojewódzki Konserwator Zabytków
6. Opracowanie sprawozdania z procesu wsparcia, w tym wyliczenia poniesionych nakładów finansowych i ich rozliczenie	Dyrektor WFiB, Dyrektor WSPiN, Dyrektor WPS, Dyrektor WBiZK KP UW, Wojewódzki Konserwator Zabytków

3. SPO określająca zasady wnioskowania o wsparcie działań siłami i środkami pododdziałów Sił Zbrojnych RP oraz uzgodnienia ich działań

*Tabela 13. SPO 11.8
(źródło: PZK Kujawsko-Pomorskiego UW, 2011)*

Przedsięwzięcia	Wykonawcy
1. Monitorowanie i ocenianie efektywności działań ratowniczych podczas akcji ratunkowej	Kierownik WCZK
<ul style="list-style-type: none"> Podjęcie decyzji (z własnej inicjatywy lub na wniosek starosty albo wójta) w sprawie wnioskowania o zaangażowanie wojska do wsparcia sił i środków biorących udział w akcji ratunkowej. Określenie zadań dla pododdziałów wojskowych (w uzgodnieniu z kierownictwem sił ratowniczych) 	Wojewoda/WZZK
2. Przygotowanie wniosku do Ministra Obrony Narodowej	Dyrektor WBiZK, Dyrektor Biura Obsługi Prawnej
3. Akceptacja wniosku	Wojewoda
4. Wysłanie wniosku do MON oraz do wiadomości Szefa WSzW w Bydgoszczy	Dyrektor WBiZK
5. Po otrzymaniu decyzji MON o skierowaniu pododdziałów do wsparcia akcji ratunkowej – wyznaczenie pełnomocnika Wojewody do spraw użycia wojska	Wojewoda
6. Postawienie zadań dowódcy wydzielonego pododdziału/oddziału do wsparcia akcji ratunkowej, zgodnie z zakresem podanym przez MON	Wojewoda, Starosta, Wójt

Przedsięwzięcia	Wykonawcy
7. Organizacja logistycznego zabezpieczenia działań wydzielonych sił wojskowych	Pełnomocnik Wojewody, Starosta, Wójt, Szef WSzW
8. Podjęcie decyzji o zakończeniu działania przez wydzielone siły wojska	Wojewoda/WZZK, Starosta, Wójt
9. Akceptacja przedstawionego przez dowódcę wydzielonego pododdziału/oddziału protokołu z działania wydzielonych sił wojskowych (z uwzględnieniem zapisów ustawy o finansach publicznych)	Wojewoda Dyrektorzy: WFiB, WNiK, WBiZK, Szef WSzW

4. SPO określająca przebieg nieodpłatnego uruchomienia rezerw państwowych w celu udzielenia pomocy ludności z obszarów dotkniętych zjawiskami kryzysowymi

Tabela 14. SPO 15
(źródło: PZK Kujawsko-Pomorskiego UW, 2011)

Opis postępowania	Wykonawcy
1. Uzyskanie informacji o rozwoju sytuacji w zakresie wystąpienia na terenie województwa zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki narodowej wynikających z nieprzewidzianych zdarzeń i okoliczności	Wojewoda/WZZK, Dyrektor Wydziału Infrastruktury
2. Zbieranie wniosków (zapotrzebowań) starostów, burmistrzów, wójtów, prezydentów miast na asortyment z rezerw państwowych, będący w dyspozycji Ministra Gospodarki	Wojewoda/ Dyrektor Wydziału Infrastruktury
3. Opracowanie i przesłanie do Ministra Spraw Wewnętrznych wniosku w celu przedstawienia go Ministrowi Gospodarki, a w dalszej kolejności do Prezesa Rady Ministrów, by wydał decyzję w sprawie zwolnienia rezerw państwowych dla udzielenia pomocy ludności województwa z obszarów dotkniętych zjawiskami kryzysowymi	Wojewoda/Dyrektor Wydziału Infrastruktury, Dyrektor Wydziału Zdrowia
4. Odbiór produktów zgodnie ze wskazanym przez Prezesa Agencji Rezerw Materiałowych miejscem i terminem	Wojewoda, Dyrektor Wydziału Infrastruktury, Dyrektor Wydziału Zdrowia
5. Rozdysponowanie pobranego asortymentu zgodnie z decyzją Prezesa Rady Ministrów w celu udzielenia pomocy ludności województwa z obszarów dotkniętych zjawiskami kryzysowymi	Wojewoda, Starosta, Wójt, Burmistrz, Prezydent Miasta

Sposób prezentacji w planach zarządzania kryzysowego procedur reagowania kryzysowego, jak i procedur realizacji zadań, podobnie jak w przypadku pozostałych elementów planów zarządzania kryzysowego, różnią się od siebie. Wynika to z pierwszego etapu planowania, a więc identyfikacji zagrożeń występujących na terenie województwa, zależnej m.in. od:

- warunków geograficznych,
- rozmieszczonej infrastruktury,
- stopnia zurbanizowania,
- zagrożeń, które już wystąpiły na danym terenie.

Niemniej zawierają one informacje, które mogą zostać wykorzystane podczas planowania akcji ratowniczych – szczególnie te procedury, które zawierają zbilansowane zasoby (PRK) lub jak w przypadku procedur realizacji zadań (SPO) wprost odwołują się do procesów pozyskiwania zasobów. Należy więc, podobnie jak w przypadku pozostałych elementów planów zarządzania kryzysowego:

- dokonać analizy zbilansowanych zasobów,
- zweryfikować ich przydatność z punktu widzenia potrzeb w przypadku prowadzonych akcji ratowniczych,
- dokonać analizy potrzeb w zakresach określonych w procedurach realizacji zadań (wsparcie ze strony Sił Zbrojnych, uruchomienie rezerw strategicznych czy wystąpienie do Ministra Gospodarki o zwiększenie dostaw paliw),
- zwrócić się do wojewody z propozycją przygotowania procedur mających na celu zapewnienie niezbędnych zasobów.

W powyższym rozdziale wskazano te elementy wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego, które określają posiadane przez rządową administrację terenową zdolności do wspierania działań prowadzonych podczas sytuacji kryzysowych, w tym także długotrwałych akcji wielopodmiotowych. Zdolności te są zidentyfikowane właśnie podczas procesu planowania cywilnego. Analiza i prezentacja ich wybranych elementów unaocznia, jak szeroki zasób pozostaje w dyspozycji wojewody. Zinventaryzowane, możliwe do wykorzystania siły i środki, pomimo że nie są w bezpośredniej dyspozycji wojewody oraz posiadają różną strukturę własności (administracja rządowa, samorządowa, prywatni przedsiębiorcy czy organizacje społeczne), w wyniku ujęcia ich w planie oraz poprzez wskazanie właściwych i uzgodnionych z ich właścicielami procedur stanowią istotny zasób w czasie wystąpienia zdarzeń niepożądanych.

Główne dyrektywy, które musi spełnić proces planowania cywilnego, wynikają z przepisów ustawy o zarządzaniu. Artykuł 4 wprost wskazuje, że celem planowania jest przygotowanie struktur uruchamianych w sytuacjach kryzysowych. Struktury te to także służby, inspekcje i straże, które biorą bezpośredni udział w akcjach wielopodmiotowych. Ustawa dalej definiuje, w jaki sposób struktury te powinny zostać przygotowane. Musi się to odbywać w drodze zapewnienia zasobów niezbędnych do wykonania zadań oraz racjonalnego ich gospodarowania w sytuacjach zagrożeń.

Elementem, który nie został poddany analizie, a który ma istotny wpływ na wykonywanie zadań ratowniczych (ich skuteczność i efektywność) i powinien być realizowany w ramach planowania cywilnego, jest komponent ochrony infrastruktury krytycznej. Obszar ten, ze względu na trwający obecnie proces sporządzania planów ochrony IK przez ich właścicieli, wciąż nie jest uwzględniany w planach zarządzania kryzysowego. Niemniej należy w przyszłości, prowadząc działania zmierzające do zabezpieczenia logistycznego działań ratowniczych, wziąć ten element pod uwagę. Tym, co skłania do rozważań nad zasadnością takiego podejścia, jest nie tyle wrażliwość samej infrastruktury, ile krytyczność usług przez nią świadczonych. Jeśli problem wsparcia logistycznego rozpatrywać będziemy w kontekście konieczności utrzymania ciągłości działań, to kryterium gwarancji usług ze strony operatorów IK staje się bardzo ważnym elementem wpływającym na powodzenie akcji ratowniczych.

ROZDZIAŁ 5

ANALIZA WYBRANEGO PRZYPADKU DŁUGOTRWAŁEJ WIELOPODMIOTOWEJ AKCJI RATOWNICZEJ NA TERENIE WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO [39]

Na przedmiot analizy została wybrana akcja ratownicza prowadzona podczas powodzi na terenie województwa mazowieckiego w 2014 r. Główne zagrożenie powodziowe stanowi rzeka Wisła, której linia brzegowa na obszarze ww. województwa zajmuje około 330 kilometrów.

Zagrożenie powodziowe województwa mazowieckiego w maju 2014 r. dotyczyło terenów położonych wzdłuż biegu Wisły i obejmowało m.in. miasto stołeczne – Warszawę. Prawdopodobieństwo wystąpienia podtopienia dla tego obszaru jest równe 0,1%.

W skład zagrożonych obszarów wchodzi:

- na terenie lewobrzeżnym jest to obszar od skarpy warszawskiej, Wilanowa, wschodniej części Mokotowa, południowo-wschodniego fragmentu Śródmieścia, niewielka część Żoliborza oraz dzielnicy Bielany,
- na prawym brzegu w zasięgu tego zalewu leży zachodnia połowa dzielnicy Wawer, cała Praga-Północ i Praga-Południe, wąski pas na zachodzie Rembertowa, cały Targówek i część Białołęki.

W przypadku wystąpienia wezbrania wody i podniesienia jej poziomu ponad wysokość brzegu koryta – dla wody średniej – zostaną zalane tereny zlokalizowane w międzywalu. Tereny położone na zawału (basen Portu Praskiego) będą zatapiane w przypadku przelania się wody przez korony wałów lub wejścia wody przez miejsca niechronione.

Obecnie najsłabiej chronione są tereny w pobliżu Ogrodu Zoologicznego i Portu Praskiego oraz niektóre miejsca przy Wale Rajszewskim w dzielnicy Białołęka.

Do najbardziej zagrożonych rejonów wzdłuż rzeki Wisły w granicach byłego województwa warszawskiego należą:

- brzeg lewy:
 - odcinek Królewski Las – Góra Kalwaria (dolina Czerska),
 - odcinek Góra Kalwaria – Cieszyca (Dolina Moczydłowska).
- brzeg prawy:

- odcinek Radwanków Szlachecki – Świdry (Dolina Karczewska),
- odcinek Jabłonna – Nowy Dwór Mazowiecki.

Terenami najbardziej zagrożonymi powodzią w południowej części województwa są gminy przyległe do rzeki Wisły.

W północno-zachodniej części województwa największe zagrożenie powodziowe występuje w dolinach, nad rzeką Wisłą i w rejonach „cofki” wodnej od zapory we Włocławku.

Do najbardziej zagrożonych terenów na tym obszarze należą:

- Dolina Osicka (617.–627. km: gmina Słupno m. Płock) – szczególnie zagrożony jest rejon m. Borowiczki i wsi Bielno, gdzie znajdują się studnie głębinowe, stanowiące ujęcia wody dla miasta Płocka; zagrożona jest także cukrownia Borowiczki wraz ze zmagazynowanym tam cukrem,
- Dolina Grabówka (629. km) – wykonano tu nowe ujęcie wody z Wisły dla stacji pomp zaopatrującej miasto Płock,
- Dolina Tokary (odcinek o długości 7 km, 624.–632. km, do mostu w Płocku) – dolina znajduje się w cofkowej części zbiornika włocławskiego, chroniona zaporami bocznymi tego zbiornika,
- Dolina Radziwie – Popłacin – Brwilno (632.–641. km) – dolina znajduje się w cofkowej części zbiornika włocławskiego.

Awarie urządzeń hydroenergetycznych – zapora we Włocławku i zbiornik wodny koło Płocka – zagrażają zalaniem obszarów, przez które przepływa Wisła. Katastrofalne zatopienia dotyczyłyby gmin: Iłów, Słubice, Gąbin, Łąck, Nowy Duninów, Czerwińsk, Wyszogród, Mała Wieś, Słupno i miasto Płock – na obszarze około 17,5 tys. ha.

Miejsca najbardziej zagrożone zalaniem chronione są wałami przeciwpowodziowymi. Stan większości wałów oceniany jest jako dobry lub dostateczny. Istnieją jednak miejsca, gdzie stan wałów powoduje niebezpieczeństwo zalania terenów chronionych (głównie przez przesiąkanie) przy stanie wody niższym niż katastrofalny. Stan wałów jest monitorowany przez zarządców.

Na terenie województwa mazowieckiego, przed przejściem fali kulminacyjnej na Wiśle i w trakcie, prowadzony był przegląd i monitorowanie wałów oraz innych urządzeń hydrotechnicznych (zasuwy, śluzy, przepompownie) mających wpływ na zabezpieczenie przeciwpowodziowe na Wiśle oraz jej dopływach. Przegląd przeprowadzono przy współudziale właściwych pracowników Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych, natomiast patrolowanie było realizowane przez funkcjonariuszy PSP, strażaków OSP oraz policję. Wszelkie zauważone uszkodzenia i niesprawności, zgłaszane do centrów zarządzania kryzysowego szczebla powiatowego i gminnego, były na bieżąco usuwane.

Na terenie powiatu płockiego w ramach działań profilaktycznych i planistycznych opracowano „Plan systemu patrolowania wałów i urządzeń przeciwpowodziowych na terenie miasta i powiatu płockiego w trakcie akcji przeciwpowodziowej 2014 r.”. Plan zawierał organizację systemu patrolowania oraz zasady dokumentowania działań.

W zakresie działań profilaktycznych oficer prasowy Mazowieckiego Komendanta Wojewódzkiego PSP oraz oficerowie prasowi komendantów powiatowych i miejskich PSP prowadzili współpracę z mediami o zasięgu lokalnym, regionalnym oraz ogólnopolskim, m.in. informując o bieżącej i prognozowanej sytuacji hydrologicznej na rzece Wiśle na terenie województwa mazowieckiego. Udzielano informacji mediom m.in. w zakresie sposobów przygotowania się oraz podstawowych zasad bezpieczeństwa w przypadku wystąpienia powodzi na terenach zagrożonych. W powyższych działaniach współpracowano m.in. z rzecznikiem prasowym KG PSP oraz oddziałem prasowym Wojewody Mazowieckiego. W działaniach informacyjnych wykorzystywano tradycyjny kontakt z dziennikarzami (telefoniczny, udział w informacyjnych programach radiowych oraz telewizyjnych, nagrania „na żywo” na terenach szczególnie zagrożonych) oraz media społecznościowe, takie jak Twitter oraz Facebook.

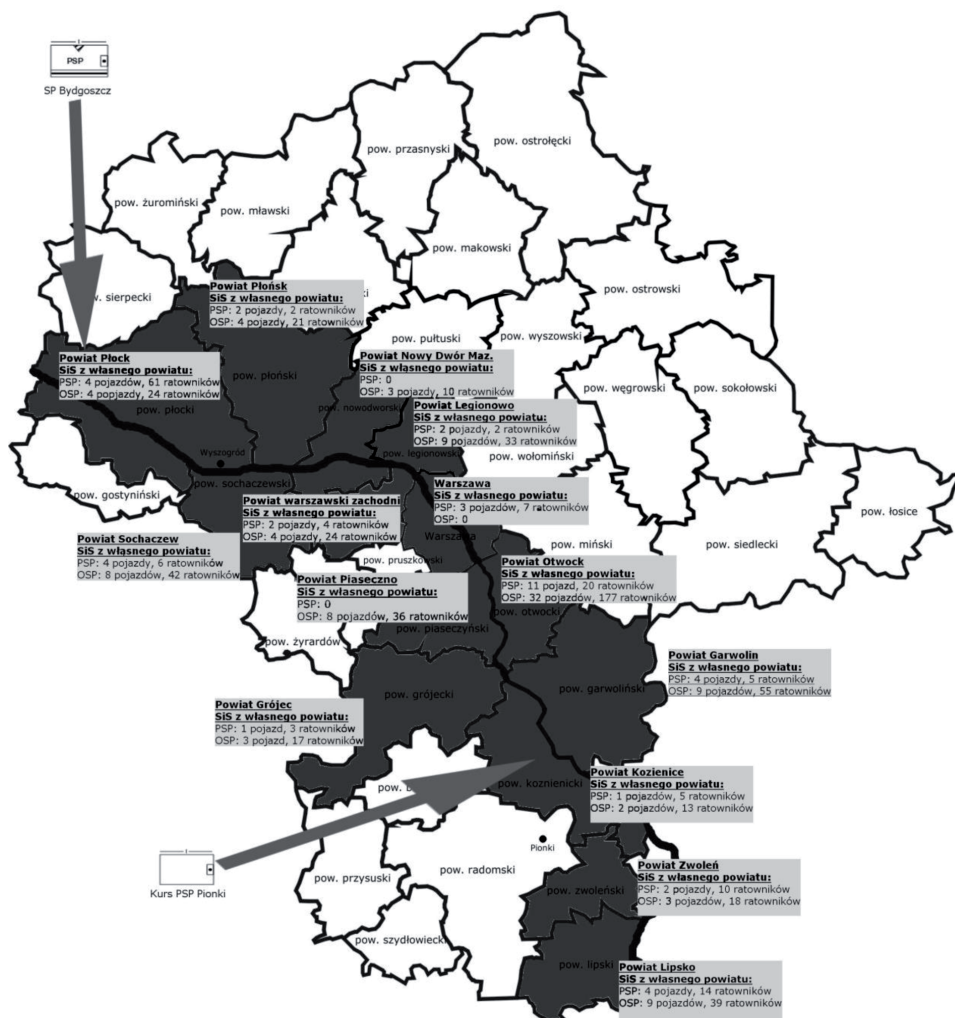
5.1. Działania ratownicze związane z likwidacją zagrożenia powodziowego

Na terenie województwa mazowieckiego przez cały okres zagrożenia powodziowego trwało monitorowanie wałów wraz z doraźnym uszczelnieniem przy pomocy worków z piaskiem, folii i geowłókniny miejsc potencjalnie niebezpiecznych: śluz, szkód po bobrach i ewentualnych przecieków. Rysunek 17 ilustruje działanie przeciwpowodziowe na terenie województwa mazowieckiego w dniu 21 maja 2014 r.

W miejscowości Kolonia Nadwiślańska (pow. lipski) zastosowano wzmocnienie poprzez foliowanie i okładanie workami wału na odcinku 150 m, wzmocnienie i dociążenie podstawy filaru montażowego mostu i podwyższenie przy pomocy worków z piaskiem pobliskiego wału, gdzie znajdowały się elementy konstrukcyjne mostu.

Dnia 21 maja w miejscowości Józefów (pow. otwocki) profilaktycznie ewakuowano 23 osoby, w tym 10 dzieci, z dwóch posesji oraz stado 106 kóz i owiec z zagrożonego terenu – są to miejsca stale zagrożone w okresie znacznie podwyższonych stanów wód ze względu na swoje usytuowanie.

Działania przeciwpowodziowe na terenie woj. mazowieckiego w dniu 21.05.2014 r.



Rysunek 17. Obszar objęty działaniami w dniu 21 maja 2014 r.

W miejscowości Kępa Polska (pow. płocki) podczas kontrolowania wałów przeciwpowodziowych stwierdzono wyciek wody ze stopy wału w okolicy jego przepustu (śluzy). Na miejsce zdarzenia zadysponowano dodatkowe siły i środki z kompanii odwodowej SA PSP Poznań, stacjonującej w Wyszogrodzie. Natychmiast podjęto działania mające na celu uszczelnienie przecieku poprzez ułożenie warstw geowłókniny i około 6000 worków. W pierwszej fazie działań użyto również uprzednio przygotowanego samochodu szybkiego reagowania, na którym znajdowało się około 200 worków wypełnionych piachem, 1000 worków pustych oraz folia i geowłóknina. Po zabezpieczeniu wycieku pozostawiono posterunek monitorujący i zabezpieczający miejsce wycieku. Podczas nocnej zmiany monitorującej brała udział kompania odwodowa Warmia, stacjonująca w Słubicach, oraz funkcjonariusze Policji. Na miejsce zdarzenia przybyli:

- Wojewoda Mazowiecki,
- Zastępca MKW PSP w Warszawie,
- Komendant Miejski PSP w Płocku.

Zestawienie ilości zasobów własnych PSP zaangażowanych w wykonywanie działań ratowniczych w dniach 14 maja 2014 – 30 maja 2014 ilustruje tabela 15. Zaangażowanie sił i środków w rozpatrywanym przypadku na terenie poszczególnych powiatów zawarto w tabeli 16.

Tabela 15. Zestawienie zaangażowanych osób podczas akcji przeciwpowodziowej w dniach 14–30 maja 2014 r.

Województwo	Liczba zaangażowanych osób*						
	KW PSP w Warszawie	KP/M PSP (nazwa), w tym:					Razem
		KP/M PSP	JRG PSP (razem)	OSP w KSRG	OSP poza KSRG		
1	2	3	4	5	6	7	8
mazowieckie	90						90
		KP PSP Białołęcki	2	4	0	0	6
		KP PSP Ciechanów	1	9	15	0	25
		KP PSP Garwolin	7	3	112	180	302
		KP PSP Gostynin	1	8	0	0	9
		KP PSP Grodzisk Maz.	1	6	17	0	24

Województwo	Liczba zaangażowanych osób*						
	KW PSP w Warsza- wie	KP/M PSP (nazwa), w tym:					Razem
		KP/M PSP	JRG PSP (razem)	OSP w KSRG	OSP poza KSRG		
1	2	3	4	5	6	7	8
		KP PSP Grójec	5	4	21	26	56
		KP PSP Kozienice	8	20	72	84	184
		KP PSP Legionowo	5	18	70	15	108
		KP PSP Lipsko	5	30	114	126	275
		KP PSP Łosice	0	0	0	0	0
		KP PSP Ma- ków Maz.	0	0	0	0	0
		KP PSP Mińsk Mazo- wiecki	0	11	0	0	11
		KP PSP Mława	0	17	15	0	32
		KP PSP Nowy Dwór Maz.	6	29	49	19	103
		KM PSP Ostrołęka	1	19	0	0	20
		KP PSP Ostrów Maz.	1	15	12	0	28
		KP PSP Otwock	5	16	62	30	113
		KP PSP Piaseczno	6	9	49	51	115
		KM PSP Płock	26	116	112	169	423
		KP PSP Płońsk	5	7	46	15	73
		KP PSP Pruszków	0	14	20	0	34
		KP PSP Przasnysz	2	12	19	0	33

Województwo	Liczba zaangażowanych osób*						
	KW PSP w Warsza- wie	KP/M PSP (nazwa), w tym:					Razem
		KP/M PSP	JRG PSP (razem)	OSP w KSRG	OSP poza KSRG		
1	2	3	4	5	6	7	8
		KP PSP Przysucha	0	8	10	0	18
		KP PSP Pułtusk	0	0	0	0	0
		KM PSP Radom	1	27	34	0	62
		KM PSP Siedlce	2	1	0	0	3
		KP PSP Sierpc	0	0	0	0	0
		KP PSP Sochaczew	5	10	151	164	330
		KP PSP Sokołów Podlaski	0	9	0	0	9
		KP PSP Szydłowiec	0	0	15	0	15
		KP PSP m. st. Warszawa	6	35	58	125	224
		KP PSP Błonie	4	15	117	0	136
		KP PSP Węgrów	0	6	0	0	6
		KP PSP Wołomin	0	12	0	0	12
		KP PSP Wyszków	0	0	0	0	0
		KP PSP Zwoleń	11	30	74	47	162
		KP PSP Żuromin	0	11	0	0	11
		KP PSP Żyrardów	0	7	16	0	23
Ogółem:							3075

- * Należy wpisać liczbę osób, które brały przynajmniej jeden raz udział w działaniach przeciwpowodziowych (np. jeżeli Jan Kowalski prowadził działania kilka razy w danym okresie, należy podać liczbę JEDEN; tak samo jeżeli dana osoba brała udział w akcji tylko raz, także należy podać liczbę JEDEN).

KP/M PSP (kolumna nr 4) oznacza osoby będące na etacie komendy powiatowej/miejskiej PSP – bez JRG, które brały udział w działaniach.

JRG PSP (kolumna nr 5) oznacza osoby będące na etacie jednostki ratowniczo-gaśniczej, które brały udział w działaniach.

Tabelę wypełniamy jedynie danymi za swoją KW PSP, KP/M PSP, JRG (bez podawania sił z innych powiatów lub województw).

KW PSP i KP/M PSP, które dysponowały siłą i środkami w ramach COO, uwzględniają je w siłach własnych.

Tabela 16. Zaangażowanie sił i środków w działaniach przeciwpowodziowych na terenie poszczególnych powiatów w maju 2014 r.

KP/M PSP	Rodzaj sił i środków (siły własne, kompanie, plutony – należy podać nazwy pododdziałów)	Liczba pojazdów	Liczba osób
Błonie	PSP z terenu powiatu	6	19
	OSP w KSRG – powiatu	21	117
	Policja	7	40
Garwolin	PSP z terenu powiatu	6	12
	OSP w KSRG – powiatu	90	560
	OSP spoza KSRG – powiatu		
	Policja	1	18
Grójec	PSP z terenu powiatu	11	16
	OSP w KSRG – powiatu	3	22
	OSP spoza KSRG – powiatu	4	26
	Policja	4	10
Kozienice	PSP z terenu powiatu	24	41
	OSP w KSRG – powiatu	116	668
	OSP spoza KSRG – powiatu		
	Kompania Zalew	12	35
	Kompania Narew	12	41
	KP PSP Legionowo	1 + quad	2
	OSz Pionki	2	60
	Policja	6	98

KP/M PSP	Rodzaj sił i środków (siły własne, kompanie, plutony – należy podać nazwy pododdziałów)	Liczba pojazdów	Liczba osób
Legionowo	PSP z terenu powiatu	17	43
	OSP w KSRG – powiatu	36	125
	OSP spoza KSRG – powiatu		
	Policja	6	36
Lipisko	PSP z terenu powiatu lipskiego	37	64
	OSP w KSRG – powiatu	79	530
	OSP spoza KSRG – powiatu		
	Kompania Powodziowa Lipsko	40	172
	Kompania Gaśnicza Wisła	52	232
	WOSZ PSP Pionki (autokar)	1	30
	KM PSP Warszawa JRG 5 (quad)	2	4
	Policja	24 + Łódź	163
ND Maz.	PSP z terenu powiatu	5	35
	OSP w KSRG – powiatu	10	68
	OSP spoza KSRG – powiatu		
	Kompania Szkolna SGSP	1	21
	Policja	25	164
Otwock	PSP z terenu powiatu	14	21
	OSP w KSRG – powiatu	36	291
	OSP spoza KSRG – powiatu		
	Policja	6	84
Piaseczno	PSP z terenu powiatu	6	15
	OSP w KSRG – powiatu	20	100
	OSP spoza KSRG – powiatu		
	Policja	16	188
Płock	PSP z terenu powiatu	55	232
	OSP w KSRG – powiatu	67	258
	OSP spoza KSRG – powiatu		
	Kompania Szkolna Bydgoszcz	6	162
	Kompania Specjalna Łódź 1	2	6
	Kompania Specjalna Łódź 2	5	10
	Kompania Warmia	15	54

KP/M PSP	Rodzaj sił i środków (siły własne, kompanie, plutony – należy podać nazwy pododdziałów)	Liczba pojazdów	Liczba osób
Płock	Kompania Gaśnicza Narew	13	92
	Kompania Gaśnicza Wisła	15	58
	Kompania Wielozadaniowa Poznań	6	267
	Pluton Logistyczny Rubinkowo	4	9
	Pluton Logistyczny Łódź	5	10
	Pluton Logistyczny Prowiant	5	13
	Pluton Logistyczny Radom/Pionki	4	10
	Bus z KP PSP Gostynin	9	9
	Bus z KP PSP Sierpc	9	9
	Bus z KP PSP Żuromin	9	9
	Bus z KP PSP Żyrardów	9	9
	Bus z KP PSP Ciechanów	9	9
	Bus z KP PSP Płońsk	9	9
	Bus z KP PSP Sochaczew	9	9
	Sztab Batalionu Łódź	1	3
	SDŁ Pruszków	1	6
	JRG 10 Warszawa SCDZ 40	2	6
	JRG Warszawa Motopompa Przewoźna	1	3
	KM PSP Legionowo SCKW	3	3
	OSP – inne	76	361
Wojsko (PTS-y)	3	10	
Policja	4	108	
Płońsk	PSP z terenu powiatu	5	13
	OSP w KSRG – powiatu	14	77
	OSP spoza KSRG – powiatu		
	Policja	5	10
Sochaczew	PSP z terenu powiatu	5	12
	OSP w KSRG – powiatu	93	449
	OSP spoza KSRG – powiatu		
	Pluton spoza powiatu	PSP7/ OSP 15	PSP20/ OSP79
	Policja	9	18

KP/M PSP	Rodzaj sił i środków (siły własne, kompanie, plutony – należy podać nazwy pododdziałów)	Liczba pojazdów	Liczba osób
m. st. Warszawa	PSP z terenu powiatu	68	195
	OSP w KSRG – powiatu	3	18
	OSP spoza KSRG – powiatu		
	Pluton 3 Kompanii Wisła	2	2
	Sekcja D Kompanii Zalew	2	8
	Policja	4	8
Zwoleń	PSP z terenu powiatu	19	95
	OSP w KSRG – powiatu	39	241
	OSP spoza KSRG – powiatu		
	Policja	6	20
* W tabeli należy zawrzeć zbiorcze zestawienie sumy z każdego dnia			
(np.: jeżeli dana kompania brała udział w działaniach przez pięć dni, należy zsumować ją 5 razy).			

Z przedstawionego powyżej zestawienia wynika, że w dniach 14–30 maja w akcję zaangażowanych było 3075 osób z PSP, OSP będących w systemie KSRG oraz OSP spoza KSRG.

5.2. Zadania realizowane przez inne podmioty

Na terenie poszczególnych powiatów województwa mazowieckiego wsparcie przy patrolowaniu wałów przeciwpowodziowych zapewniała Policja (szczególnie w porze nocnej) dysponowana zarówno na szczeblu powiatowym, jak i z poziomu wojewódzkiego poprzez Komendę Stołeczną Policji oraz Komendę Wojewódzką Policji z s. w Radomiu. Ponadto Policja była odpowiedzialna za zabezpieczenie miejsc poszczególnych działań interwencyjnych przed dostępem osób postronnych oraz za zabezpieczenie objazdów i pilotowanie kolumn pododdziałów COO przez Warszawę.

Siły Zbrojne RP zapewniły pojazdy typu PTS wraz z obsługą, które stacjonowały w Wyszogrodzie jako odwód pozostający do dyspozycji KDR.

Oddziały terenowe Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Warszawie prowadziły konsultacje dotyczące oceny bieżącej sytuacji oraz możliwości i rodzaju przewidywanych zagrożeń.

Ludność cywilna – na terenie m.in. powiatu lipskiego osoby postronne brały czynny udział w realizowanych działaniach przeciwpowodziowych przy napełnianiu worków piaskiem oraz udostępnianiu sprzętu mechanicznego do transportu ww. worków.

Przedstawiciele i pracownicy firmy Gotowski, prowadzącej budowę mostu w miejscowości Kolonia Nadwiślańska (pow. lipski), użyczyli sprzętu silnikowego, pomagali przy workowaniu piachu oraz zapewnili konsultację możliwości i rodzaju wystąpienia zagrożeń w związku z wysokim stanem wody przy budowanym moście.

Zestawienie użycia sił i środków innych podmiotów ratujących zawiera poniższa tabela.

Tabela 17. Udział innych podmiotów ratowniczych w akcji przeciwpowodziowej

KP/M PSP	Rodzaj sił i środków, (siły własne, kompanie, plutony - podać nazwy pododdziałów)	Liczba pojazdów	Liczba osób
Błonie	Policja	7	40
Garwolin	Policja	1	18
Grójec	Policja	4	10
Kozienice	Policja	6	98
Legionowo	Policja	6	36
Lipsko	Policja	24 + łódź	163
ND Maz.	Policja	25	164
Otwock	Policja	6	84
Piaseczno	Policja	16	188
Płock	Wojsko – PTS-y	6	20
Płońsk	Policja	5	10
Sochaczew	Policja	9	18
m. st. Warszawa	Policja	4	8
Zwoleń	Policja	6	20

* W tabeli zawarto zbiorcze zestawienie osób z każdego dnia (np.: jeżeli dana osoba brała udział w działaniach przez pięć dni, należy zsumować ją 5 razy).

5.3. Współpraca władz samorządowych z KSRG i KSRG z władzami samorządowymi

Mazowiecki Komendant Wojewódzki PSP brał udział w pracach Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, natomiast komendanci powiatowi i miejscy PSP w pracach powiatowych/miejskich zespołów kryzysowych, organizowanych przez starostów powiatów i prezydentów miast. Prace zespołów dotyczyły aktualnej

i prognozowanej sytuacji, a także podjętych oraz planowanych działań przeciwpowodziowych na terenach poszczególnych powiatów i całego woj. mazowieckiego. Mazowiecki Komendant Wojewódzki PSP brał również udział w wideokonferencjach i spotkaniach organizowanych przez KG PSP oraz Wojewodę Mazowieckiego.

Na terenie wszystkich powiatów województwa mazowieckiego władze samorządowe brały udział w organizacji lub organizowały samodzielnie zabezpieczenie logistyczne w postaci worków, piasku oraz zapewnienie wyżywienia i napojów dla służb zaangażowanych w działania. Zabezpieczenie logistyczne realizowane było przez władze samorządowe szczebla powiatowego i gminnego w oparciu o środki własne powiatu i gminy oraz na podstawie umów z podmiotami zewnętrznymi, np. firmami budowlanymi, komunikacyjnymi, gastronomicznymi.

Na poziomie wojewódzkim Mazowiecki Komendant Wojewódzki PSP prowadził współpracę z administracją rządową na terenie województwa. Podczas zagrożenia powodziowego na poziomie operacyjnym przedstawicielem wojewody było Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego, które odpowiadało za koordynację działań powiatowych zespołów zarządzania kryzysowego, szczególnie w zakresie zaopatrzenia w środki służące do bezpośrednich działań zabezpieczających, tj. worków, piachu, geowłókniny, folii i pochodni. Na potrzeby działań na terenie powiatu płockiego, za pośrednictwem WCZK, uruchomione zostały również zasoby wojewódzkie zlokalizowane w magazynach w Kamionie i Zielonce, skąd wykorzystano worki, folię, geowłókninę i pochodnie parafinowe.

5.4. Współpraca struktur zarządzania kryzysowego z KSRG

Współpraca struktur zarządzania kryzysowego z KSRG na poziomie powiatowym polegała głównie na analizie i wymianie informacji na temat obecnej i prognozowanej sytuacji, a także na temat posiadanego i możliwego do wykorzystania sprzętu do działań przeciwpowodziowych w ramach umów i porozumień z prywatnymi podmiotami gospodarczymi. Wymiana informacji odbywała się między zespołami zarządzania kryzysowego szczebla powiatowego oraz osobiście pomiędzy funkcjonariuszami sztabów i pracownikami zarządzania kryzysowego odpowiedzialnymi za poszczególne zagadnienia na terenie własnego powiatu i gminy.

W ramach współpracy KSRG i struktur zarządzania kryzysowego poziomu powiatowego podejmowano działania polegające na analizie posiadanych możliwości przeciwdziałania skutkom wystąpienia zagrożenia powodziowego.

Dyżurny Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego (pow. otwocki) na bieżąco przekazywał informacje związane z sytuacją powodziową do PSK. Usytuowanie stanowisk w jednym pomieszczeniu bardzo ułatwiło działania w ramach samego stanowiska, jak i sztabu Komendanta Powiatowego PSP.

Oficer prasowy Mazowieckiego Komendanta Wojewódzkiego na bieżąco współpracował z oddziałem prasowym Wojewody Mazowieckiego. W cyklu codziennym przygotowywano i wysyłało do oddziału prasowego Wojewody Mazowieckiego syntetyczne informacje o działaniach jednostek KSRG. Wykorzystywane były one w rozsyłanych do mass mediów informacjach prasowych. Współpracowano w zakresie organizacji akcji informacyjnej dotyczącej zabezpieczenia północnego odcinka Wisły przez jednostki KSRG stacjonujące m.in. w Wyszogrodzie oraz Słubicach w powiecie płońskim (na miejscu obecny był m.in. Wojewoda Mazowiecki oraz Komendant Główny PSP).

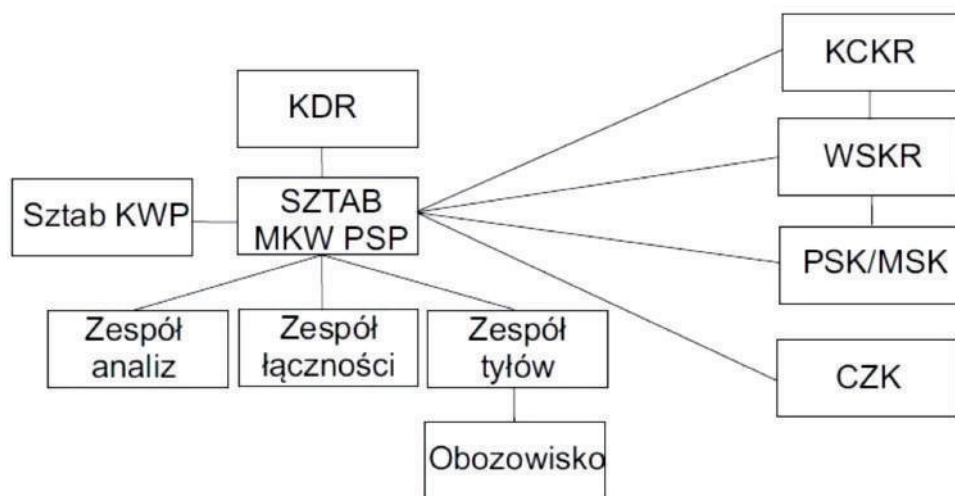
5.5. Obieg informacji w czasie działań przeciwpowodziowych pomiędzy PSK (MSK) – WSKR oraz sztab KDR – KDR

Poniżej zaprezentowano kompetencje i uprawnienia, skład oraz strukturę Sztabu Strategicznego Mazowieckiego Komendanta Wojewódzkiego PSP.

W skład Sztabu MKW PSP wchodził:

- Szef Sztabu,
- zespół analiz,
- zespół łączności,
- zespół tyłów,
- zespół prasowy.

Schemat organizacyjny Sztabu wykonującego zadania podczas analizowanego zdarzenia przedstawiono na rysunku 3.



Rysunek 18. Schemat organizacyjny Sztabu w trakcie realizacji akcji przeciwpowodziowej

Podstawowymi zadaniami Sztabu były:

- analizowanie sytuacji, prognozowanie jej rozwoju w miejscu i czasie,
- opracowywanie propozycji zmierzających do skutecznego organizowania działań,
- określanie ilości sił i środków niezbędnych do prowadzenia działań,
- analizowanie stanu sił i środków,
- organizowanie zabezpieczenia logistycznego zapewniającego ciągłość prowadzonych działań,
- opracowywanie rozkazów kierującego akcją ratowniczą oraz wprowadzanie ich do stosowania.

Poniżej zestawiono zadania poszczególnych członków Sztabu.

Do zadań Szefa Sztabu należały:

- zorganizowanie Sztabu Mazowieckiego Komendanta Wojewódzkiego PSP,
- ciągłe analizowanie sytuacji i jej rozwoju,
- przedkładanie kierującemu działaniami przeciwpowodziowymi propozycji dotyczących prowadzenia działań,
- planowanie i koordynowanie prac poszczególnych zespołów sztabu,
- nadzór nad prawidłową realizacją zadań postawionych zespołom sztabu,
- nadzór nad przekazywaniem rozkazów kierującego działaniami przeciwpowodziowymi,
- współpraca z szefami sztabów innych służb i instytucji,
- zastępowanie kierującego działaniami przeciwpowodziowymi.

Do zadań zespołu analiz należały:

- analizowanie sytuacji powodziowej, prognozowanie jej rozwoju w miejscu i czasie,
- opracowywanie propozycji zmierzających do skutecznego organizowania działań,
- określanie ilości sił i środków niezbędnych do prowadzenia działań,
- określenie wielkości oraz rodzaju sił i środków odwodu strategicznego,
- dokumentowanie przebiegu działań ratowniczych oraz przygotowywanie raportów dobowych i okresowych o prowadzonych działaniach,
- opracowywanie meldunków sytuacyjnych dla KDR,
- włączanie do prac specjalistów w zakresie działań przeciwpowodziowych,
- angażowanie w proces opracowywania koncepcji prowadzenia działań rozpoznawczych oraz ratowniczych przedstawicieli służb i straży współdziałających.

Do zadań zespołu łączności należały:

- organizowanie łączności dowodzenia oraz współdziałania w oparciu o radiotelefoniczne i telefoniczne urządzenia,
- organizowanie łączności telefonicznej ze stanowiskami kierowania PSP,

- obsługa urządzeń łączności na potrzeby Sztabu,
- organizowanie łączności elektronicznej (internet) Sztabu z MSK, WSKR i innymi służbami,
- obsługa informatyczna prac Sztabu,
- obsługa baz danych wspomaganie operacyjnego,
- przekazywanie i przyjmowanie meldunków oraz rozkazów,
- alarmowanie sił i środków,
- rejestracja rozmów telefonicznych i radiowych prowadzonych przez Sztab.

Zadaniem zespołu tyłów było zabezpieczenie logistyczne działań poprzez:

- zorganizowanie tymczasowych miejsc stacjonowania sił i środków odwo-
dów operacyjnych,
- zorganizowanie miejsca pracy Sztabu Strategicznego w siedzibie KW PSP
w Warszawie oraz w Wyszogrodzie w dalszej fazie działań,
- planowanie dostarczania i zapewnienie:
 - specjalistycznego sprzętu do prowadzenia działań,
 - materiałów pędnych,
 - części zamiennych,
 - żywienia uczestników działań przeciwpowodziowych,
- organizowanie:
 - napraw i obsługi sprzętu,
 - punktów zakwaterowania,
 - punktów sanitarno-higienicznych,
 - punktów wyżywienia,
- zabezpieczenie środków transportu dla potrzeb Sztabu.

Do zadań zespołu prasowego należały:

- udzielanie informacji środkom masowego przekazu na pytania skierowane
pod adresem Mazowieckiego Komendanta Wojewódzkiego PSP w zakresie
działań przeciwpowodziowych,
- inicjowanie kontaktu ze środkami masowego przekazu poprzez udzielanie
informacji w zakresie prognozowanego rozwoju sytuacji, zasad bezpiecznego
zachowania oraz bieżących działań jednostek ochrony ppoż. (w tym wy-
syłanie komunikatów i ostrzeżeń),
- organizowanie briefingów, spotkań tematycznych i inne formy kontaktu z dzien-
nikarzami na potrzeby Mazowieckiego Komendanta Wojewódzkiego PSP,
- ustalenie głównego przekazu oraz spójnej polityki informacyjnej w porozu-
mieniu z Mazowieckim Komendantem Wojewódzkim oraz Szefem Sztabu,
- wspieranie KDR w przekazywaniu spójnych informacji środkom masowego
przekazu na miejscu działań przeciwpowodziowych,
- przekazywanie istotnych informacji na temat bieżącej sytuacji oraz działań
komunikacyjnych rzecznikowi Komendanta Głównego PSP oraz rzeczniko-
wi Wojewody Mazowieckiego,

- prowadzenie monitoringu oraz analiza przekazów medialnych dotyczących działań sił i środków ochrony ppoż.

W zależności od okresu działania miejsce pracy sztabu ulegało zmianie. W czasie **19–21 maja br.** miejscem pracy sztabu była siedziba Komendy Wojewódzkiej PSP w Warszawie – dostosowano salę konferencyjną KW PSP na potrzeby pracy sztabu. Natomiast w okresie **21–23 maja br.** Sztab zorganizowano w mieście Wyszogród przy gimnazjum na bazie autobusu sztabowego z zapleczem namiotowym oraz samochodu SDŁ batalionowego (rysunek 19).



Rysunek 19. Widok miejsca pracy sztabu z dnia 21–23 maja 2014 r.

5.6. Proces przekazywania, raportowania i archiwizowania informacji w czasie zarządzania akcją ratowniczą

Przekazywanie informacji (obieg informacji) przy udziale WSKR odbywało się w relacji z PSK (MSK) PSP, Sztabem, CZK MUW oraz stanowiskami kierowania innych służb i instytucji.

Przekazywano następujące informacje:

- wymiana informacji o sytuacji przeciwpowodziowej,
- zapotrzebowanie na dysponowanie sił i środków,
- dysponowanie sił i środków,
- informowanie o zdarzeniach i podejmowanych interwencjach w ramach działań przeciwpowodziowych,
- inne informacje i polecenia niezbędne do zachowania ciągłości działań (w tym organizowanie podmian ratowników).

Raportowanie i archiwizacja informacji były prowadzone przez WSKR oraz Sztab. Zadaniem WSKR było:

- na polecenie KCKRiOL przesyłanie okresowych „raportów z działań powodziowych”, dwa razy na dobę (na godz. 5.00 oraz 15.00), w wersji tabelarycznej,
- przekazywanie informacji w formie SMS do kierownictwa KW PSP w Warszawie o podejmowanych działaniach przeciwpowodziowych w województwie mazowieckim oraz dysponowanie sił i środków poza granice województwa,
- działanie na telefonach podpiętych do rejestratora rozmów oraz zbieranie raportów i historii wysyłanych wiadomości SMS – umożliwiło to sprawną archiwizację informacji.

Zadaniem Sztabu było:

- sporządzanie informacji cząstkowych do raportów WSKR dla KCKRiOL,
- sporządzanie okresowych informacji dla KDR o stanie sytuacji oraz zaangażowania sił i środków w działaniach przeciwpowodziowych,
- sporządzanie dobowych meldunków z pracy sztabu strategicznego dla KDR,
- rejestrowanie rozmów telefonicznych i radiowych prowadzonych przez Sztab,
- gromadzenie meldunków i raportów oraz informacji wytwarzanych i otrzymywanych podczas działań.

5.7. Przeprowadzony zakres prac podczas rozważanego zdarzenia

Oprócz stałego monitorowania stanu zagrożenia poprzez patrolowanie stanu zagrożenia prowadzone były bezpośrednie działania ratownicze. Zestawienie prowadzonych prac w tym zakresie zawiera tabela 18.

Tabela 18. Miejsce, statystyka działań, zabezpieczone obiekty

Powiat	Ilość interw.	Zabezpieczone wały (bez patrolowania)	Zabezpieczone inne obiekty
lipski	2	<ul style="list-style-type: none"> • Zabezpieczono wał przeciwpowodziowy na łącznej dł. około 300 m • Zabezpieczono otwory w wałach wykonane przez bobry 	<ul style="list-style-type: none"> • Wzmocnienie i dociążenie podstawy filaru montażowego mostu
zwoleniński	21	<ul style="list-style-type: none"> • Zabezpieczono wał przeciwpowodziowy na łącznej dł. około 150 m na wys. 80 cm 	brak

Powiat	Ilość interw.	Zabezpieczone wały (bez patrolowania)	Zabezpieczone inne obiekty
kozienicki	53	<ul style="list-style-type: none"> Zabezpieczono około 480 m wałów Uszczelniono przesiąki 	<ul style="list-style-type: none"> Zabezpieczono przepompownię ścieków
garwoliński	16	<ul style="list-style-type: none"> Łączna długość zabezpieczanych wałów – 29 km Uszczelniono wały o łącznej powierzchni 62 m² 	brak
grójecki	brak	brak	brak
otwocki	brak	brak	brak
piaseczyński	brak	brak	brak
m. st. Warszawa	4	<ul style="list-style-type: none"> Zabezpieczono przed zalaniem budynek mieszkalny i gastronomiczny 	<ul style="list-style-type: none"> Prowadzono działania poszukiwawczo-ratownicze na Wiśle dwóch zaginionych osób
warszawski zachodni	brak	brak	brak
legionowski	2	<ul style="list-style-type: none"> Zabezpieczono przesiąk wału oraz dwa przepusty na urządzeniach hydrotechnicznych 	brak
nowodworski	brak	brak	brak
płoński	1	<ul style="list-style-type: none"> Uszczelniono dwa przepusty workami z piaskiem 	brak
sochaczewski	2	<ul style="list-style-type: none"> Uszczelniono przesiąki w wałach workami z piaskiem Uszczelniono śluzy w stopie wału 	brak
płocki	9	<ul style="list-style-type: none"> Ułożono na wałach worki z piaskiem w celu podwyższenia i wzmocnienia na łącznej dł. około 3750 m Uszczelniono przesiąki w wałach Zabezpieczono wyciek wody ze stopy wału w okolicy śluzy (Kępa Polska) 	<ul style="list-style-type: none"> Przepompowano wodę z basenu przepompowni przez wał do rzeki Wisły (Płock, ul. Powiśle)

5.8. Uwagi i spostrzeżenia oraz dobre praktyki w organizacji i prowadzeniu działań ratowniczych

Przyjęta strategia działań podczas zagrożenia powodziowego w maju 2014 r., polegająca na prowadzeniu szeroko zakrojonych działań wyprzedzających, okazała się bardzo skuteczną metodą. Zgromadzenie odpowiednich ilości sił i środków przed nadejściem fali kulminacyjnej pozwoliło na sprawne ich dysponowanie już w pierwszej fazie zagrożenia (np. w przypadku zauważenia drobnego przesięku w wale przeciwpowodziowym), co z kolei zapobiegło rozwinięciu się zdarzenia i w konsekwencji pozwoliło zapobiec znacznym stratom.

Wideokonferencje organizowane przez KG PSP okazały się skutecznym i szybkim sposobem przekazywania informacji przez wiele osób zaangażowanych w działania, co z kolei wpłynęło na skuteczność podejmowanych działań.

Należy zaznaczyć, że powołanie Sztabu Mazowieckiego Komendanta Wojewódzkiego PSP znacznie usprawniło działania związane z prognozowaniem zagrożenia, planowaniem strategii organizacji działań ratowniczych oraz dysponowaniem sił i środków adekwatnych do występującego zagrożenia. Zapotrzebowania i dysponowanie sił COO prowadzone były po wykonanej przez Sztab MKW PSP analizie sytuacji bieżącej i prognozowanej.

W pierwszej fazie dział Sztabu funkcjonował w siedzibie KW PSP w Warszawie, natomiast w trakcie przemieszczania się fali kulminacyjnej została wypracowana koncepcja dyslokowania Sztabu do miasta Wyszogród w powiecie płockim na bazie niżej wymienionych sił i środków:

- autobus KW PSP w Warszawie,
- SDŁ KP PSP w Pruszkowie,
- namiot sztabowy.

Powyższe rozwiązanie wymiennie wpłynęło na proces podejmowania decyzji przez KDR oraz przez Sztab, a także pozwoliło skutecznie organizować działania przeciwpowodziowe. Należy również podkreślić, że wykorzystanie na potrzeby Sztabu ww. sił i środków, a w szczególności autobusu sztabowego, pozwala prowadzić skuteczne działania ratownicze na poziomie strategicznym.

Stała obsada samochodu SDŁ i znajomość przez nią obsługi sprzętu znajdującego się na jego wyposażeniu pozwala na sprawne organizowanie łączności w doraźnych miejscach wyznaczonych na potrzeby działań ratowniczych.

Służba w Sztapie pełniona była w systemie 24/24, co wpłynęło pozytywnie na prowadzenie działań planistycznych oraz organizacyjnych na miejscu akcji.

Bardzo dobrym rozwiązaniem okazało się przygotowanie tzw. sił szybkiego reagowania na bazie samochodów kwatermistrzowskich (SKw) wyposażonych w załadowane piaskiem worki, zapas pustych worków, folię, geowłókninę i łopaty. W przypadku działań na terenie powiatu płockiego zabezpieczono dwa samochody SKw z PSP i jeden samochód na bazie samochodu dostawczego na terenie miasta

Płock. Samochody zostały rozlokowane w trzech częściach Płocka, po obu stronach Wisły, w celu optymalizacji czasu ich dysponowania.

W celu prognozowania zagrożenia użyto m.in. platformy Hydromonitora IMGW, za którego pomocą możliwe było sporządzenie prognozy przepływu oraz poziomu wody na poszczególnych wodowskazach. Pozwoliło to też na określenie przybliżonego czasu wystąpienia zagrożenia na danym obszarze.

Dobrym rozwiązaniem okazało się wykorzystanie mediów społecznościowych w procesie komunikacji. Informacje dotyczące m.in. wprowadzanych alarmów przeciwpowodziowych, stanu wody w rzekach lub komunikaty uspokajające były przekazywane w ramach portali zarówno przez dziennikarzy oraz instytucje (w tym MSW), jak i społeczności lokalne.

Dobłą praktyką jest dostępność (niemal całodobowa) oficera prasowego dla mediów, dzięki czemu potwierdzone informacje pojawiają się w opiniotwórczych programach TV, radiowych czy na portalach informacyjnych. Dobra komunikacja wewnątrz instytucji (np. na linii sztab działań – SKKW – oficer prasowy) ułatwia pracę oficera prasowego i minimalizuje czas niezbędny do uzyskania niezbędnych informacji potrzebnych w procesie komunikacji.

Pomoc osób postronnych – mieszkańców – na terenie m.in. powiatu lipskiego usprawniła działania realizowane na poszczególnych posterunkach.

Wprowadzenie patroli z łodziami PSP i Policji, na terenie m.in. powiatu lipskiego, pozwoliło na właściwe rozpoznanie od strony odwodnej wałów przeciwpowodziowych, tj. ustalenie miejsc uszkodzenia wałów przez bobry i skuteczną ich naprawę przed wystąpieniem fali kulminacyjnej.

Podczas prowadzonej akcji patrolowania wałów wprowadzono łączone obsady patroli strażaków i policjantów. Taki system pozwolił na równomierne obciążenie służb biorących udział w patrolach i pozwolił na szybki i skuteczny obieg informacji w przypadku wystąpienia zagrożenia w ramach obu tych formacji zaangażowanych w działania.

5.9. Wnioski i rekomendacje

Poniżej przedstawiono propozycje członków zespołu opracowującego materiał poddawany analizie i będących jednocześnie uczestnikami działań w różnych obszarach.

5.9.1. Zagadnienia organizacyjne

Należy udoskonalić zasady funkcjonowania oraz system alarmowania sił i środków z obozowisk (tymczasowych miejsc stacjonowania sił i środków). W czasie działań przeciwpowodziowych w maju 2014 r. zorganizowane były cztery takie miejsca w trzech częściach województwa: Pionki (OSz), Warszawa (SGSP), Płock (Wyszogród, Słubice) – kolejno, zgodnie z czasem przejścia

fali kulminacyjnej na Wiśle. Z uwagi na pojawiające się sporadycznie problemy z utrzymaniem wysokiego poziomu gotowości wśród funkcjonariuszy z różnych pododdziałów rozlokowanych na terenie obozowiska zauważone zostały następujące potrzeby:

- uruchomienia kanału radiowego funkcjonującego w obozowisku, z obowiązkowym nasłuchem przez dowódców pododdziałów, na którym byłiby oni stale dostępni dla KDR i sztabu,
- uruchomienia nagłośnienia w obozowisku, umożliwiającego skuteczne alarmowanie i powiadamianie wszystkich członków dysponowanego pododdziału (nawet tych znajdujących się w danej chwili np. pod prysznicem czy w stołówce, a nieposiadających przy sobie radiotelefonów).

5.9.2. Zagadnienia sprzętowe

W czasie działań profilaktycznych i doraźnych prowadzonych na wałach przeciwpowodziowych bardzo przydatne okazały się pojazdy typu quad, wykorzystywane zarówno do patrolowania wałów, jak i transportu worków z piachem. Zasadne byłoby rozważenie doposażenia wszystkich JRG, w których rejonie są trudno dostępne obszary, a w których istnieje możliwość szybkiego i skutecznego przemieszczania się quadem, w tego typu pojazdy. Wskazane jest również wyposażenie pododdziałów kierowanych do działań przeciwpowodziowych w co najmniej dwa quady dla każdej kompanii.

5.9.3. Zagadnienia dotyczące współpracy z podmiotami zaangażowanymi w działania

Istotnym elementem jest włączenie miejscowej ludności (kształtowanie postawy obywatelskiej) do działań związanych z kontrolą i umacnianiem podstawy wału.

5.9.4. Zagadnienia dotyczące kompetencji i odpowiedzialności

W wielu powiatach podczas patrolowania wałów przeciwpowodziowych stwierdzono brak konserwacji wałów w zakresie okresowego koszenia – wysoka, przerośnięta trawa utrudniała lub wręcz miejscami uniemożliwiała skuteczne patrolowanie i ocenę stanu wałów (m.in. na terenie powiatów garwolińskiego, kozienickiego, nowodworskiego, płockiego).

Gminy położone nad rzekami powinny posiadać zapas geowłókniny, a nie tylko worków i folii. W przypadku sytuacji kryzysowej wyjazd po geowłókninę jest czasochłonny, a obsada w komendach powiatowych i miejskich poza godzinami pracy biura nie ułatwia dysponowania ludzi do takiego wyjazdu.

Gminy powinny posiadać rozwiązania na pozyskanie pojazdów ciężarowych z geowłókniną, workami z piaskiem, folią itp., gotowych do podjęcia natychmiastowych działań – same porozumienia nie do końca się sprawdzają.

5.9.5. Zagadnienia dotyczące przedsięwzięć organizacyjno-technicznych lub rozwiązań prawnych

Należałoby wymóc na zarządcach obiektów hydrotechnicznych podjęcie działań mających na celu usunięcie nieprawidłowości przy funkcjonowaniu tego typu obiektów. Przykładem może być przepompownia w Borowiczkach, gdzie okazało się, że zabudowa osłaniająca wypływ wody zbudowana z płyt betonowych nie funkcjonuje prawidłowo. Jednolite płyty betonowe pod naporem wody przesunęły się i spadły na pokrywę, blokując ją w położeniu otwarcia na stałe, co uniemożliwia załączenie pomp przepompowni z powodu naporu wody; ponieważ wirniki pracują w odwrotnym kierunku (lewe obroty), uniemożliwia to wypompowywanie wody. W tej sytuacji zaistniała potrzeba zadysponowania pomp dużej wydajności z JRG 2 w Płocku wraz z agregatem prądotwórczym. Będący na wyposażeniu KM PSP w Płocku samochód ratownictwa technicznego wraz z dźwigiem HDS ze względu na parametry zasięgu ramienia nie był w stanie ustawić tych pomp w wodzie. W związku z tym pojawiła się potrzeba zadysponowania samochodu z HDS-em z JRG w Warszawie, co wydłużyło czas podjęcia działań.

Utrudnienia w przygotowaniu terenów zagrożonych powodzią powoduje program „Natura 2000”, który wprowadza znaczne ograniczenia dla działań związanych ze zmianą stanu istniejącego, tj. wycinką drzew i krzewów na międzywalu.

Należy przewidzieć rezerwę suchego prowiantu dla pododdziałów, które ze względu na wykonywanie działań ratowniczych lub dyslokację nie mogą mieć wydanych posiłków na terenie stacjonowania.

Wskazane byłoby, jeśli będzie taka możliwość, aby porcje żywniowe w warunkach polowych lub transportu pakowane były w sposób próżniowy.

Przy znacznych ilościach sił i środków zadysponowanych do działań należałoby powołać dwa zespoły (dwie karty flotowe) odpowiedzialne za zaopatrzenie poddziałów PSP w paliwo.

W przypadku zaangażowania dużej ilości sił i środków KSRG na dużej przestrzeni i w wydłużonym czasie zasadne jest powołanie zespołu prasowego w sztabie działań (działania na szczeblu strategicznym polegają m.in. na wyznaczeniu zespołu prasowego) złożonego z minimum dwóch funkcjonariuszy, którzy odgrywają główną rolę w procesie komunikacji. Zespół wspierany jest, w miarę możliwości, lokalnie przez oficerów prasowych komendantów powiatowych/miejskich PSP. Zespół prasowy powinien mieć dostęp do wszelkich informacji z prowadzonych działań i co do zasady oraz charakteru kompetencji musi być mobilny, aby móc realizować zadania na odcinkach o szczególnym zainteresowaniu mass mediów, wspierając i odciążając KDR w danym miejscu i czasie.

ROZDZIAŁ 6

WNIOSKI I WYNIKI BADAŃ ORAZ PROPOZYCJE ROZWIĄZAŃ SYSTEMOWYCH W ZAKRESIE UREGULOWANIA KWESTII WSPARCIA PODMIOTÓW RATOWNICZYCH W SYTUACJI DEFICYTU ZASOBÓW PODCZAS AKCJI RATOWNICZYCH

Ogólny system ochrony ludności, jak wskazano we wstępie monografii, stanowi zintegrowany na poziomie funkcjonalnym i organizacyjnym organizm, w którym zachodzą różnego rodzaju interakcje będące skutkiem formalnych i kulturowo-społecznych zależności. Organy administracji publicznej realizujące procesy decyzyjne, podmioty wykonawcze, którym prawo przypisuje bezpośrednią funkcję ochronną, czy samoorganizujący się wolontariat – z uwagi na główny cel systemu, a więc ochronę ludzi, ich życia i zdrowia, środowiska czy infrastruktury – pozostają w sieci wzajemnych relacji. Pomimo ich odmienności w sposobie zorganizowania i dużej autonomii działań to właśnie ten cel wiąże je ze sobą, a porządek prawny konstytuuje je w jeden system zdolny do podejmowania skutecznych i efektywnych działań.

Poszczególne elementy systemu, szczególnie system zarządzania kryzysowego i systemy ratownicze, w sposób odmienny definiują czynniki determinujące moment wzbudzenia systemu. Dla służb, inspekcji i straży tym momentem jest sytuacja pojawienia się zdarzenia zagrażającego bezpieczeństwu obywateli, natomiast dla systemu decyzyjnego (systemu zarządzania kryzysowego) taki poziom tego zdarzenia, który wpływa dysfunkcjonalnie na proces decyzyjny, ogranicza go poprzez zakłócenie pracy administracji, brak niezbędnych dla podjęcia optymalnych decyzji informacji czy deficyt zasobów – w takim zakresie, że decyzje te nie zostają podjęte w właściwy sposób lub nie ma możliwości wdrożenia ich w adekwatnym do sytuacji zakresie.

Pomimo odmienności w podejściu do sposobów postrzegania i taksonomii zagrożeń, na potrzeby niniejszych rozważań dokonano uogólnienia – przyjęto, że zagrożenie determinujące konieczność podjęcia przez służby, inspekcje i straże długotrwałych akcji wielopodmiotowych będzie jednocześnie aktywowało działania organów zarządzania kryzysowego, a więc implikowało sytuację kryzysową.

Wprowadzona podczas procesu badawczego systematyka, pozwalająca na uznanie długotrwałych akcji wielopodmiotowych za sytuację kryzysową, umożliwiła określenie wspólnego punktu odniesienia zarówno dla systemów ratowniczych, jak i obszaru odpowiedzialności organów władzy na poszczególnych szczeblach administrowania państwem.

Przepisy polskiego prawa w zakresie zarządzania kryzysowego wskazują na kilka aspektów, przez które należy postrzegać sytuację kryzysową. Pierwszy z nich został zdefiniowany jako negatywny wpływ na poziom bezpieczeństwa obywateli, ich mienia oraz środowiska. Kolejnym determinantem jest dysfunkcyjny wpływ na funkcjonowanie administracji – przy czym należy zwrócić uwagę, że pojęcie to nie odwołuje się jedynie do organów zarządzania kryzysowego (wójtów, starostów, wojewodów oraz Rady Ministrów), ale również do administracji, rozumianej jako „zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje na podstawie ustawy i w określonych prawem formach” [40]. Należy więc uznać, że pod tym pojęciem rozumie się nie tylko organy władzy rządowej i samorządowej (będące organami ZK), lecz także podmioty współpracujące z systemem ZK, a wchodzące w skład:

- krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego,
- systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego,
- systemu ratownictwa górskiego,
- systemu ratownictwa wodnego,
- oraz pozostałe służby, inspekcje i straże uwzględniane w planach zarządzania kryzysowego.

Definicja sytuacji kryzysowej zakłada również, że owo ograniczenie w działalności administracji wynika z nieadekwatności posiadanych zasobów.

Można więc uznać, że głównym celem systemu zarządzania kryzysowego jest ograniczanie możliwości wystąpienia zagrożeń i minimalizacja skutków ich wystąpienia w sytuacji braku sił i środków oraz posiadania niewystarczających zasobów¹¹ dla zapobieżenia niepożądanemu zdarzeniu, przy założeniu, że za zapewnienie odpowiednich zasobów odpowiedzialne są organy zarządzania kryzysowego.

6.1. Procesy wsparcia w kontekście faz zarządzania kryzysowego

Zdefiniowanego powyżej celu działania organów administracji publicznej nie można odczytywać wyłącznie w kontekście uzupełniania zasobów służb ratowniczych. Generalnym celem, jaki został postawiony w ustawie o zarządzaniu

¹¹ Za zasoby należy uznać również właściwe procedury działania, instrukcje postępowania oraz inne dokumenty opisujące sposób działania w sytuacjach wystąpienia zdarzeń niepożądanych.

kryzysowym przed tymi organami, jest osiągnięcie – w sytuacji kryzysu – możliwie wysokiej zdolności do wypełniania swoich ustawowych kompetencji. Tak więc dla:

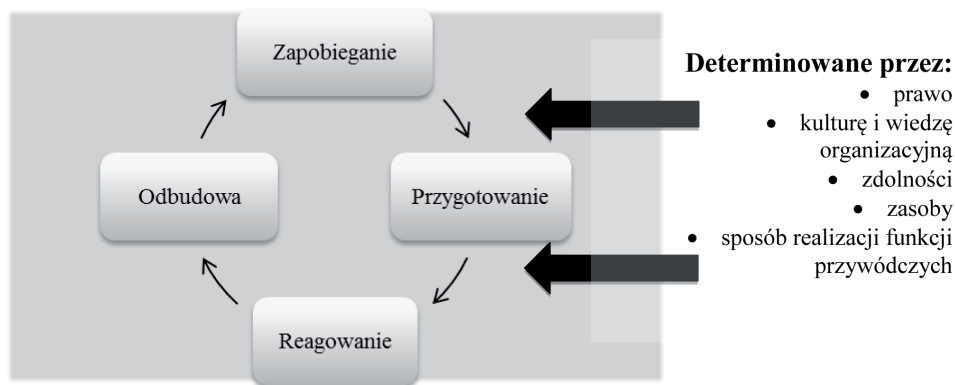
- organów władzy będzie to zdolność do podejmowania adekwatnych do sytuacji decyzji i ich egzekucji,
- służb ratowniczych – skuteczność i efektywność prowadzonych akcji ratowniczych, warunkowana także uzyskaniem efektu organizacyjnego [41],
- służb porządku publicznego – utrzymanie porządku, bezpieczeństwa kraju i jego obywateli, jak również ochrona mienia, zarówno wspólnego, jak i indywidualnego.

Niemniej należy uznać, biorąc pod uwagę powyższe rozważania, że jednym ze sposobów zapewnienia zdolności administracji publicznej (w tym także podmiotów współpracujących¹² z systemem zarządzania kryzysowego) jest wsparcie przez organy władzy służb, inspekcji i straży w trakcie wykonywania przez nie zadań, również poprzez udzielanie im pomocy logistycznej.

Działania te należy przypisać różnym fazom zarządzania kryzysowego. Ustawa definiuje fazy zarządzania kryzysowego jako cztery następujące po sobie etapy (rysunek 17):

- zapobiegania – wszelkie działania prewencyjne mające na celu niedopuszczenie do wystąpienia zagrożenia, a w konsekwencji niedopuszczenie do sytuacji kryzysowej,
- przygotowania – możliwie szerokie działania zmniejszające podatność państwa na zagrożenia, które wystąpią, poprzez przygotowanie procedur postępowania, zagwarantowanie sił i środków do ich realizacji oraz weryfikację tych zdolności w trakcie ćwiczeń i treningów,
- reagowania – wszelkie działania będące wynikiem procesu planowania lub wypracowane w trakcie trwania fazy (w przypadku braku adekwatnych procedur), przy wykorzystaniu centrów i zespołów zarządzania kryzysowego, mających na celu minimalizację skutków zdarzeń niekorzystnych,
- odbudowy – działania podejmowane jeszcze w fazie reagowania, ale przede wszystkim po redukcji niekorzystnych skutków zagrożeń, mające na celu przywrócenie stanu sprzed wystąpienia sytuacji kryzysowej w otoczeniu człowieka, ale przede wszystkim koncentrujące się na przywróceniu pełnej zdolności systemu do działania.

¹² Za podmioty współpracujące, nazywane także podmiotami wykonawczymi, należy uznać wszystkie instytucje, które zostały uwzględnione w planach zarządzania kryzysowego i którym zostały przypisane zadania zgodnie z ich kompetencjami.



Rysunek 20. Fazy zarządzania kryzysowego
(źródło: ustawa o zarządzaniu kryzysowym)

Zapobieganie jest jedyną fazą, której nie można przypisać żadnych zadań związanych ze wsparciem służb przez organy zarządzania kryzysowego. Natomiast w przypadku pozostałych trzech można wymienić:

- dla fazy przygotowania – planowanie możliwości wsparcia zgodnie z art. 4, który mówi, że podczas realizacji planowania cywilnego należy uwzględnić „zapewnienie funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej”; przepis ten wskazuje obowiązek przygotowania procedur dla wsparcia działań ratowniczych,
- dla fazy reagowania – realizacja zaplanowanych wcześniej procedur w zakresie wsparcia logistycznego, a w sytuacjach braku właściwych procedur (przy zdefiniowaniu potrzeb) – reagowanie na zgłoszone przez służby, poprzez CZK lub w trakcie posiedzeń ZZK, informacje o deficycie zasobów niezbędnych do realizacji zadań ochrony ludności,
- dla fazy odbudowy – odtworzenie zasobów zgodnie z art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, który wskazuje, że: zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca 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, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej.

Powyższy rysunek można więc uzupełnić i zaprezentować go w następujący sposób:



Rysunek 21. Realizacja wsparcia logistycznego w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego (źródło: opracowanie własne)

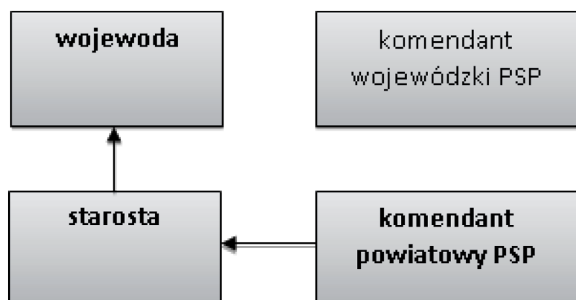
Biorąc pod uwagę obszar badawczy oraz procesy realizowane przez system zarządzania kryzysowego poddane analizie w niniejszej pracy, można wskazać dyrektywy postępowania służb ratowniczych dla drugiej i trzeciej fazy.

Dla fazy przygotowania (w trakcie procesu planowania) można je określić jako:

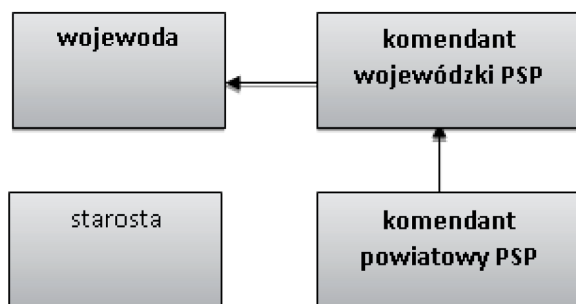
1. Zweryfikuj swoje zadania wskazane w siatce bezpieczeństwa i sprawdź, w jakim zakresie plan zarządzania kryzysowego identyfikuje Twoje kompetencje – to obszary, w których zakresie powinieneś posiadać wystarczające zasoby własne.
2. Określ scenariusze dla każdego zagrożenia, aby móc określić moment, w którym prawdopodobnie wystąpi deficyt Twoich zasobów.
3. Dokonaj analizy pozostałych dostępnych zasobów zidentyfikowanych przez wojewodę.
4. Zweryfikuj ich przydatność z punktu widzenia potrzeb w przypadku prowadzonych akcji ratowniczych.
5. Dokonaj analizy potrzeb w zakresach określonych w procedurach realizacji zadań (wsparcie ze strony Sił Zbrojnych, uruchomienie rezerw strategicznych czy wystąpienie do Ministra Gospodarki o zwiększenie dostaw paliw).
6. Zwróć się do wojewody z propozycją przygotowania procedur mających na celu zapewnienie niezbędnych zasobów (wyników dla dyrektyw wskazanych w punktach 3, 4, 5).

Natomiast dla fazy reagowania, która może wskazać jedynie możliwe modele zgłaszania potrzeb:

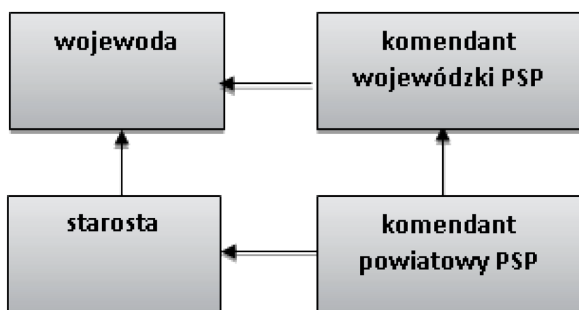
1. Po otrzymaniu prośby o wsparcie ze strony komendanta miejskiego/powiatowego PSP starosta zwraca się z prośbą do wojewody:



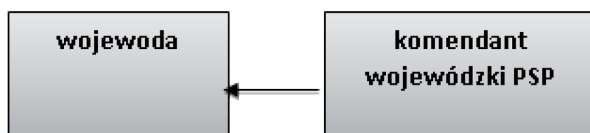
2. Po otrzymaniu prośby o wsparcie ze strony komendanta miejskiego/powiatowego PSP komendant wojewódzki PSP zwraca się z prośbą do wojewody:



3. Po otrzymaniu prośby o wsparcie ze strony komendanta miejskiego/powiatowego PSP komendant wojewódzki PSP oraz starosta zwracają się z prośbą do wojewody:



4. Model, w którym wojewoda udziela wsparcia działań jedynie ze strony odwo-
dów wojewódzkich:



W trakcie badania w celu zidentyfikowania możliwych modeli przeprowadzono badanie przy wykorzystaniu pogłębionych wywiadów, opartych na zestandaryzowanym kwestionariuszu ankiety. W badaniu wzięli udział specjaliści zajmujący się planowaniem cywilnym, znający specyfikę tego procesu na poziomie województwa.

W trakcie badań nie zidentyfikowano żadnych ustalonych i praktykowanych procedur występowania o dodatkowe zasoby. W wywiadach eksperci wskazywali, że proces ten jest uzależniony od:

- rodzaju i zakresu potrzeb,
- szczebla, na którym zidentyfikowano deficyt zasobów,
- czasu, w którym niezbędne jest ich pozyskanie.

6.2. Wyniki badań jakościowych

Badanie eksperckie miało na celu wysłuchanie opinii ekspertów oraz potwierdzenie lub falsyfikację wyników badania dokumentów (przepisów prawa oraz planów zarządzania kryzysowego) przedstawionych w częściach:

- Kompetencje organów administracji rządowej w województwie,
- Planowanie wsparcia działań służb ratowniczych przez rządową administrację terenową.

Wnioski zostały oparte na wynikach przeprowadzonych w trakcie procesu badawczego badań jakościowych z wykorzystaniem kwestionariusza ankiety oraz badań eksperckich. Badanie zostało przeprowadzone w okresie od maja do listopada 2014 r., a wnioski z badań zostały podzielone na trzy części:

1. Określenie obszaru wsparcia udzielanego podmiotom ratowniczym przez wojewodów.
2. Procedury bądź procesy występowania o wsparcie.
3. Ocena zdolności wsparcia.

Ad 1. Obszar wsparcia udzielanego podmiotom ratowniczym przez wojewodę w sytuacji prowadzenia akcji ratowniczej

1. Wojewoda posiada zdolności do udzielania wsparcia finansowego poprzez zwiększenie budżetu podmiotom ratowniczym z rezerwy ogólnej budżetu wojewody. Niemniej PZK nie zawierają procedury uruchomienia tej rezerwy

- proces ten uruchamiany jest zgodnie z procedurami obowiązującymi w urzędzie wojewódzkim. „Członkiem WZZK jest dyrektor Biura Finansowego i to On na bieżąco wykonuje polecenie Szefa WZZK – wojewody wg ustalonych trybów postępowania pomiędzy komórkami organizacyjnymi wojewody i właściwych ministerstw”.
2. Kolejnym obszarem wsparcia, które może wykorzystać wojewoda, jest wsparcie prawne poprzez wydawanie aktów prawa miejscowego. Podobnie jak w przypadku wsparcia finansowego PZK nie posiadają właściwych w tym zakresie procedur.
 3. Wsparcie psychologiczne dla ludności poszkodowanej w wyniku niekorzystnego zdarzenia, traktowane jako uzupełnienie akcji ratowniczych, w opinii przedstawicieli WBiZK nie zostało wskazane jako możliwe do realizacji. Niemniej, co zastrzegając, kwestionariusze wypełniane przez respondentów zawierające taką opinię wskazywały, że w PZK znajdują się procedury pomocy psychologicznej.
 4. Osoby wypełniające kwestionariusze wskazywały, że na poziomie terenowych organów administracji rządowej (województwa) nie ma praktyki udzielania wsparcia jednostkom ratowniczym poprzez zapewnienie niezbędnego sprzętu. Wskazano również, że nie ma takiej możliwości oraz brak jest procedur w tym zakresie.
 5. Wskazywano przy tym, że wojewoda posiada bazę danych dostępnego sprzętu, który mógłby stanowić wsparcie wielopodmiotowych akcji ratowniczych. W większości województw baza danych ma postać elektronicznej bazy.
 6. Analogicznie jak w pkt 5 wskazywano, że nie ma praktyki ani możliwości udzielenia wsparcia poprzez zapewnienie jednostkom ratowniczym zaplecza logistycznego (wyżywienie, baza noclegowa), choć deklarowano, że baza danych zawiera informacje o miejscach, w których można zakwaterować jednostki prowadzące działania ratownicze.
 7. Jednym z najczęściej wykorzystywanych sposobów wsparcia działań ratowniczych jest występowanie do Ministra Obrony Narodowej o wsparcie ze strony Sił Zbrojnych RP. Wszystkie analizowane PZK posiadają właściwe procedury w tym zakresie, które opierają się na podobnym procesie:
 - wniosek do wojewody,
 - analiza/rozpatrzenie wniosku na posiedzeniu WZZK,
 - przekazanie wniosku do MON,
 - koordynacja i monitorowanie działań.
 8. W obszarze wsparcia poprzez zapewnienie dodatkowej łączności na potrzeby akcji ratowniczej większość respondentów wskazała, że realizowała podobne działania. Jednak właściwa procedura nie została ujęta w planie zarządzania kryzysowego województwa.
 9. Kolejnym rozpatrywanym aspektem wsparcia była problematyka wsparcia w pozyskiwaniu informacji niezbędnych do prowadzenia akcji ratowniczej. Większość respondentów wskazywała, że wojewoda dysponuje wyłącznie informacjami pozyskanymi od podmiotów prowadzących akcje ratownicze i w związku z tym nie ma możliwości pozyskania innych informacji. Jednak w dwu przypadkach

deklarowano zdolność do pozyskiwania informacji z systemów ISOK, IMGW oraz posiadanych własnych elektronicznych baz danych.

10. Wszystkie PZK posiadają procedury w zakresie udzielania wsparcia jednostkom ratowniczym poprzez zapewnienie koordynacji działań jednostek PRM (przez lekarza koordynatora).

Ad 2. Występowanie o wsparcie

1. Podczas sytuacji kryzysowych oraz akcji wielopodmiotowych właściwą instytucją dla zgłaszania potrzeb w zakresie wsparcia służb, inspekcji i straży jest ZZK. Niemniej nie ma wypracowanych czy wdrożonych procedur w tym zakresie, a potrzeby są zwykle zgłaszane i omawiane podczas posiedzenia ZZK.
2. W PZK występują dwie procedury odnoszące się do sposobu zgłaszania potrzeb. Pierwszą z nich jest procedura wsparcia działań przez Siły Zbrojne RP. Procedury te zostały szczegółowo opisane w PZK, ponieważ MON uzależnia od nich możliwość udzielenia wsparcia (MON udziela pomocy jedynie w przypadku wskazania takich potrzeb w PZK). Drugą procedurą jest procedura wsparcia jednostek samorządu terytorialnego. Potrzeby JST są bezpośrednio zgłaszane do CZK wojewodów.

Ad 3. Ocena zdolności terenowej administracji rządowej do wsparcia wielopodmiotowych akcji ratowniczych

W odpowiedziach na pytania, jakich udzielali specjaliści w pierwszych dwu częściach kwestionariusza, dokonali oni następującej oceny zdolności wojewody w zakresie wspierania akcji wielopodmiotowych¹³:

- w zakresie organizacji wsparcia (procedur jego udzielania):
dostatecznie¹⁴
- w zakresie dostępności wsparcia (dostępności zasobów):
dostatecznie
- w zakresie **efektywności** wsparcia (adekwatności zasobów do potrzeb):
dostatecznie

6.3. Propozycje rozwiązań

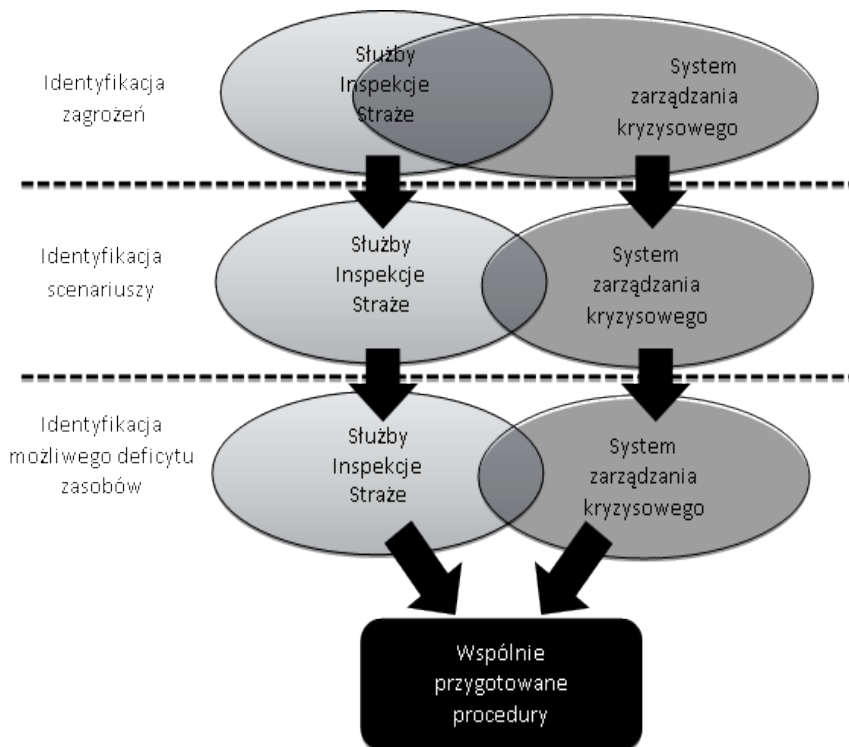
Biorąc pod uwagę przedstawioną powyżej diagnozę stanu prawnego oraz wskazanych zdolności, jakimi dysponują wojewodowie, wraz z ich oceną dokonaną przez wytypowanych w trakcie badania specjalistów, można przyjąć, że propozycje rozwiązań mogą odnosić się do dwu obszarów:

- systemowych,
- operacyjnych.

¹³ Ocena jest średnią uzyskanych ocen.

¹⁴ Według skali czterostopniowej: wysoko, dobrze, dostatecznie, niedostatecznie.

Rozwiązania systemowe powinny definiować nowy sposób organizacji systemu wsparcia logistycznego, czyli formalnych interakcji zachodzących w procesie planowania pomiędzy systemem zarządzania kryzysowego a wszystkimi podmiotami wykonawczymi, które są identyfikowane w planach zarządzania kryzysowego (rysunek 19).



Rysunek 22. Proces uzgadniania wspólnych procedur dla wsparcia akcji ratowniczych (źródło: opracowanie własne)

Powinny one pozwalać na wspólną identyfikację:

- zagrożeń,
- scenariuszy sytuacji kryzysowych umożliwiających określenie jego poziomu, na którym wymagane będzie uruchomienie wsparcia logistycznego ze strony wojewody,
- wielkości deficytu zasobów służb dla scenariuszy *możliwych*¹⁵.

Wynikiem tego działania powinny być jednolite procedury planów działań poszczególnych służb, inspekcji i straży oraz administracji (planów zarządzania

¹⁵ Jeden z czterech rodzajów scenariuszy, prezentujący najbardziej prawdopodobny model wystąpienia zdarzenia przy określonym poziomie skutków.

kryzysowego), pokazujące proces wsparcia logistycznego podczas długotrwałych akcji ratowniczych.

O ile ustawa o zarządzaniu kryzysowym wskazuje konieczność „przygotowania i utrzymywania zasobów niezbędnych do wykonania zadań ujętych w planie zarządzania kryzysowego” – a więc także środków na potrzeby służb, o tyle inne uregulowania prawne odnoszące się do planów podmiotów wykonawczych powinny zostać uzupełnione o przepisy wskazujące na konieczność zbilansowania i przygotowania procedur występowania o dodatkowe zasoby.

W przypadku Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego może to zostać zrealizowane poprzez uzupełnienie § 8.1 o dodatkowy zapis w brzmieniu: „[...] innych zasobów niebędących w dyspozycji KSRG, a możliwych do wykorzystania podczas działań ratowniczych”.

W planach wojewodów procedury te powinny zostać przygotowane jako standardowe procedury operacyjne i powinny określać:

- proces występowania przez służby, inspekcje i strażę do wojewody o wsparcie logistyczne podczas sytuacji kryzysowych,
- katalog dostępnych zasobów,
- zasady ponoszenia kosztów za udostępnione zasoby.

Wprowadzenie tych zmian powinno zostać przeprowadzone w trakcie kolejnej aktualizacji wytycznych Ministra Administracji i Cyfryzacji do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego. Analogicznie procedury te powinny zostać wprowadzone do powiatowych planów ZK poprzez wydanie starostom odpowiednich zaleceń przez wojewodów.

Drugim obszarem proponowanych zmian są zmiany operacyjne – przede wszystkim w obszarze aktywności podmiotów ratowniczych – pozwalające na określenie:

- procesów krytycznych niezbędnych do realizacji zadań,
- ryzyka wystąpienia zdarzeń mogących przerwać te procesy,
- działań zapobiegawczych.

Proponowane procedury dla poziomu operacyjnego odwołują się do wskazanego w pierwszym rozdziale monografii procesu zarządzania ciągłością działania, którego realizacja opiera się na sporządzonym w organizacji planie. Plan ciągłości działania należy rozumieć jako zbiór opracowanych zasad postępowania do wykorzystania w przypadku jakiegokolwiek sytuacji kryzysowej. Podmiotem tworzącym plan może być dowolna organizacja świadoma zagrożeń ze strony jej otoczenia. Plan zawierający procedury postępowania umożliwia przywrócenie działań kluczowych z punktu widzenia instytucji procesów. Przywrócenie działania procesów może odbywać się etapowo, ale tak, aby osiągnąć zdefiniowany wcześniej, akceptowalny poziom realizowanych zadań, strategii i celów.

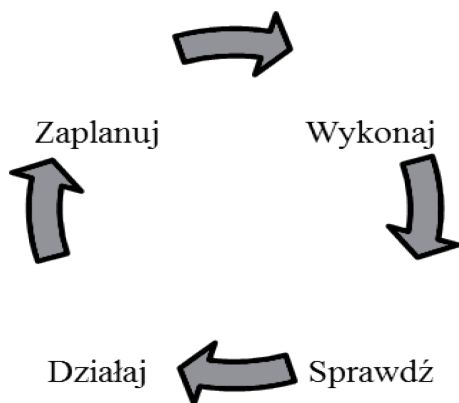
Zarządzanie ciągłością działania to nowe narzędzie wprowadzone normą BS ISO 22301:2012, która zastąpiła Standard Brytyjski BS 25999-2:2007, możliwe do wykorzystania także w odniesieniu do działań systemu zarządzania kryzysowego oraz poszczególnych systemów ratowniczych, jak też służb, inspekcji i straży.

Politykę BCM realizuje system zarządzania ciągłością działania (Business Continuity Management System – BCMS), który odwołuje się do procesu ustanowienia, wdrożenia, przeglądu i ciągłego doskonalenia utrzymania ciągłości działania organizacji [42]. Jak wynika z powyższego, BCM to holistyczny proces identyfikujący potencjalne zagrożenia organizacji i skutki, jakie te zagrożenia mogą wywołać w przypadku ich wystąpienia, zapewniający kształtowanie odporności organizacji i umożliwiający skuteczną reakcję w celu ochrony jej działalności [42].

Podstawowym celem systemu ciągłości działania jest przeciwdziałanie ryzyku związanemu z przerwami występującymi w funkcjonowaniu organizacji. Ciągłość działania jest rozumiana także jako aktywność podejmowana na rzecz budowania zdolności organizacji do skutecznego reagowania w sytuacji wystąpienia zakłócenia [42]. W tym kontekście organizacja musi zbudować system obejmujący:

- zrozumienie organizacji,
- zrozumienie struktury organizacji,
- opracowanie mechanizmów reagowania na zakłócenia funkcjonowania organizacji,
- sprawdzenie opracowanych mechanizmów oraz ich doskonalenie.

Klasyczny cykl zarządzania ciągłością działania opiera się na cyklu PDCA: „plan – do – check – act” (czyli „zaplanuj – wykonaj – sprawdź – działaj”), opracowanym w celu stałego ulepszania systemów zarządzania, spełniania oczekiwań obywateli oraz wypełniania wymagań wynikających z obowiązujących regulacji [42].



Rysunek 23. Cykl zarządzania ciągłością działania (źródło: *Księga dobrych praktyk w zakresie zarządzania ciągłością działania*)

Etapy te można scharakteryzować następująco:

- etap planowania – kiedy określane są wszelkie zależności zewnętrzne i wewnętrzne związane z BCM, cele BCM, procedury związane z zarządzaniem ciągłością działania,
- etap wykonania – kiedy realizowane są regulacje przyjęte na etapie planowania,
- etap sprawdzania – kiedy kontroluje się prawidłowość wykonania przyjętych regulacji,
- etap działania – kiedy udoskonala się BCMS poprzez wdrożenie wniosków wynikających z poprzedniego etapu, które zostały zakwalifikowane i przyjęte przez kierownictwo organizacji.

Z uwagi na złożoność BCMS wymagane jest uczestnictwo w nim osób z wielu poziomów organizacji; będą to:

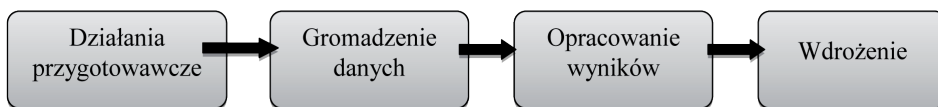
- decydenci – wyznaczają kierunki realizacji systemu,
- koordynatorzy – zarządzają budową systemu w ramach odpowiednich decyzji,
- wykonawcy – pracownicy komórek organizacyjnych odpowiedzialni za budowanie, testowanie i realizację BCM.

Jednym z podstawowych narzędzi ułatwiających podjęcie decyzji dotyczącej obszarów, które muszą zostać objęte planem ciągłości działania na wypadek sytuacji kryzysowej, jest analiza procesów. Proces jest uporządkowanym w czasie ciągiem zmian i stanów, które zachodzą kolejno po sobie. Procesy te należy dokładnie opisać i zdefiniować. Wstępnie można podzielić procesy realizowane w organizacji na kluczowe i niekluczowe. Taki podział ułatwia nam zdefiniowanie wśród procesów kluczowych tych najważniejszych – krytycznych – co pozwala zawęzić obszar, na którym należy się koncentrować w trakcie dalszej realizacji metody.

Kolejny niezbędny element budowy systemu stanowi analiza ryzyka, dla której kluczową sprawą jest identyfikacja wszelkich zagrożeń wpływających na działalność organizacji. Po ich zidentyfikowaniu analizowane są przyczyny i mechanizmy występowania zagrożeń oraz zakres i charakter ich skutków. Dalsza część procedury zakłada:

- oszacowanie skali ryzyka jako prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożeń,
- określenie zakresu i charakteru ich skutków,
- ustalenie hierarchii zagrożeń.

Fundamentem systemu zarządzania ciągłością działania jest analiza wpływu zdarzenia na działalność organizacji. W jej wyniku organizacja pozyskuje informacje, które pozwalają jej się przygotować, by skutecznie ograniczyć skutki sytuacji kryzysowych. Analiza wpływu na działalność składa się z następujących etapów:



Rysunek 24. Etapy analizy wpływu na działalność (źródło: Księga dobrych praktyk w zakresie zarządzania ciągłością działania)

Efektom analizy jest określenie procesów krytycznych organizacji oraz ich właścicieli i uczestników, jak również wymagań odtworzeniowych oraz priorytetów odzwierciedlających procesów [42].

Problematyka zarządzania ciągłością działania jest tematyką stosunkowo nową. Niewiele organizacji posiada doświadczenie i wiedzę dotyczącą tej problematyki. Dodatkowo nie ma zbyt wielu wzorców, w jaki sposób podchodzić do tematu, jednak wydaje się, iż z punktu widzenia organizacji problem jest niezwykle istotny, a efekty wdrożenia zarządzania ciągłością mogą okazać się wartościowe.

- Analizując system ciągłości działania z punktu widzenia postawionego we wstępie tej pracy problemu badawczego, można zauważyć, że jego procedury mogą zostać wykorzystane dla:
 - podniesienia zdolności samych podmiotów ratowniczych w zakresie utrzymania własnych zasobów i zmniejszenia możliwości wystąpienia ich deficytu,
 - przygotowania przez terenową administrację rządową opartych na analizie ryzyka (a więc zwiększających ich praktyczność) procedur:
 - identyfikacji potrzeb służb ratowniczych w zakresie wsparcia logistycznego,
 - agregacji zasobów
 - oraz ich dystrybucji w sytuacji konieczności wsparcia działań służb podczas akcji wielopodmiotowych.

Plan ciągłości działania dzięki swojej formie może zastąpić część dotychczas istniejących procedur, które dotąd były rozproszone, co w przyszłości przyspieszyłoby przywrócenie kluczowych procesów. Szczególnie przydatna wydaje się analiza krytycznych procesów na podstawie najgorszego możliwego scenariusza. Plan ciągłości działania w sposób dokładny określa ilość zasobów alternatywnych oraz zasobów do tzw. minimalnej konfiguracji, nakładając obowiązki ich posiadania i utrzymania, a planowanie minimalnej akceptowalnej konfiguracji sprzętowej pozwala efektywnie wykorzystać posiadane zasoby.

Ponadto metoda ta przykładą bardzo dużą wagę do testowania procedur awaryjnych. Testowanie to odbywa się w ściśle określony sposób, co wymusza wcześniejsze dobre przygotowanie testu. Zasady odnoszące się do cyklicznej aktualizacji planu, przeglądu oraz weryfikacji jego zawartości powodują, że sporządzona dokumentacja jest ciągle aktualna i gotowa do wykorzystania.

ZAKOŃCZENIE

Próbując opisać w jak najbardziej zwięzły sposób rolę, jaką logistyka odgrywa w życiu każdej organizacji, można dokonać trawestacji myśli Neumana odnoszącej się do bezpieczeństwa i wskazać, że logistyka nie jest wszystkim, ale bez niej wszystko jest niczym. Logistyka, pomimo że często pomijana w dyskursie o bezpieczeństwie, pełni ważną funkcję w czasie praktycznego zapewniania owego bezpieczeństwa, podczas sytuacji kryzysowych czy akcji ratowniczych.

Oddana do Państwa rąk monografia pt. *Wsparcie logistyczne działań służb ratowniczych przez organy zarządzania kryzysowego* powstała w trakcie realizacji ogólnego projektu: *System kompleksowego zabezpieczenia logistycznego wielopodmiotowych akcji ratowniczych* i choć stanowiła tylko jeden z elementów złożonego problemu badawczego, pozwoliła na ukazanie szerokiego spektrum istotnych problemów, wskazanie diagnozy stanu obecnie stosowanych rozwiązań, dokonanie ich oceny i przedstawienie propozycji rozwiązań.

Autorzy na samym początku procesu badawczego główny problem, przed którym stanęli, sformułowali w następujący sposób:

W jakim zakresie, uwzględniając konieczność celu, jakim jest ochrona życia, zdrowia, mienia i środowiska, terenowe organy administracji rządowej posiadają zdolność do wspierania działań podmiotów ratowniczych?

Starając się przedstawić poprawną diagnozę, która zgodnie z ogólnym postulatem nauki powinna opisywać w sposób obiektywny określony wycinek rzeczywistości, autorzy dokonali przeglądu norm prawnych i analizy, udostępnionych na potrzeby badania przez wydziały bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego urzędów wojewódzkich, planów zarządzania kryzysowego. Na podstawie badań właściwych oraz opinii ekspertów zajmujących się planowaniem cywilnym można sformułować następujące ogólne wnioski:

1. Problem wsparcia logistycznego akcji wielopodmiotowych nie jest bezpośrednio analizowany w procesie planistycznym, a organy zarządzania kryzysowego w swoich planach nie identyfikują potrzeb służb ratowniczych w przypadku ich wystąpienia.
2. Kwestie te nie pozostają w obszarze zainteresowania samych podmiotów ratowniczych, które ze swoich pozycji nie definiują i nie zgłaszają takich potrzeb.
3. W sytuacji konieczności udzielenia wsparcia służbom, inspekcjom i strażom działania te realizowane są *ad hoc*, a konieczne rozwiązania najczęściej

wpracowywane są podczas posiedzeń zespołów zarządzania kryzysowego już w trakcie trwania niepożądanych zdarzeń.

Dla tak sformułowanych wniosków można wskazać następujące środki naprawcze:

1. Uzupełnić proces planowania cywilnego o standardowe procedury operacyjne planów zarządzania kryzysowego dotyczące kwestii zabezpieczenia logistycznego długotrwałych działań ratowniczych.
2. W fazie przygotowania rozszerzyć proces planowania logistycznego realizowanego przez poszczególne podmioty ratownicze o wskazanie krytycznych scenariuszy wyczerpania się dostępnych zasobów (np. poprzez wykorzystanie procedur ciągłości działania).
3. Skorelować zapisy planów sporządzanych przez organy zarządzania kryzysowego i podmioty wykonawcze, tak aby w jednolity sposób identyfikowały one ryzyko w celu skutecznego reagowania oraz definiowały sposób zapobiegania ich wystąpieniu lub ograniczania skutków w sytuacji incydentu.

Tak skorelowany proces planowania powinien zostać odpowiednio wdrożony i powinien opierać się na zasadzie¹⁶: „Zaplanuj, co i jak będziesz robił, rób zawsze tak, jak zaplanowałeś, rejestruj to, co zrobiłeś, i zawsze bądź gotów to wszystko udowodnić”.

Na zakończenie autorzy chcą zadedykować wszystkim czytającym tę publikację słowa Delacroix, który przestrzegał:

*Doświadczenie uczy nas dwóch rzeczy:
po pierwsze, że wiele należy zmienić,
po drugie, że nie należy zmieniać zbyt wiele.*

¹⁶ Jest to jedna z podstawowych zasad zarządzania jakością zgodnie z normą ISO 9000.

LITERATURA

- [1.] U. Beck, Społeczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2002.
- [2.] Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. – ustawa zasadnicza (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- [3.] Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1229 z późn. zm.).
- [4.] Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (t.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 96, poz. 667 z późn. zm.).
- [5.] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. z 2011 r. Nr 46, poz. 239).
- [6.] Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 z późn. zm.).
- [7.] Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.).
- [8.] Uchwała nr 182/31/2006 Prezydium Zarządu Głównego ZOSP RP z dnia 8 września 2006 r. dotycząca wytycznych w sprawie wyposażenia jednostek operacyjno-technicznych OSP w sprzęt i niezbędne środki działania.
- [9.] Uchwała nr 124/22/2005 Prezydium Zarządu Głównego ZOSP RP z dnia 28 czerwca 2005 r. w sprawie normatywnego wyposażenia ratowników ochotniczej straży pożarnej.
- [10.] ISO 22301:2012 (E) – Zarządzanie ciągłością działania.
- [11.] J. Penc, Leksykon biznesu, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 1997.
- [12.] F. J. Beier, K. Rutkowski, Logistyka, SGH, Warszawa 1999.
- [13.] <http://www.nettg.pl/pojecie/11026/akcja-ratownicza>, dostęp z dnia 8.06.2014 r.
- [14.] M. Kwiatkowski, I. Grabowska-Lepczak, M. Tryboń, Zarządzanie logistyczne narzędziem optymalizacji i racjonalizacji działań z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa ludności cywilnej w sytuacjach kryzysowych realizowane przez państwową straż pożarną, Zeszyty Naukowe SGSP 2011, nr 41.
- [15.] R. Barcik, M. Jakubiec, Systemy logistyczne – podstawy funkcjonowania, Logistyka 2011, nr 4.
- [16.] K. Ficoń, Model konceptualny systemu zabezpieczenia logistycznego okrętu, Systemy Logistyczne Wojsk 2013, nr 39.
- [17.] http://www.podkarpacie.straz.pl/download/wz/pr_gamrat.pdf, dostęp z dnia 1.12.2014 r.
- [18.] http://kultbezp.ciop.pl/P_O_Z_I_O_M_2/pdfy/4-6_m1_L02.pdf, dostęp z dnia 1.12.2014 r.

- [19.] Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 1985 r. Nr 12, poz. 49).
- [20.] http://www.wetgiw.gov.pl/files/3680_GIWz.420-AW-32-11-schroniska-dla-zwierzat.pdf, dostęp z dnia 1.12.2014 r.
- [21.] J. Ciećkiewicz, Ratownictwo medyczne w wypadkach masowych, Wydawnictwo Medyczne Górnicki, Wrocław 2005.
- [22.] A. Nowak, Triage w zdarzeniach masowych, Med. Int. Rat. 2004, nr 7 (3 supl.).
- [23.] Major incident – procedure manual, London Emergency Services Liaison Panel 2003.
- [24.] K. Nadolny, M. Kucap, P. Szwedziński, Organizacja logistyczna dużych akcji ratowniczych, Na Ratunek 2013, nr 5.
- [25.] W. Nowak, E. Nowak, Podstawy logistyki w sytuacjach kryzysowych z elementami zarządzania logistycznego, Społeczna Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania, Łódź – Warszawa 2009.
- [26.] Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej.
- [27.] G. Gierszewska, M. Romanowska, Analiza strategiczna przedsiębiorstwa, PWE, Warszawa 2003.
- [28.] Leksykon wiedzy wojskowej, Warszawa 1979.
- [29.] Działania taktyczne wojsk lądowych – podręcznik, AON, Warszawa 2000.
- [30.] Słownik terminów w zakresie bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 2002.
- [31.] Definicja wskazywana w dokumentacji planistycznej WBiZK WUW.
- [32.] Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206).
- [33.] Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 1166).
- [34.] <http://www.panarchy.org/cannon/homeostasis.1932.html>, dostęp z dnia 27.11. 2014.
- [35.] M. Mazur, Cybernetyka i charakter, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1976 s. 164.
- [36.] M. Kulesza, D. Sześciło, Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 54–55.
- [37.] Dz. U. MAiC z 2013 r., poz. 36.
- [38.] M. Łobocki, Metody i techniki badań pedagogicznych, Impuls, Kraków 2005, s. 212, 222–223.
- [39.] Opracowane na podstawie udostępnionych materiałów operacyjnych uzyskanych z mazowieckiej KW PSP.
- [40.] H. Izdebski, M. Kulesza, Administracja publiczna, Liber, Warszawa 2004.
- [41.] J. Sołoniec, Efekt organizacyjny w harmonogramowaniu jako szczególny przypadek zjawiska synergii organizacji, Zarządzanie Przedsiębiorstwem 2003, nr 1.
- [42.] R.W. Kaszubski, D. Romańczuk, Księga dobrych praktyk w zakresie zarządzania ciągłością działania, Forum Technologii Bankowych przy Związku Banków Polskich, Warszawa 2011, s. 25, 45, 59, 89.

SPIS RYSUNKÓW

Rysunek 1. Relacje pomiędzy organizacjami systemu ochrony ludności (źródło: opracowanie własne)	10
Rysunek 2. Zasada działania SZCD [10]	15
Rysunek 3. Koncepcja etapów podejścia systemowego [15]	17
Rysunek 4. Holistyczna koncepcja wojskowego systemu logistycznego [16]	18
Rysunek 5. Ogólne procesy realizowane przez system zarządzania kryzysowego zidentyfikowane w trakcie analizy przepisów prawnych (źródło: opracowanie własne)	32
Rysunek 6. Zarządzanie kryzysowe jako zarządzanie procesami zależnymi (źródło: opracowanie własne, na podstawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym)	33
Rysunek 7. System zarządzania kryzysowego jako homeostat (źródło: opracowanie własne)	34
Rysunek 8. Determinanty sytuacji kryzysowych (źródło: opracowanie własne, na podstawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym)	35
Rysunek 9. Elementy struktury systemu zarządzania kryzysowego (źródło: opracowanie własne, na podstawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym)	35
Rysunek 10. Centra zarządzania kryzysowego w ujęciu funkcjonalno- organizacyjnym (źródło: opracowanie własne)	38
Rysunek 11. Elementy systemu zarządzania kryzysowego – umiejscowienie w systemie zarządzania informacją (źródło: opracowanie własne)	39

Rysunek 12. Struktura systemu zarządzania kryzysowego w hierarchicznym układzie administracji publicznej oraz obszarami zależności (źródło: opracowanie własne)	41
Rysunek 13. System zarządzania kryzysowego jako organizacja samoucząca się (źródło: opracowanie własne)	42
Rysunek 14. Proces aktualizacji planów zarządzania kryzysowego (źródło: opracowanie własne)	45
Rysunek 15. Proces analizy planu zarządzania kryzysowego (źródło: opracowanie własne)	50
Rysunek 16. Tryb uruchamiania i dystrybucji zasobów (źródło: PZK Kujawsko-Pomorskiego UW, 2011)	60
Rysunek 17. Obszar objęty działaniami w dniu 21 maja 2014 r.	73
Rysunek 18. Schemat organizacyjny Sztabu w trakcie realizacji akcji przeciwpowodziowej	83
Rysunek 19. Widok miejsca pracy sztabu z dnia 21–23 maja 2014 r.	86
Rysunek 20. Fazy zarządzania kryzysowego (źródło: ustawa o zarządzaniu kryzysowym)	96
Rysunek 21. Realizacja wsparcia logistycznego w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego (źródło: opracowanie własne)	97
Rysunek 22. Proces uzgadniania wspólnych procedur dla wsparcia akcji ratowniczych (źródło: opracowanie własne)	102
Rysunek 23. Cykl zarządzania ciągłością działania (źródło: <i>Księga dobrych praktyk w zakresie zarządzania ciągłością działania</i>)	104
Rysunek 24. Etapy analizy wpływu na działalność (źródło: <i>Księga dobrych praktyk w zakresie zarządzania ciągłością działania</i>)	106

SPIS TABEL

Tabela 1. Hierarchiczne uporządkowanie administracji publicznej (źródło: opracowanie własne, na podstawie: M. Kulesza, D. Sześciło, Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne)	40
Tabela 2. Zadania i obowiązki uczestników zarządzania/reagowania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa (źródło: PZK Wielkopolskiego UW, 2011)	51
Tabela 3. Charakterystyka zagrożenia: awaria (źródło: PZK Wielkopolskiego UW, 2011)	53
Tabela 4. Charakterystyka zagrożenia: katastrofa budowlana (źródło: PZK Wielkopolskiego UW, 2011)	54
Tabela 5. Charakterystyka zagrożenia: katastrofa komunikacyjna (źródło: PZK Wielkopolskiego UW, 2011)	54
Tabela 6. Zasoby bazy ARCUS (źródło: PZK Lubuskiego UW, 2011)	55
Tabela 7. Ogólne zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych (źródło: PZK Wielkopolskiego UW, 2011)	56
Tabela 8. Identyfikacja zasobów w PRK-4 (źródło: PZK Kujawsko-Pomorskiego UW, 2011)	61
Tabela 9. Identyfikacja zasobów w PRK-5 (źródło: PZK Kujawsko-Pomorskiego UW, 2011)	62
Tabela 10. Identyfikacja zasobów w PRK-6 (źródło: PZK Kujawsko-Pomorskiego UW, 2011)	63
Tabela 11. SPO 6.1 (źródło: PZK Kujawsko-Pomorskiego UW, 2011)	64
Tabela 12. SPO 11.5 (źródło: PZK Kujawsko-Pomorskiego UW, 2011)	65
Tabela 13. SPO 11.8 (źródło: PZK Kujawsko-Pomorskiego UW, 2011)	66
Tabela 14. SPO 15 (źródło: PZK Kujawsko-Pomorskiego UW, 2011)	67

Tabela 15. Zestawienie zaangażowanych osób podczas akcji przeciwpowodziowej w dniach 14–30 maja 2014 r.	74
Tabela 16. Zaangażowanie sił i środków w działaniach przeciwpowodziowych na terenie poszczególnych powiatów w maju 2014 r.	77
Tabela 17. Udział innych podmiotów ratowniczych w akcji przeciwpowodziowej	81
Tabela 18. Miejsce, statystyka działań, zabezpieczone obiekty	87

ISBN 978-83-61520-10-8