

dr. inż **Eugeniusz W. ROGUSKI**  
Dyrektor Naczelny CNBOP

## **Regionalne i lokalne zarządzanie kryzysowe w standardach UE**

### **Streszczenie**

Autor przedstawia w artykule ogólne zasady decentralizacji i dekoncentracji w zarządzaniu kryzysowym. Omawia poszczególne szczeble decyzyjne od lokalnego poprzez regionalny na krajowym skończywszy. Porównuje krajową rzeczywistość z zasadami przyjętymi w UE. Przedstawił cztery wybrane kraje UE z ich systemami planowania cywilnego i zarządzania kryzysowego.

### **Summary**

The author presents general rules of critical management decentralization & deconcentration. . He talks over particular decision levels from local up to state. Compares polish reality with rules took over in EU. He introduce four countries with their civil planning system and critical management.

### **Wprowadzenie**

Od wielu dziesięcioleci przyjęto za zasadę w naszym kraju, że polityka i strategia zastrzeżone są dla szczebla centralnego. Oznaczało to w praktyce, że tak zwany teren tzn. struktury pośrednie i lokalne nie podejmowały działań bez sygnału w postaci dyrektyw, zaleceń, instrukcji czy też po prostu poleceń z „góry”. System ten funkcjonował ku „ogólnemu zadowoleniu”, tym bardziej, że nadzór centralny polegał wyłącznie na kontroli realizacji celów i zadań określanych odgórnie.

Obecnie w związku z decentralizacją państwa przy równoczesnej dekoncentracji kompetencji i uprawnień wynikającymi z reformy administracyjnej, wdrażany jest kompletnie odmienny model zarządzania państwem. Model ten opiera się w głównej mierze na samodzielności decyzyjnej samorządowych organów administracji publicznej. Szerokie kompetencje określone ustawami z jednej strony oraz ogromna odpowiedzialność z drugiej, stawiają władze samorządowe przed nie lada problemem, szczególnie przy niezmiernie skromnych środkach finansowych.

Ograniczone środki finansowe niewystarczające do pokrycia wszelkich potrzeb zmuszają lokalne władze do podejmowania decyzji o wyborze ich przeznaczenia. Decyzje o realizacji jednych zadań w pełnym wymiarze, innych w ograniczonym czy też wreszcie odstąpienie od realizacji pozostałych mają charakter strategiczny, a nawet często polityczny (w rozumieniu polityki lokalnej). Często stosowane rozwiązania w sąsiednich jednostkach administracyjnego podziału państwa są różne i niewiele mają wspólnego z tak zwanymi ogólnokrajowymi. Odmienności te wynikają z lokalnej specyfiki. Praktycznie każda gmina czy powiat są odmienne pod wieloma względami, takimi jak:

- powierzchnia,
- zaludnienie,
- uprzemysłowienie,
- posiadane zasoby,
- struktura zatrudnienia,
- jakość i nasycenie infrastrukturą,
- zasobność mieszkańców,

- i wieloma innymi.

Lokalna specyfika, wymaga formułowania i planowania odmiennych, indywidualnych, wynikających z potrzeb i możliwości celów strategicznych, pierwszoplanowych, oraz pomocniczych.

## Bezpieczeństwo w ujęciu lokalnym

Bezpieczeństwo należy do jednej z najbardziej elementarnych potrzeb człowieka. Ze względu na sposób zarządzania można wyróżnić kilka poziomów bezpieczeństwa. I chociaż zawsze ostatecznym celem funkcjonowania systemów bezpieczeństwa jest bezpieczeństwo człowieka to sposób ich funkcjonowania zależy od szczebla organizacji systemu. podstawowym szczeblem zarządzania bezpieczeństwem jest szczebel lokalnej administracji samorządowej. Wójtowie, prezydenci, burmistrzowie, starostowie odpowiadają za bezpieczeństwo społeczności, którym przewodzą.

Na ogół bezpieczeństwo definiuje się jako brak zagrożeń. Jest to jednak wielce niedoskonała definicja, gdyż taka sytuacja w ogóle nie ma miejsca. Przeciwnie żyjemy w otoczeniu ryzyka. Można by rzec, że nasze życie przebiega w przestrzeni ryzyk. Ryzyka są wszechobecne i nieuniknione. Problem polega tylko na tym, na jakim poziomie występowania poszczególnych ryzyk mogą być one akceptowalne przez daną społeczność. Ryzyko

i bezpieczeństwo są ze sobą ściśle związane. Mianowicie bezpieczeństwo jest to stan otoczenia cywilizacyjnego i środowiska naturalnego dowolnej społeczności lokalnej. Stan ten określony jest przez poziom całościowego ryzyka w nich występującego.

Mając na uwadze powyższe, występuje konieczność zmiany sposobu zarządzania bezpieczeństwem z zarządzania poprzez służby na zarządzanie poprzez cele, przynajmniej w pierwszym etapie transformacji zarządzania.

Obecny model zarządzania bezpieczeństwem na poziomie lokalnym, opiera się w głównej mierze, na funkcjonowaniu określonych służb, ich autonomicznym działaniu i co najwyżej składaniu sprawozdań przed organami samorządowymi lub rządowymi. Strategia działania służb, inspekcji i straży (administracji zespolonej) opiera się głównie na reagowaniu na zdarzenia. A więc, skupia się na obniżaniu ryzyka poprzez minimalizację skutków zdarzenia niekorzystnego, poprzez szybką i skuteczną reakcję. Dominuje paradygmat „gotowości bojowej”. Jedną z ważniejszych wad zarządzania tylko poprzez gotowość bojową jest zamknięcie się służb w stosunku do społeczności lokalnej. Poza zakazami, nakazami, karaniem mandatami, a w najlepszym razie ostrzeżeniami nie ma praktycznie żadnego dialogu ze społecznością lokalną. A przecież dialog taki jest niezbędny, co najmniej z dwóch powodów:

- **Powód pierwszy** - związany jest z uświadamianiem społeczności lokalnej spraw związanych z zagrożeniami po to, by po wystąpieniu zdarzenia niekorzystnego ich zachowanie było bardziej adekwatne do okoliczności i poprzez swoją racjonalność wspomagało akcję ratowniczą.

- **Powód drugi** - związany jest z uświadamianiem społeczności lokalnej przyczyn powstawania zdarzeń niekorzystnych po to, aby można było części z ich uniknąć.

O ile powód pierwszy bardziej związany jest z minimalizacją skutków powstałych zdarzeń i wiąże się w dużej mierze ze strategią gotowości bojowej, o tyle powód drugi związany jest ze sferą prewencji. Prewencja wymaga od eksperta do spraw bezpieczeństwa innych umiejętności niż umiejętności eksperta z tej samej dziedziny, lecz skupionego na reagowaniu. Ważną cechą prewencji, która decyduje o jej znaczeniu jest to, że w dłuższej

perspektywie czasowej jest ona bardziej opłacalna. I to zarówno ze względu na koszty jak i samo bezpieczeństwo. Przecież eliminowanie przyczyn zdarzeń niekorzystnych, eliminuje same zdarzenia. Wówczas koszty skutków nie istnieją. Natomiast koszty prewencji są z reguły niższe niż koszty usuwania skutków, w szczególności dotyczy to zdarzeń o wymiarze katastrofy.

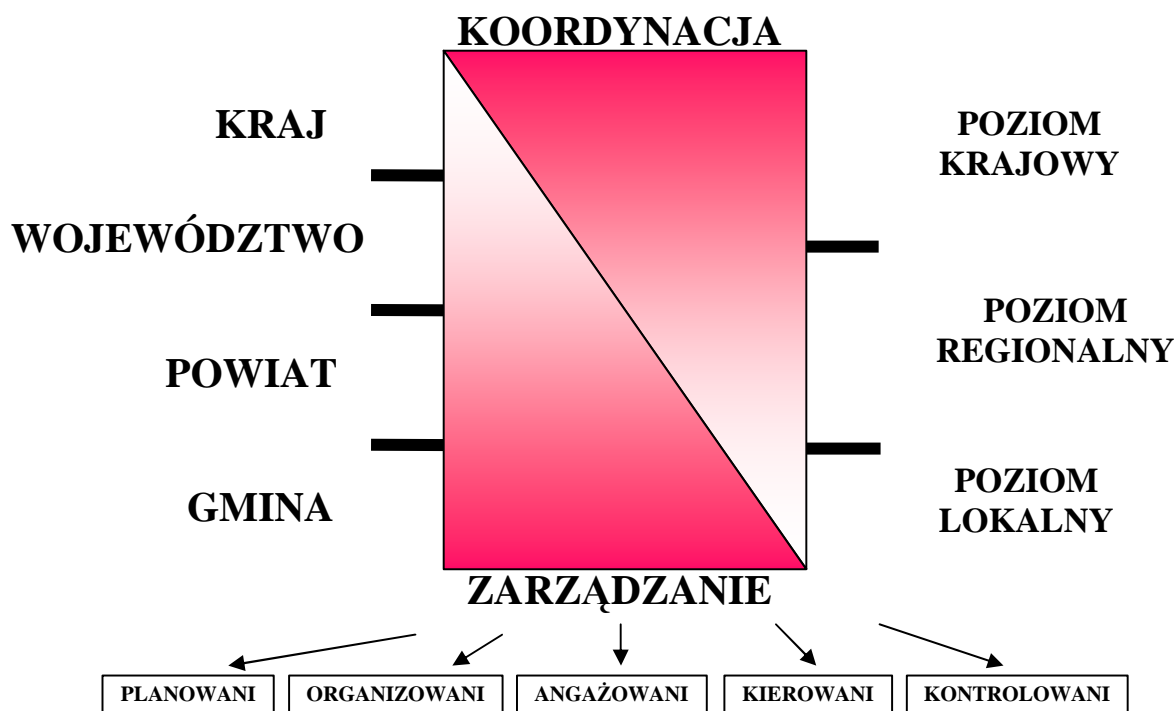
Aby powyższe zmiany mogły przynieść oczekiwane efekty, musi nastąpić zjawisko „wtapiania się” służb w tym ratowniczych w społeczności lokalne.

W omawianych kierunkach, zmiana doktryny służb ratowniczych spowoduje, że łatwiej i pewniej znajdą one swoje miejsce w obszarze kompetencji władz lokalnych. Oznacza to również, że znajdą określone miejsce nie tylko w powiecie, ale będą spełniać wyznaczoną im rolę w rozwoju współpracy między powiatami. Tworzenie związków gmin i powiatów, związków miast i miasteczek, a także metropolii, to wyraźny znak czasu Polski samorządowej. Związki te, w ramach swoich porozumień, dotyczą również spraw związanych z bezpieczeństwem. Powoduje to zwiększenie efektywności działań, poprzez możliwość uzupełnienia sił i środków na zasadach wzajemnej pomocy. Jednak kluczowym zagadnieniem przyspieszającym liczbę takich porozumień jest sprawa obniżenia kosztów. Racjonalizacja i adekwatność zespolonych terytorialnie środków finansowych to jedyny sposób na rzeczywiste podniesienie lokalnego poziomu bezpieczeństwa. Niestety, nawet wśród rozwiniętych krajów europejskich brak jest doświadczeń związanych z wpływem tworzenia związków terytorialnych jednostek samorządowych, a działalnością prewencyjną. W procesie doskonalenia prac prewencyjnych, po eliminacji (prawie likwidacji) przyczyn najprostszych, wymagana jest większa precyzja badawcza, a ta niestety maleje wraz ze wzrostem skali obszaru, którego topografię ryzyka badamy. Zaletą natomiast jest połączenie wysiłków pracowników różnych urzędów, zwiększający ich zdolności do zastosowania lepszych narzędzi, związanych z analizą ryzyka. Poprawia się przepływ informacji i uwspólnia prace prewencyjne. Występuje tu zjawisko, które pozornie pozostaje w sprzeczności z zasadami decentralizacji, zjawisko analogii metodycznej. Rzeczywiście, narzędzia lub metody szacowania wielkości ryzyka mogą być identyczne, lecz same ryzyka zdefiniowane w procesie identyfikacji i hierarchizacji będą różne i zależne od specyfiki lokalnej.

## **Bezpieczeństwo w ujęciu regionalnym**

Mając powyższe na uwadze, jaką rolę pełnić winny centralny i regionalny poziom zarządzania państwem?

Odpowiedź na to pytanie wydaje się bardzo prosta (bo nie złożona) lecz niesłychanie trudna (bo nie łatwa) w implementacji. **Koordinacja.**



Ryc. 1 Zasady zarządzania kryzysowego i koordynacji w ujęciu terytorialnym

Zasada przedstawiona na ryc. 1 i opisana powyżej wydaje się prostą i łatwą, niestety praktyka, czyli *szara rzeczywistość*, pokazuje zupełnie coś innego. Częstość następuje zjawisko *zawłaszczania* kompetencji i organy właściwe do zarządzania lub koordynacji i wspomagania przejmują funkcję kierowania. W związku z powyższym występuje próżnia nadzoru taktycznego i strategicznego powodująca zamieszanie kompetencyjne i tym samym zwiększająca niepożądane konsekwencje. Sytuacja, z którą się zmagamy, z reguły nosi znamiona nadzwyczajności, czyli jest trudna do opanowania sama w sobie, wywołuje straty, w jakim więc celu samemu ją komplikujemy? Czy ambicje własne i chęć *przypodobania się* mediom jest wystarczającym powodem? Odpowiedź nasuwa się sama.

Schematy przedstawione na ryc. 1-5 obrazują w uproszczony sposób procesy decyzyjne towarzyszące zarządzaniu kryzysowemu w kilku wybranych państwach UE. Jak łatwo zauważyć, bez względu na przyjęty w tych państwach system zarządzania, wynikający z ich struktura administracyjnej, zarządzanie kryzysowe opiera się wszędzie o zasadę decentralizacji i dekoncentracji. Jeśli praktyka jest czasami trochę inna to mimo wszystko zasada pozostaje bez zmian i można ją traktować jako normę bądź standard organizacyjno-decyzyjny.

## Podsumowanie

Kształtowanie bezpieczeństwa na określonym, porządnym poziomie jest efektem planowego przemyślanego i sprawnego procesu zwanego zarządzaniem bezpieczeństwem. Najsprawniejsze nawet zarządzanie bez określenia hierarchii priorytetów nie może zapewnić wymiernego, długofalowego sukcesu.

Tylko lokalne podejście do zagadnień bezpieczeństwa gwarantuje logiczne i adekwatne do realiów określenie celów strategicznych, pierwszoplanowych i pomocniczych.

Dopiero po ich określeniu można zaplanować proces zarządzania bezpieczeństwem, jako zespół działań długofalowych polegających na:

- **Zapobieganiu** kryzysom na najwcześniejszym możliwie etapie, co jest całkowicie uzależnione od istnienia lokalnego systemu monitorowania zagrożeń, a raczej ich objawów, oraz systemu prognozowania rozwoju zdarzeń;
- Umożliwieniu podejmowania i wykonywania **planowego działania** organom administracji publicznej w celu zapewnienia bezpieczeństwa ludziom, ich mieniu i środowisku oraz **ciągłości funkcjonowania** administracji w przypadku wystąpienia zagrożeń prowadzących do kryzysu lub stanów nadzwyczajnych w tym wojennego;
- **Szacowaniu skutków** będących konsekwencjami sytuacji kryzysowych lub nadzwyczajnych;
- **Usuwanie negatywnych skutków** sytuacji kryzysowych i nadzwyczajnych ze szczególnym uwzględnieniem odbudowy i modernizacji mającej na celu nie dopuszczenie do sytuacji o podobnym charakterze.

Tak, więc dość powszechne twierdzenie, jakoby decentralizacja i dekoncentracja musiały prowadzić do obniżenia poziomu bezpieczeństwa powszechnego, przy zastosowaniu opisanych wyżej metod i zasad przestaje być prawdziwe. Wyjątek stanowią zagrożenia ustawowo przypisane szczeblowi centralnemu takie na przykład jak zagrożenie bezpieczeństwa granic państwowych, zagrożenia o charakterze militarnym, zagrożenia radiologiczne.

Rzeczywiste podniesienie poziomu bezpieczeństwa obywateli związane jest bezpośrednio z logicznym i właściwym rozdzieleniem kompetencji w zakresie dowodzenia, kierowania, zarządzania i koordynacji pomiędzy organami, podmiotami i osobami uczestniczącymi w *łańcuch* bezpieczeństwa.

## **Narodowe organizacje ochrony cywilnej oraz systemy planowania cywilnego i zarządzania kryzysowego w wybranych państwach UE**

### **BELGIA**

- Powierzchnia - 30.519 km<sup>2</sup>
- Ludność - 10.200.000

### **BELGIJSKA OCHRONA CYWILNA I PLANOWANIE CYWILNE**

#### **PODSTAWY PRAWNE**

Istnieją regulacje prawne dotyczące obszaru postępowania w sytuacjach kryzysu wewnętrznego. Minister Spraw Wewnętrznych jest organem odpowiedzialnym za policję, służby ratownicze, Korpus Obrony Cywilnej i żandarmerię. Minister Spraw Wewnętrznych, gubernatorzy i prezydenci miast są organami odpowiedzialnymi za zasoby cywilne i siły wojskowe w czasie kryzysu.

Ministrowie Gospodarki i Rolnictwa odpowiadają za rezerwy gospodarcze i ekonomiczne i zapewnienie potrzeb życiowych ludności.

Dekret Królewski z 1990 roku zobowiązuje szefów administracji rządowej i samorządowej władze szpitalne i przedsiębiorstw do tworzenia i aktualizowania indywidualnych planów postępowania w sytuacjach nadzwyczajnych.

## **Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Dyrektoriat Generalny Ochrony Cywilnej**

### **MISJA OGÓLNA**

Nieść pomoc osobom i chronić mienie w czasie klęsk, katastrof i nieszczęść.

Minister Spraw Wewnętrznych, poprzez Dyrektoriat Generalny Ochrony Cywilnej, organizuje siły i środki dla ochrony cywilnej narodu. Koordynuje on, w ramach departamentów rządowych i organów publicznych, przygotowanie i wprowadzenie tych przedsięwzięć. Odpowiada za opracowanie planów na nagłe wypadki i informowanie ludności o niebezpieczeństwach, na jakie może być narażona.

### **ORGANIZACJA I KOORDYNACJA POMOCY**

Dyrektoriat Generalny Ochrony Cywilnej jest urzędem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Od 1988 r. Rządowe Centrum Koordynacji w Kryzysach (CGCCR) jest dostępne całą dobę. Ośrodek odpowiada za gromadzenie informacji o większych wypadkach i informowanie o nich Ministra Spraw Wewnętrznych, a jeśli to konieczne, również innych właściwych władz.

### **SZKOLENIE**

- Królewska Szkoła Ochrony Cywilnej organizuje kursy szkoleniowe dla operacyjnej i ochotniczej kadry ochrony cywilnej.
- W każdym regionie kraju znajduje się regionalny ośrodek szkolenia służb przeciwpożarowych.

### **NARODOWE SIŁY INTERWENCYJNE**

Personel ochrony cywilnej tworzy sobą sztaby do zadań administracyjnych i administracji centralnej. W pięciu stałych jednostkach operacyjnych czynnych całą dobę od dnia, w którym nastąpił wypadek, pełni służbę 600 osób personelu.

Ponadto 2.400 ochotników może wesprzeć stały sztab, jeśli zajdzie taka potrzeba.

### **SIŁY LOKALNE**

Aktualnie istnieje 250 gminnych i regionalnych jednostek służb pożarowych w składzie około 16000 strażaków, z których 5000 posiada status zawodowy, a około 11000 stanowią ochotnicy.

### **DANIA**

Powierzchnia	- 43.069 km <sup>2</sup>
Ludność	- 5.200.000

# DUŃSKA GOTOWOŚĆ RATOWNICZA

## PODSTAWY PRAWNE

Duński system ochrony ludności, planowania cywilnego i reagowania w sytuacjach nadzwyczajnych funkcjonuje w oparciu o:

- Konstytucję Królestwa Danii;
- Ustawy;
- Dekrety, Dyrektywy i Zarządzenia;
- Okólniki;
- Zalecenia.

Gotowość ratowniczą reguluje Ustawa o gotowości wydana w 1993 roku. Od stycznia 1993 roku wprowadzono w Danii integrację obrony cywilnej i służby pożarnej zwaną Gotowością Ratowniczą. Ustawa między innymi określa Ministra Spraw Wewnętrznych jako organ nadzorujący system Gotowości Ratowniczej.

### **Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Agencja Kierowania w Sytuacjach Nadzwyczajnych**

## ZADANIA OGÓLNE

Zgodnie z Ustawą o Gotowości Ratowniczej, jej zadaniem jest zapobieganie i minimalizacja, oraz naprawa, zniszczeń, których doznali ludzie, ich własność i środowisko w wyniku wypadków i katastrof, włącznie ze skutkami działań wojennych.

Za pierwsze stawienie czoła nagłemu wypadkowi odpowiada municypalna gotowość ratownicza ( w połączeniu z municypalną obroną cywilną i gotowością pożarnej). Operacje przeciw rzadkim lub kompleksowym wypadkom prowadzone są zwykle przy użyciu Państwowego Korpusu Ratowniczego.

## ORGANIZACJA

Na szczeblu centralnym Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Agencja Kierowania w Sytuacjach Nadzwyczajnych, jako najwyższa władza administracyjna, kierują i nadzorują municypalną gotowość ratowniczą. Agencja obejmuje inspektorat nuklearny i laboratorium chemiczne.

Państwowy regionalny system gotowości składa się w czasie pokoju z 6 Państwowych Ośrodków Regionalnych Korpusów Ratownictwa.

Gotowość ratownicza w 275 duńskich ośrodkach municypalnych jest administrowana przez komisje gotowości wyznaczane przez rady lokalne.

Municypalna gotowość ratownicza jest zdolna do prowadzenia operacji przeciwpożarowych i ratowniczych oraz na przejęcie, zakwaterowanie i wyżywienie ewakuowanych lub poszkodowanych osób, włącznie z ofiarami powodzi i innych klęsk naturalnych.

40 wielkich ośrodków municypalnych jest gotowych podjąć stałe kroki dla przeciwstawienia się skutkom działań wojennych.

## SZKOLENIE I EDUKACJA

Każdego roku Agencja Kierowania w Nagłych Wypadkach przeprowadza szereg szkoleń i kursów w dziedzinie kierowania w nagłych wypadkach, walki z ogniem, ratownictwa, operacji technicznych itp.

Istnieją 4 ośrodki edukacyjne, które znajdują się w gestii Agencji Kierowania w Sytuacjach Nadzwyczajnych - Akademia Oficerska, Szkoła Pożarnicza, Szkoła Średnia Kadry oraz Szkoła Techniczna.

## **SIŁY PAŃSTWOWE**

Duński system poborowy zezwala państwowej gotowości ratowniczej tworzyć i szkolić rezerwę gotowości w czasie pokoju. W przypadku kryzysu lub wojny można zwiększyć liczbę powołanych, dostawy sprzętu i pojazdów do operacji prowadzonych przez państwową gotowość ratowniczą.

W czasie pokoju państwowa gotowość ratownicza zatrudnia 650 pracowników, w tym 200 oficerów. Każdego roku 1400 poborowych przechodzi sześciomiesięczne szkolenie z przeznaczeniem do Państwowych Korpusów Ratowniczych. Szkolenie odbywa się w Ośrodkach regionalnych, co oznacza, że każdy ośrodek posiada stale około 115 poborowych do swojej dyspozycji.

Państwowy Korpus ratowniczy posiada 800 pojazdów m.in. samochody-cysterny, samochody pożarnicze, samochody pionierów, łączności radiowej itp.

Ponadto wyznaczono pewną liczbę samochodów prywatnych do rekwizycji w przypadku mobilizacji.

## **SIŁY LOKALNE**

Rządy lokalne (rady) są odpowiedzialne za budowę i zaopatrzenie municypalnej gotowości ratowniczej zgodnie ze szczegółowymi standardami określonymi przez Ministra Spraw Wewnętrznych.

Rada może nawiązać porozumienie z prywatną kompanią w celu wykonywania przez nią zadań w ramach municypalnej gotowości ratowniczej. Porozumienie musi być zatwierdzone przez Agencję Kierowania w Sytuacjach Nadzwyczajnych.

W Danii istnieją 72 municypalne stacje gotowości ratowniczej, 108 stacji Falek'a i 39 stacji z personelem ochotniczym. Personel składa się z 1700 pracowników pełnoetatowych, 3300 o ograniczonym wymiarze pracy i 1600 ochotników. Ogólna liczba wyjazdów do wypadków wynosi ok. 25000 rocznie.

## **HISZPANIA**

- Powierzchnia - 504.782 km<sup>2</sup>
- Ludność - 39.400.000

## **HISZPAŃSKI SYSTEM OCHRONY CYWILNEJ**

### **PODSTAWY PRAWNE**

Zagadnienie ochrony cywilnej, planowania cywilnego i ratownictwa regulują:

- Dekret 1125/1976 - określający zadania dla struktur militarnych i cywilnych w sytuacjach nadzwyczajnych;
- Ustawa 1/1980 o Obronie Narodowej;
- Ustawa 4/1981 o ostrzeganiu;



- Ustawa 2/1985 o ochronie cywilnej;
- Zalecenia 1/1986 Prezesa Rady Ministrów w sprawie obrony narodowej;
- Dekret Królewski 2639/1986 powołujący „Gabinet Kryzysowy”;
- Dekret Królewski 163/1987 powołujący Dyrektoriat Zarządzania Kryzysowego.

## **Dyrektoriat Generalny Ochrony Cywilnej**

### **ORGANIZACJA RATOWNICZA**

Podstawowym i wyjściowym punktem aktualnego systemu ochrony cywilnej jest Ustawa nr 2/1985 r. o ochronie cywilnej. Ustawa była następnie rozwijana drogą wprowadzenia kilku przepisów, które należy naświetlić, ponieważ ich znaczenie

w konfiguracji państwowego systemu ochrony cywilnej - Podstawowego Standardu Ochrony Cywilnej - zostało zaaprobowane przez Dekret Królewski 407/1992 z 24 kwietnia 1992 r.

Podstawowy Standard ustanawia wymagania dla planów ochrony cywilnej. Ustala kryteria koordynowania różnych planów administracyjnych i ogólnego zakresu administracji i jej kompetencji. Kooperacja między trzema administracjami (centralną, autonomiczną i lokalną) umożliwia wprowadzenie standardów odstających od Podstawowego Standardu. Odnosi się to w szczególności do wewnętrznych struktur Państwowej Komisji ds. Ochrony Cywilnej.

Każda administracja może organizować i kierować swoim systemem ochrony cywilnej z pełną autonomiczną, lecz musi respektować zasady międzyterytorialnej komplementarności, pomocy i solidarności.

Administracja lokalna jest tą, która w pierwszej kolejności zmagą się z nagłym wypadkiem. Szczebel autonomicznej gminy przejmując obowiązki ratowania, gdy szczebel administracji lokalnej nie jest zdolny poradzić sobie własnymi siłami z rozmiarem wypadku. Szczebel centralny odgrywa podobną rolę w stosunku do gminy autonomicznej. Zasada międzyterytorialnej solidarności gwarantuje pomoc z zewnątrz obszaru, na którym zaistniała katastrofa. Taka pomoc jest przewidziana zarówno w planach gminy autonomicznej jak i państwa.

Zgodnie z powyższym Podstawowy Standard wymaga kierowania i koordynowania działań przez państwo w sytuacji, gdy prowadzone są w “interesie państwa”. W innych przypadkach, centralna władza państwowa wraz z posiadanymi siłami i środkami oraz innych administracji, będzie spełniała funkcję wspierającą przedsięwzięcia przewidziane w planie gminy autonomicznej.

### **PLAN TERYTORIALNY**

Podstawowy Standard ustanawia dwa rodzaje planów na nagłe wypadki, plan terytorialny oraz plan specjalny. Pierwszy przewidziany do radzenia sobie z ogólnymi przypadkami, może być planem wiodącym, który określa struktury i sposoby dostępu do planów terytorialnych na szczeblu lokalnym.

Plan specjalny zawiera wprowadzenie metodologii oraz technicznych i naukowych środków specyficznych dla każdego rodzaju zagrożenia.

Plan ten może odnosić się do:

- wypadków nuklearnych,
- powodzi,
- aktywności sejsmicznej,
- pożarów lasów,

- sytuacji wojny,
- katastrof chemicznych,
- transportu substancji niebezpiecznych,
- aktywności wulkanicznej.

Dwie pierwsze sytuacje są w zainteresowaniu państwa, co nie wyklucza uczestnictwa innych organizacji (instalacje medyczne, logistyczne itp.) i na szczeblu planowania municypalnego (municypalne plany na nagłe wypadki - wypadek nuklearny).

Autonomia różnych administracji w kierowaniu i organizacji nie wyklucza jednolitości i zwartości w zakresie planowania. Faktycznie plany terytorialny i specjalny gmin autonomicznych są zatwierdzane przez Państwową Komisję ds. Ochrony Cywilnej. Państwowa Komisja, jako organ doradczy, opiniuje zasady, które definiują kryteria i minimalne wymagania, które są potrzebne dla jednoczenia planów trzech szczebli hiszpańskiej administracji (centralnego, autonomicznego i lokalnego). Pozostała regulacja prawna jest przedmiotem konsensusu między zainteresowanymi trzema szczeblami administracyjnymi.

Na szczeblu gmin autonomicznych istnieją komisje ochrony cywilnej gminy autonomicznej, które integrują przedstawicieli trzech szczebli gmin. Jest to ta komisja, która zatwierdza plany terytorialne i specjalne niższych szczebli (prowincja, miasto, grupy gmin).

## SIŁY I ŚRODKI

Trudno jest podać precyzyjnie dane o siłach osiągalnych dla potrzeb ochrony cywilnej, ponieważ nie ma specjalnie wydzielonych sił do różnych systemów ochrony cywilnej.

Dyrektoriat Generalny Ochrony Cywilnej zatrudnia ponad 500 osób, z których część ma przydział do kierownictwa w Madrycie a część jest oddelegowana do różnych jednostek ochrony cywilnej prowincji i autonomicznych gmin. Ci cywilni urzędnicy państwowi pracują głównie w planowaniu koordynacji.

Liczba osób i środków dostępnych dla udziału w interwencjach zależy od przewidzianych w planach. 1400 strażaków zawodowych, wspieranych przez ochotników, tworzy ważny rdzeń w tych operacjach. Służba zdrowia, siły policji (państwowej, autonomicznej i lokalnej), gwardia cywilna, Czerwony Krzyż lub zwalczanie pożarów lasów ICONA (prawie 20 samolotów własnych i wynajętych oraz śmigłowców) są również elementami, które stanowią sobą jednostki interwencyjne w przypadku nagłych wypadków.

Operacje wyjątkowe (Igrzyska Olimpijskie, targi i wystawy międzynarodowe) wnoszą ważny wkład w doskonalenie organizacji, który wykracza daleko poza przedstawione powyżej dane. Np. rokrocznie operacja związana z ruchem emigrantów z państw Maghrebu w Cieśninie Gibraltarskiej angażuje ponad 2000 osób.

## FRANCJA

- powierzchnia - 551.695 km<sup>2</sup>
- ludność - 58.300.000

## FRANCUSKIE BEZPIECZEŃSTWO PUBLICZNE

**Ministerstwo Spraw Wewnętrznych**  
**Dyrektoriat Bezpieczeństwa Publicznego**

ZADANIE OGÓLNE

Zgodnie z ustawą z 22 lipca 1987 r. celem działalności Dyrektoriatu Bezpieczeństwa Publicznego jest zapewnienie ochrony osób, mienia i środowiska oraz zapobieganie ryzyku wypadków i wszelkiego rodzaju katastrof. Dyrektoriat Bezpieczeństwa Publicznego kieruje państwową służbą od nagłych wypadków i koordynuje działania lokalnych służb ratowniczych odpowiedzialnych za udzielanie pomocy. Przyczynia się do zapobiegania katastrofom naturalnym i technicznym, opracowuje teksty haseł na zapobieganie wypadkom, plany pomocy i walki z ogniem, pomaga w szkoleniu strażaków i rozwija system bezpieczeństwa publicznego w skali międzynarodowej poprzez projekty koordynacji i pomocy operacyjnej dla innych państw.

## ORGANIZACJA POMOCY I RATOWNICTWA

Dyrektoriat Bezpieczeństwa Publicznego (DSC) wchodzi w skład Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Ośrodek Operacyjny Dyrektoriatu Bezpieczeństwa Publicznego (CODISC), państwowy ośrodek koordynacji, zapewniają prowadzenie operacji przez całą dobę na szczeblu państwowym, zarówno we Francji jak i za granicą. Odpowiada on za informowanie Ministra Spraw Wewnętrznych i władz państwowych o wypadkach i katastrofach.

Międzyregionalne ośrodki operacyjnej koordynacji bezpieczeństwa publicznego (CIRCOSC) mają siedziby w Marsylii, Lionie, Rennes, Bordeaux, Metz i w Paryżu. Wewnątrz każdego obszaru obrony, CIRCOSC zapewnia koordynację i pomoc oraz operacje ratownicze podległe władzy prefekta obszaru.

## SZKOLENIE

Państwowy Instytut Studiów nad Bezpieczeństwem Publicznym (INESC) założono w Nainville-Les-Roches, łącznie z Państwową Wyższą Szkołą Oficerów Pożarnictwa.

## PAŃSTWOWE INTERWENCYJNE SIŁY I ŚRODKI

Personel Dyrektoriatu Bezpieczeństwa Publicznego: 2.720 pracowników włącznie z 1.610 żołnierzami Jednostek Szkolenia Bezpieczeństwa Publicznego i Jednostek Interwencyjnych, 71 oficerów pożarnictwa oraz 494 pracowników administracyjnych. 184 osoby pracują w bazach śmigłowców, 230 w bazie lotniczej w Marignane, 84 w CIRCOSC, 127 w INESC i 389 w budynku centralnym Dyrektoriatu Bezpieczeństwa Publicznego w Levallois-Perret.

Środki lotnicze: 36 śmigłowców rozmieszczonych w 20 bazach służących do nagłej pomocy medycznej i różnych operacji ratowniczych (26 śmigłowców Alouette III, 4 Dauphin, 6 Ecureuil), 28 bombowców wodnych rozmieszczonych w Marignane, które służą do zwalczania pożarów lasów (samoloty: 11 Canadair, 13 Tracker, 2 Fokker i 2 C 130 Hercules dzierżawionych w sezonie pożarów lasów).

Niszczanie bomb: 120 osób rozmieszczonych w 19 ośrodkach na obszarze kraju, łącznie z terytoriami zamorskimi (525 ton amunicji pochodzącej z ostatnich 2 wojen światowych znaleziono w 1994 r.).

Pięć Jednostek Szkolenia Bezpieczeństwa Cywilnego i Interwencji (UIISC) łącznie z 1.610 żołnierzami tworzy DICA. Pododdziały te są w stałej gotowości do wysłania ich samolotami do dowolnego miejsca na świecie w przypadku katastrof naturalnych. Odkąd zostały one utworzone (początek lat osiemdziesiątych), DICA ratowała ludzi w ponad 10 krajach (Włochy, Meksyk, Armenia, Iran, Turcja, Grecja.....).

Utworzono 4 operacyjne logistyczne (ESOL), w których pracuje 126 osób odpowiedzialnych za wspieranie sił i środków Dyrektoriatu Bezpieczeństwa Publicznego.

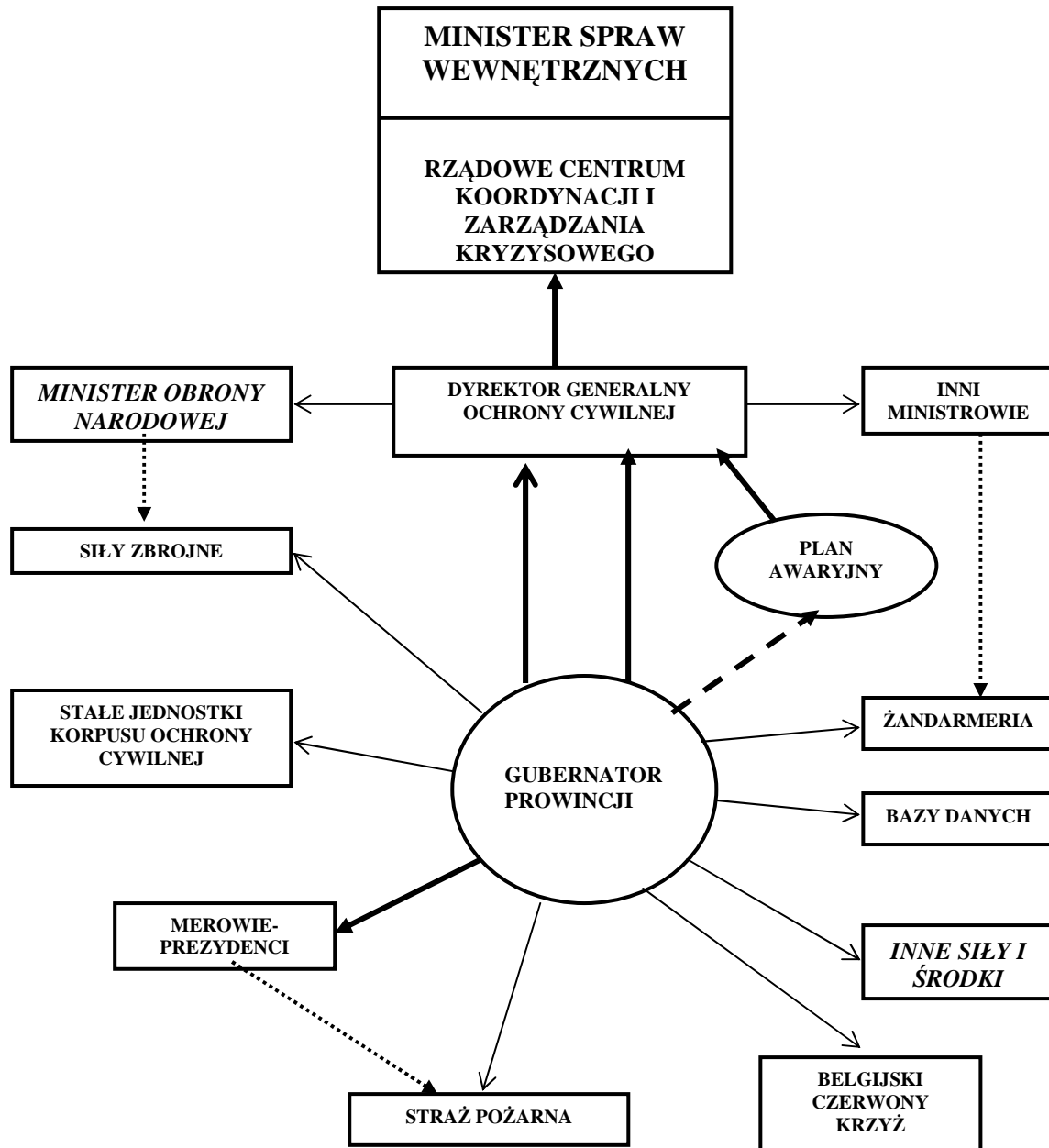
## SIŁY LOKALNE

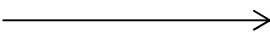
Bezpieczeństwo Publiczne jest kompetencją podzieloną między władzami lokalnymi i państwowymi. Burmistrz w każdej gminie i prefekt w departamencie są odpowiedzialni za prewencję przed niebezpieczeństwem oraz rozdział pomocy i ratownictwo. Prefekt daje początek planowi departamentalnemu ORSEC (organizacja ogólna pomocy publicznej i prywatnej) ratowania (np. czerwony plan wprowadzenia łańcucha pomocy medycznej na wypadek licznych ofiar). Prefekci posiadają do swojej dyspozycji międzydepartamentalną służbę ekonomiczną, obronę cywilną i ochronę cywilną.

Przez całą dobę działania dla bezpieczeństwa publicznego zabezpieczają 238.000 strażaków zawodowych i ochotników (włącznie z 8400 strażakami Paryskiej Brygady Straży Pożarnej BSPP i Marsylskim Batalionem Straży Pożarnej BMPM powstałym z przyczyn historycznych ze strażaków wojsk lądowych i marynarki wojennej).

Strażacy należą do organów gminnych, międzygminnych lub departamentalnych. W każdym departamencie (za wyjątkiem Paryża i trzech otaczających go departamentów gdzie działa BSPP), departamentalne służby pożarnicze i ratownicze (SDIS), są finansowane przez władze lokalne i kierowane przez prezydenta rady generalnej, lecz podlegają władzy prefekta podczas operacyjnego wprowadzania środków pomocy.

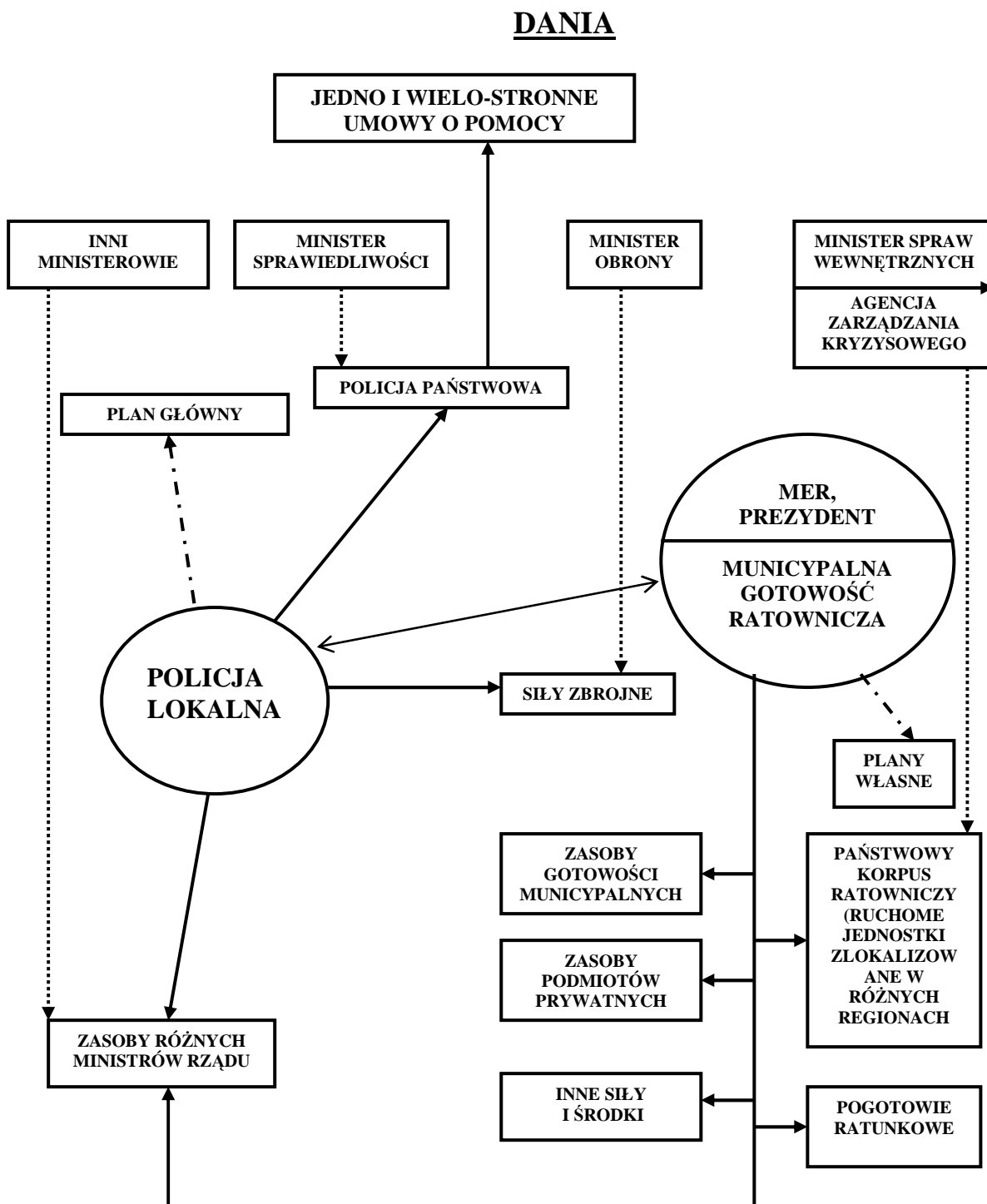
## BELGIA



- PLANOWANIE 
- DOWODZENIE 

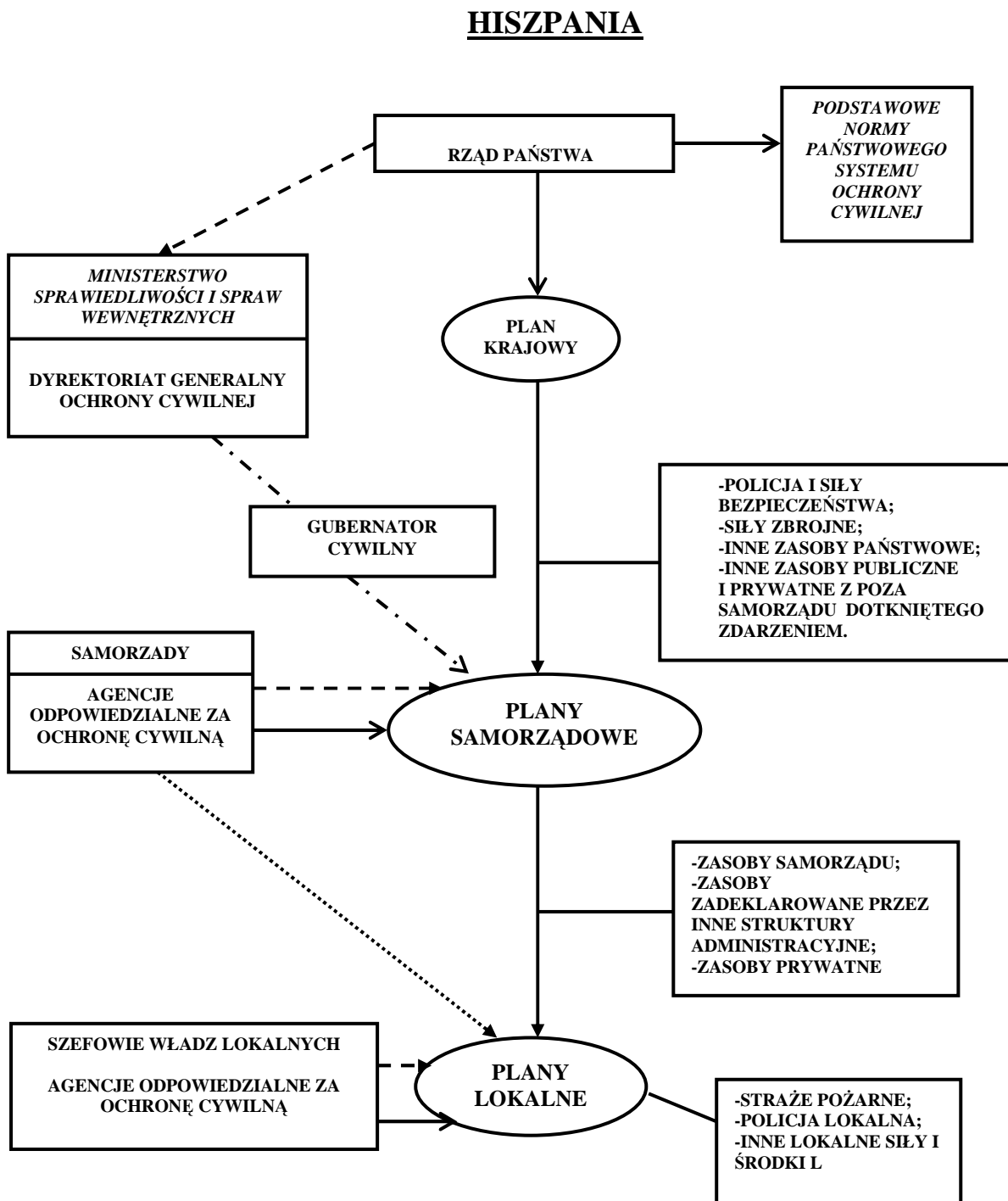
- **INFORMOWANIE** →
- **PROŚBA O POMOC** →
- **DOTOWANIE POMOCOWE** ⋯→

Ryc. 2 Schemat procesów planistycznych i decyzyjnych w zarządzaniu kryzysowym Belgii



- PLANOWANIE ----->
- PROŚBA O POMOC ----->
- DOTOWANIE POMOCOWE .....>
- ŁĄCZNOŚĆ I WSPÓŁPRACA ----->

Ryc. 3 Schemat procesów planistycznych i decyzyjnych w zarządzaniu kryzysowym Danii









Ryc. 5 Schemat procesów planistycznych i decyzyjnych w zarządzaniu kryzysowym Francji

### **Bibliografia**

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990r. O samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 13, poz. 74 z późn. zm.);
2. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. O samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.);
3. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. O samorządzie województwa (Dz. U. Nr 91, poz. 576 z późn. zm.);
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1997 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U.01.80.872 z póź. zm);
5. Ustawa o stanie klęski żywiołowej z dnia 18 kwietnia 2002 r. (Dz. U. z dnia 22 maja 2002 r. z późn. zm);
6. Community Disaster Education Guide. American National Red Cross, 1992;
7. Materiały szkoleniowe Reforma Administracji Publicznej. Podstawowe wartości i założenia reformy ustrojowej, Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 1999r;
8. Materiały szkoleniowe Reforma Administracji Publicznej. Nowy podział kompetencji i zadań administracji rządowej i samorządowej. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 1999r;
9. Vade-mecum of civil protection in the European Union, European Commission Directorate-General for Environment 1999;
10. Disaster Management Course, Cranfield University, Disaster Management Center UK 2000;
11. International Civil Emergency Planning Handbook, OCB 1999-2000;
12. E.W.Roguski „Narodowe systemy zarządzania kryzysowego oraz planowania cywilnego w wybranych państwach Europy”, opracowanie zbiorowe pt.: „Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie lokalnym” Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Fundacja Edukacja i Technika Ratownictwa, Częstochowa 2001, str.19-56;
13. J. Konieczny „Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, wypadkach i katastrofach”, Oficyna wydawnicza GARMOND, Warszawa – Poznań 2001r.;
14. J.Wolanin, E.W.Roguski ,D.Wojciechowska. Sterowanie ryzykiem – rozwiązania modelowe. Gdańsk, 2002r.;
15. E.W.Roguski. Planowanie cywilne, matryca bezpieczeństwa, zarządzanie skutkami. Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie lokalnym, SGSP, Warszawa 2002r.;

16. E.W.Roguski „Elementy lokalnej polityki i strategii bezpieczeństwa”, „Planowanie zintegrowane jako element zarządzania kryzysowego” praca zbiorowa pod redakcją Jerzego Wolanina pt.: „Zarządzanie bezpieczeństwem. Wybrane zagadnienia ochrony ludności 3” Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Fundacja Edukacja i Technika Ratownictwa, Warszawa 2003, str. 57-77;
17. E.W.Roguski „Planowanie zintegrowane w zarządzaniu bezpieczeństwem”, Zarządzanie bezpieczeństwem w sytuacjach kryzysowych, Instytut Problemów Współczesnej Cywilizacji, Warszawa 2003, str. 5-15;
18. E.W.Roguski “Przygotowanie decydentów do podejmowania decyzji w stanie stresu wywołanego wystąpieniem zjawisk kryzysowych”, praca zbiorowa pod redakcją Roberta Kęsy “ Ochrona przed powodzią”, Ministerstwo Środowiska, Komenda Główna Państwowej straży Pożarnej, Śląska Rada Naczelna Organizacji Technicznej FSNT w Katowicach- Szczyrk, październik 2004, str.7;
19. E.W.Roguski, „Elementy lokalnej polityki i strategii bezpieczeństwa”, Bezpieczeństwo Technika Pożarnicza nr 02/03/04/2006, Centrum Naukowo Badawcze Ochrony Przeciwpożarowej, Józefów 2006, str. 15-21.