

# Marian Żuber, Anna Dziadkiewicz

---

## Współdziałanie służb, inspekcji i straży na szczeblu powiatu w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń

---

Historia i Polityka nr 23 (30), 69-85

---

2018

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Marian ŻUBER

Akademia Wojsk Lądowych im. gen. T. Kościuszki we Wrocławiu,  
Wydział Nauk o Bezpieczeństwie, Polska

Anna DZIADKIEWICZ

Starostwo Powiatowe w Strzelinie, Polska

## Współdziałanie służb, inspekcji i straży na szczeblu powiatu w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń

### Cooperation in the District Between Services, Inspectorates and Guards During the Emergency Threats

#### • Abstrakt •

W artykule omówiono problematykę sytuacji nadzwyczajnych zagrożeń oraz rolę, jaką pełnią w nich służby, inspekcje i straże na szczeblu powiatu. Przedstawiono zadania najważniejszych organów powiatu – starosty, zarządu oraz rady powiatu, jakie ustawodawca nałożył na nie w sytuacjach kryzysowych. Szczególną uwagę zwrócono na współpracę oraz sposób jej organizacji, w przypadku służb, inspekcji i straży w sytuacjach kryzysowych, podejmowaną na szczeblu powiatu pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w zapobieganie i likwidację ich skutków.

**Słowa kluczowe:** system bezpieczeństwa państwa, nadzwyczajne zagrożenia, zarządzanie kryzysowe, współdziałanie w powiecie

#### • Abstract •

The article discusses problems of emergency threats and the function of the services, inspectorates and guards in the district during this kind of situations. Tasks which legislator imposed in the crisis situations on the most important authorities of the district – district head, administration and district council were presented. Special attention was drawn to cooperation and the way it is organized in the district among subjects involved in prevention and elimination of results of the crisis situations.

**Keywords:** national security system, emergency threats, crisis management, cooperation in district

## Wstęp

Struktura systemu zarządzania kryzysowego w Polsce oparta jest na wszystkich szczeblach administracji publicznej, co sprawia, że zachodzi konieczność ich odpowiedniego przygotowania w zakresie przeciwdziałania, reagowania i odtwarza-

nia zasobów w sytuacjach kryzysowych. Poszczególne poziomy systemu dysponują odpowiednimi zasobami niezbędnymi do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Mówiąc o zasobach, mamy na myśli zarówno sferę materialną (sprzęt, wyposażenie, a także środki finansowe), jak i osobową (zasoby ludzkie i doświadczenie osób uczestniczących w procesie zarządzania kryzysowego).

Według zapisów *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej* z 2014 roku Polska zapewnia bezpieczeństwo państwa i obywateli poprzez stwarzanie warunków do realizacji interesów narodowych i osiągnięcia celów strategicznych. Interesy narodowe określa art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej („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” (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, 1997). Z nich wynikają interesy narodowe w dziedzinie bezpieczeństwa, do których należą:

- „dysponowanie skutecznym narodowym potencjałem bezpieczeństwa zapewniającym gotowość i zdolność do zapobiegania zagrożeniom, w tym odstraszenia, obrony i ochrony przed nimi oraz likwidowania ich następstw;
- silna pozycja międzynarodowa Polski i członkostwo w wiarygodnych systemach bezpieczeństwa międzynarodowego;
- ochrona indywidualna i zbiorowa obywateli przed zagrożeniami dla ich życia i zdrowia oraz przed naruszeniem, utratą lub degradacją istotnych dla nich dóbr (materialnych i niematerialnych);
- zapewnienie swobody korzystania przez obywateli z wolności i praw, bez szkody dla bezpieczeństwa innych osób i bezpieczeństwa państwa oraz zapewnienie tożsamości narodowej i dziedzictwa kulturowego;
- zapewnienie trwałego i zrównoważonego rozwoju potencjału społecznego i gospodarczego państwa, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony środowiska naturalnego oraz warunków życia i zdrowia ludności jako podstawy bytowania” (*Strategia bezpieczeństwa narodowego RP*, 1997).

Strategiczny potencjał bezpieczeństwa narodowego zależy od sprawności działania systemu bezpieczeństwa narodowego obejmującego siły, środki i zasoby przeznaczone przez państwo do realizacji zadań w obszarze bezpieczeństwa, odpowiednio zorganizowane, utrzymywane i przygotowywane. Na system składają się: podsystem kierowania (utworzony przez organy władzy publicznej i kierowników jednostek organizacyjnych, wykonujących zadania związane z bezpieczeństwem narodowym, wraz z organami doradczymi i aparatem administracyjnym oraz procedurami funkcjonowania i stosowną infrastrukturą) i podsystemów wykonawczych (siły i środki przewidziane do realizacji zadań w obszarze bez-

pieczeństwa narodowego, pozostające w dyspozycji organów kierowania bezpieczeństwem) i wchodzące w skład tych ostatnich podsystemy operacyjne (obronne i ochronne) oraz podsystemy wsparcia (społeczne oraz gospodarcze; *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP*, 2014).

Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej odpowiedzialność za bezpieczeństwo obywateli spoczywa na państwie polskim. To właśnie Rada Ministrów, w zakresie i na zasadach określonych w konstytucji, w szczególności zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny (Gwardyński, Kaczmarczyk, 2016). Bezpieczeństwo wewnętrzne to „stan (proces) uzyskany w efekcie spełniania przez państwo funkcji wewnętrznej realizowanej w ramach strategicznej polityki bezpieczeństwa przejawiający się ochroną zdrowia, życia ludzi i majątku narodowego przed bezprawnym działaniem, skutkami klęsk naturalnych i awarii technicznych” (Ścibiorek, Wiśniewski, Kuc, Dawidczyk, 2015). Natomiast porządek publiczny to „istniejący stan stosunków i urządzeń społecznych zapewniający bezpieczeństwo, spokój oraz ład w miejscach ogólnie dostępnych, regulowany normami prawnymi i zasadami współżycia społecznego” (Serafin, Parszowski, 2011). Z porządkiem publicznym jest ściśle powiązane pojęcie bezpieczeństwa publicznego, określanego jako „ogół warunków i instytucji chroniących życie, zdrowie, mienie obywateli, majątek ogólnonarodowy, ustrój i suwerenność państwa przed zjawiskami groźnymi dla ładu prawnego, a także przed zjawiskami mogącymi zakłócić normalne funkcjonowanie obywateli, godzącymi w ogólnie przyjęte normy postępowania. To system rozstrzygnięć prawno-publicznych i stosunków społecznych powstających lub kształtujących się w miejscach publicznych oraz stosunków społecznych powstających lub rozwijających się w miejscach niepublicznych, zapewniających w szczególności ochronę życia, zdrowia i mienia obywateli oraz mienia społecznego” (Ścibiorek, Wiśniewski, Kuc, Dawidczyk, 2015).

Niniejszy artykuł prezentuje problematykę bezpieczeństwa i porządku publicznego na szczeblu powiatu, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień zarządzania kryzysowego. Biorąc pod uwagę konieczność zaangażowania w ten proces wielu podmiotów, w tym m.in. służb, inspekcji i straży, wiele uwagi poświęcono zagadnieniu współdziałania niniejszych podmiotów dla zapewnienia sprawnego i skoordynowanego reagowania w sytuacjach kryzysowych. Powyższe rozważania przeprowadzono, wykorzystując opinie osób zajmujących się powyższą problematyką zawarte w dostępnych źródłach literaturowych, poparte zapisami aktualnych aktów prawnych i dokumentów normatywnych, wskazując na rolę, jaką pełnią służby, inspekcje i straże w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń. Autorzy przedstawili organizację i zadania podmiotów odpowiedzialnych za ich współpracę i koordynację działań w sytuacjach kryzysowych.

## Powiat jako element w systemie bezpieczeństwa państwa

Na system bezpieczeństwa państwa składa się „ogół podmiotów wykonujących określone funkcje (obowiązki) związane z zapewnieniem warunków bezpiecznego funkcjonowania struktur państwa oraz ochroną ludności i majątku narodowego przed skutkami oddziaływań kryzysowych i wojennych na wszystkich szczeblach organizacyjnych państwa (poziom krajowy, wojewódzki, powiatowy i gminny)” (Wiśniewski, 2013).

Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Wykonuje on określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym między innymi w zakresie: porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska. Do zadań publicznych powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży (Ustawa o samorządzie powiatowym, 1998).

Na czele powiatu stoi rada powiatu, jako organ stanowiący, wybierany w wyborach powszechnych, oraz zarząd, któremu przewodniczy starosta. Rada może wydawać przepisy porządkowe, jeśli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, jeżeli przyczyny zagrożenia występują na obszarze więcej niż jednej gminy.

Zarząd powiatu wykonuje zadania powiatu przy pomocy starostwa powiatowego, kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych powiatu, które wspólnie tworzą administrację zespoloną. Podmioty te służbowo podlegają organom szczebla wojewódzkiego na zasadach określonych w szczegółowych przepisach, jednak ich zwierzchnikiem jest starosta. To on, w uzgodnieniu z wojewodą, powołuje i odwołuje kierowników tych jednostek, zatwierdza programy ich działania, uzgadnia wspólne działania na terenie powiatu, kieruje tymi działaniami w sytuacjach szczególnych oraz zleca kontrolę w uzasadnionych przypadkach.

Starosta posiada uprawnienia do podjęcia niezbędnych czynności należących do właściwości zarządu powiatu, w sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne. W stanach bezpośredniego zagrożenia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli starosta może wydawać polecenia kierownikom powiatowych służb i straży dotyczą-

ce podejmowania działań dążących do ich likwidacji. Polecenia te nie mogą dotyczyć określenia sposobu działania tych jednostek oraz wykonania konkretnych czynności służbowych.

W okresie pokoju oraz w sytuacjach kryzysowych powiat wykonuje zadania nakładane przez wojewodę oraz zadania własne, które związane są z ochroną przeciwpowodziową, przeciwpożarową oraz bezpieczeństwem mieszkańców zamieszkałych na terenie powiatu. Daje to radzie powiatu, a w sytuacjach kryzysowych zarządowi, prawo do stanowienia prawa lokalnego, pozwalającego na realizację zadań związanych ze zwalczaniem i usuwaniem stanów kryzysowych, jakie wystąpiły na administrowanym terenie.

Do zadań powiatu należy opracowanie lokalnej strategii bezpieczeństwa, a także budowanie systemu koordynacji działań jednostek ochrony przeciwpożarowej wchodzących w skład KSRRG, służb, inspekcji i straży oraz innych podmiotów biorących udział w działaniach ratowniczych na terenie powiatu. Niezwykle ważnym elementem jest organizowanie systemu łączności, alarmowania i współdziałania pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w działaniach.

## **Zarządzanie kryzysowe na szczeblu powiatu**

Poważne zagrożenia mogą doprowadzić do sytuacji kryzysowych, rozumianych jako: „sytuacje wpływające negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołujące znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków” (Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, 2007).

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 nosi nazwę zarządzania kryzysowego (Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, 2007).

Zarządzanie kryzysowe jest specyficzną formą zarządzania. Zatem jako takie jest zestawem działań (dotyczących planowania, podejmowania decyzji, organizowania, przeprowadzenia oraz kontrolowania), skierowanych na ludzkie finansowe, rzeczowe i informacyjne zasoby organizacji (utworzonej przez grupę ludzi współpracujących ze sobą dla osiągnięcia założonego celu w sposób uporządkowany i skoordynowany), wykonywanych w sposób jak najbardziej sprawny (Griffin, 2012).

Cechami świadczącymi o jakości procesu zarządzania są:

- zakres wiedzy organu zarządzającego;
- precyzyjnie i jasno określone zasady funkcjonowania organizacji;
- właściwie zorganizowany system motywacyjno-edukacyjny (Gwardyński, Kaczmarczyk, 2017).

Zarządzanie kryzysowe, jako specyficzny rodzaj zarządzania, opiera się na następujących zasadach:

- zasada prymatu jednoosobowego kierownictwa (sztaby, komórki organizacyjne, zespoły są jedynie ciałami doradczymi, a także ogniwami komunikacji pomiędzy dowodzącym a wykonawcami);
- zasada odpowiedzialności organów władzy publicznej;
- zasada prymatu układu terytorialnego (zgodnego z podziałem administracyjnym kraju);
- zasada powszechności (zobowiązująca wszelkie podmioty prawa państwowego do działania antykryzysowego);
- zasada funkcjonalnego podejścia (oparta na powtarzalnych, sformalizowanych procedurach);
- zasada ciągłości funkcjonowania państwa;
- zasada zespolenia (związana z nadaniem władztwa organom administracji publicznej nad administracją zespoloną i niezespoloną; Krasnodębski, Sułeta, 2017);
- zasada legalizmu konstytucyjnego („Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”; Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, 1997).

Zarządzanie kryzysowe na obszarze Polski leży w obszarze odpowiedzialności Rady Ministrów, jednak niektóre kompetencje należą również do samorządów terytorialnych, czyli gmin i powiatów.

Zgodnie z ustawą o samorządzie powiatowym organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu jest starosta, jako przewodniczący zarządu powiatu. Do jego zadań wykonywanych przy pomocy powiatowej administracji zespolonej i jednostek organizacyjnych powiatu należy:

- kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu;
- wykonywanie zadań związanych z planowaniem cywilnym, ze szczególnym uwzględnieniem opracowania powiatowego planu zarządzania kryzysowego, który następnie jest zatwierdzany przez wojewodę;
- realizacja przedsięwzięć ujętych w powiatowym planie zarządzania kryzysowego;

- wydawanie organom gminy zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego, a następnie zatwierdzanie gminnego planu zarządzania kryzysowego;
- zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego;
- realizacja przedsięwzięć określonych w operacyjnym planie funkcjonowania powiatów i miast będących na prawach powiatu;
- zapobieganie zdarzeniom o charakterze terrorystycznym i usuwanie ich skutków oraz współpraca z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego związana z realizacją tych działań;
- działania związane z ochroną infrastruktury krytycznej (Ustawa o samorządzie powiatowym, 1998).

Przy wykonywaniu zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym starosta korzysta z pomocy powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego, który stanowi organ opiniodawczo-doradczy. Zespół ten jest powoływany i kierowany przez starostę, który jednocześnie określa jego skład, organizację, tryb pracy oraz siedzibę. Do głównych jego zadań należy:

- ocena i prognozowanie zagrożeń zarówno występujących, jak i tych, które mogą potencjalnie wystąpić na terenie powiatu, a które mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne;
- przygotowywanie i składanie propozycji działań i wniosków związanych z wykonaniem, zmianą lub zaniechaniem działań, które zostały ujęte w powiatowym planie zarządzania kryzysowego i przedstawianie ich staroście;
- przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami występującymi na obszarze powiatu;
- zaopiniowanie przedsięwzięć ujętych w powiatowym planie zarządzania kryzysowego.

Wśród osób powołanych w skład powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego występują:

- osoby zatrudnione w starostwie powiatowym, jednostkach organizacyjnych powiatu lub też jednostkach organizacyjnych, które stanowią aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży na szczeblu powiatu;
- przedstawiciele społecznych organizacji ratowniczych;
- inne osoby, które zostały zaproszone przez starostę w skład zespołu.

Na szczeblu powiatu tworzone są centra zarządzania kryzysowego, których głównym celem jest zapewnienie przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego oraz wykonywanie zadań związanych z:



- pełnieniem całodobowego dyżuru w celu stałego monitoringu i przekazywania informacji związanych z sytuacjami kryzysowymi;
- współdziałaniem organów administracji publicznej z centrami zarządzania kryzysowego;
- nadzorem nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności;
- współpracą z podmiotami prowadzącymi stały monitoring środowiska;
- współdziałaniem z podmiotami zaangażowanymi w akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne;
- dokumentowaniem wszelkich działań realizowanych przez centrum.

Podobnie jak w przypadku zespołu zarządzania kryzysowego, organizację, siedzibę oraz tryb pracy powiatowego centrum zarządzania kryzysowego określa starosta. Jednocześnie ustala sposób alarmowania członków zespołu zarządzania kryzysowego oraz sposób zapewnienia całodobowego obiegu informacji sytuacjach kryzysowych. W miejscowościach będących jednocześnie siedzibami powiatów i miast na prawach powiatu, na podstawie porozumienia zawartego między jednostkami samorządu terytorialnego, może być tworzone wspólne centrum zarządzania kryzysowego obejmujące zasięgiem działania obszar obu jednostek samorządu terytorialnego.

Starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży. Jego zwierzchność przejawia się poprzez:

- powoływanie i odwoływanie, w uzgodnieniu z wojewodą, kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży;
- zatwierdzanie programów działania tych podmiotów;
- uzgadnianie współdziałania służb, inspekcji i straży na obszarze powiatu;
- jeśli zachodzi taka potrzeba, kierowanie ich wspólnymi działaniami;
- zlecenia przeprowadzanie kontroli, jeśli zachodzą uzasadnione przypadki.

Powiat stanowi pierwszy i podstawowy poziom wykonawczy w sytuacjach kryzysowych, co wynika z umiejscowienia na jego terenie służb, inspekcji i straży, nad którymi zwierzchnictwo sprawuje starosta.

W celu realizacji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, w powiecie tworzy się komisję bezpieczeństwa i porządku, która realizuje zadania polegające m.in. na:

- ocenie zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu;
- opiniowaniu pracy oraz projektów programów współdziałania Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także jednostek organizacyj-

- nych, które wykonują zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu;
- opiniowaniu projektu budżetu powiatu, w części związanej z przeciwdziałaniem zagrożeniom porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu;
  - opiniowaniu projektów aktów prawa miejscowego i innych dokumentów w sprawach związanych z wykonywaniem zadań w zakresie zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu;
  - opiniowaniu innych zagadnień dotyczących bezpieczeństwa i porządku publicznego, które zostały zlecone przez starostę.

Jak wynika z powyższego, zarządzanie kryzysowe na poziomie powiatu przyjmuje formę systemu utworzonego ze współdziałających ze sobą, pod kierunkiem starosty, podmiotów wykonujących określone funkcje (obowiązki) związane z zapewnieniem warunków bezpiecznego funkcjonowania struktur państwa oraz ochroną ludności i majątku narodowego przed skutkami oddziaływań kryzysowych i wojennych na powiatowym szczeblu podziału administracyjnego państwa. Instytucje działające w ramach zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu są zobowiązane do podejmowania współdziałania w zakresie zapobiegania sytuacjom kryzysowym, przygotowania do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwania ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury.

## Współdziałanie na szczeblu powiatu

Skuteczne działanie w sytuacjach kryzysowych jest możliwe dzięki działaniu zespołowemu, którego sukces wynika z efektywnego współdziałania w zwalczaniu pojawiających się zagrożeń oraz przeciwstawiania się sytuacjom kryzysowym. To współdziałanie jest możliwe przy połączeniu wysiłków wszystkich podmiotów uczestniczących w tym procesie.

Przed dokonaniem analizy możliwości współdziałania podmiotów funkcjonujących na szczeblu powiatu warto określić definicję pojęcia „współdziałanie”. O współdziałaniu, często zastępowanym słowem współpraca (synonim dopuszczony jako prawidłowy przez słownik języka polskiego) można mówić wówczas, gdy na przykład dwie osoby ze sobą współdziałają, kiedy sobie umyślnie pomagają lub przeszkadzają. W pierwszym przypadku mówimy o współdziałaniu pozytywnym (lub kooperacji pozytywnej) – w drugim o współdziałaniu negatywnym (lub kooperacji negatywnej) (Kotarbiński, 1972). Szczególnym rodzajem kooperacji

pozytywnej jest odbywająca się w ramach zespołu współdziałających ze sobą podmiotów, gdyż u jej podstaw leży nie tylko chęć niesienia pomocy drugiemu, lecz wspólny cel nadrzędny przyświecający każdej ze współpracujących ze sobą stron.

Według T. Pszczołowskiego, pojęciem współdziałania określa się „(...) kooperację pozytywną, działanie wielopodmiotowe, którego uczestnicy wzajemnie sobie pomagają” (Pszczołowski, 1978). Inaczej rzecz biorąc, jest to wspólne działanie dla osiągnięcia określonego, zbieżnego celu, a osoby zaangażowane w jego realizację wykonują razem określone zadania, bądź następuje swoisty podział ich realizacji. Najczęściej kilka podmiotów podejmuje wspólne działania w przekonaniu, że przyniesie to większe korzyści, niż w przypadku, gdyby każdy z nich wykonywał dane zadanie samodzielnie.

Sytuacja kryzysowa stanowi przesłankę do podjęcia współdziałania, które podejmuje się po to, aby łatwiej, szybciej, jak najmniejszym nakładem sił i środków osiągnąć zakładany cel działania.

Współdziałanie w zarządzaniu kryzysowym polega na uzgodnionym co do celu, czasu i miejsca użyciu sił i środków, jakimi dysponują wszystkie podmioty uczestniczące w działaniach podejmowanych w celu zwalczania sytuacji kryzysowej. Działania te będą prowadzone w celu jak najlepszego wykonania określonego zadania, którym będzie minimalizacja szkodliwych dla ludności, mienia oraz środowiska naturalnego skutków, będących następstwem zaistniałego zagrożenia. Istotą takiego działania jest konieczność zorganizowania połączonych działań, zintegrowanie i skoordynowanie wysiłków, które łączy wspólny cel i chęć jego osiągnięcia. Dlatego tak bardzo ważne jest, by wszystkie podejmowane działania były skonkretyzowane w takim stopniu, aby wszyscy uczestnicy tego procesu wiedzieli, jaką pełnią rolę i jakie konkretne zadania wykonują. Spełnienie tego warunku może dać pewność, że działania te przyniosą zamierzony efekt.

Każdy uczestnik procesu zarządzania kryzysowego powinien otrzymać dane dotyczące treści zadania, jakie należy zrealizować, oraz informacje o czasie i miejscu jego wykonania.

Bardzo ważną cechą współdziałania w sytuacjach kryzysowych jest sprawność. Mówiąc o sprawnym działaniu, warto wspomnieć o jego głównych cechach: skuteczności, korzystności i ekonomiczności (Kieżun, 1997).

Skuteczność oznacza osiągnięcie zamierzonego celu, korzystność związana jest z różnicą między wynikiem użytecznym a kosztami działania, natomiast ekonomiczność to stosunek wyniku użytecznego do kosztów działania.

Analizując skuteczność i korzystność jako dwa nieodłączne elementy, możemy się spotkać z jedną z następujących sytuacji (Kieżun, 1997):

- działanie jest skuteczne, ale niekorzystne – działanie spowodowało skut-

ki niezamierzone, których wartość łącznie z zamierzonymi i zrealizowanymi elementami kosztu przekroczyła 100% wartości osiągniętego wyniku użytkowego;

- działanie jest nieskuteczne, ale korzystne – cel nie został osiągnięty, ale osiągnięte, niezamierzone skutki są pozytywnie oceniane oraz ich wartość przekracza wartość celu osiągniętego;
- działanie jest korzystne i skuteczne – oznacza to sprawne działanie;
- działanie jest nieskuteczne i niekorzystne – oznacza to niesprawne działanie.

W sytuacjach kryzysowych pożądane jest, aby współdziałanie było skuteczne, gdyż celem zarządzania kryzysowego jest zahamowanie niekorzystnego rozwoju takich sytuacji oraz zapobiegnięcie wystąpieniu ich negatywnych skutków. To między innymi decyduje o powodzeniu działań podejmowanych przez uczestniczące w nich podmioty.

Miarą trzeciej cechy sprawności, czyli ekonomiczności, jest stosunek uzyskanego wyniku użytecznego do kosztów, jakie zostały włożone w nasze działanie. Takie rozumienie ekonomiczności jest prawidłowe dla zagadnień z obszaru ekonomii, natomiast w przypadku zarządzania kryzysowego koszty te nie mogą być rozpatrywane identycznie. W takich przypadkach liczą się nie tylko aspekty finansowe, ale także takie wartości, jak życie, zdrowie ludzkie czy zachowanie środowiska naturalnego w niezmienionej postaci. Często przy podejmowaniu decyzji w sytuacjach kryzysowych pomija się aspekt ekonomiczny, a nawet wybiera się droższy wariant działania, jeżeli sprzyja on realizacji celu w takich sytuacjach jak ratowanie ludzkiego życia, zapobiegnięcie zniszczeniu mienia w znacznych rozmiarach lub poważnemu zanieczyszczeniu środowiska (Nowak, 2007).

Ogólne wytyczne sprawnego działania określają następujące pary przeciwstawnych dyrektyw (Kieżun, 1997):

- specjalizacja – uniwersalizacja;
- aktywizacja – ograniczenie działania (potencjalizacja, mechanizacja, instrumentalizacja, inwigilacja czysta);
- oczekiwanie właściwej chwili (kunktacja) – antycypacja;
- utrzymanie określonego poziomu zasobów – pełne wykorzystanie zasobów;
- koncentracja sił – zabezpieczenie wszystkich kierunków działania.

W procesie zarządzania kryzysowego nie zawsze możliwe jest jednoznaczne określenie, która z dyrektyw występujących w danej parze jest właściwa. Analizując poszczególne pary dyrektyw, można stwierdzić, że w pierwszej z nich będziemy mieć do czynienia ze specjalizacją, gdyż wszystkie podmioty biorące udział w zwalczaniu sytuacji kryzysowej, w tym służby, straże i inspekcje posiadają ści-

słą specjalizację w określonej dziedzinie działania i z tego zakresu będą wykonywać określone zadania.

W sytuacjach kryzysowych konieczna jest aktywna postawa wszystkich uczestników działań w walce z pojawiającymi się zagrożeniami. Bardzo często jednak jest to niewystarczające i konieczne jest użycie specjalistycznego sprzętu, będącego na wyposażeniu podmiotów uczestniczących w działaniach. Wówczas mamy do czynienia z ograniczonym działaniem w postaci instrumentalizacji, a więc drugiego czynnika z drugiej pary dyrektyw.

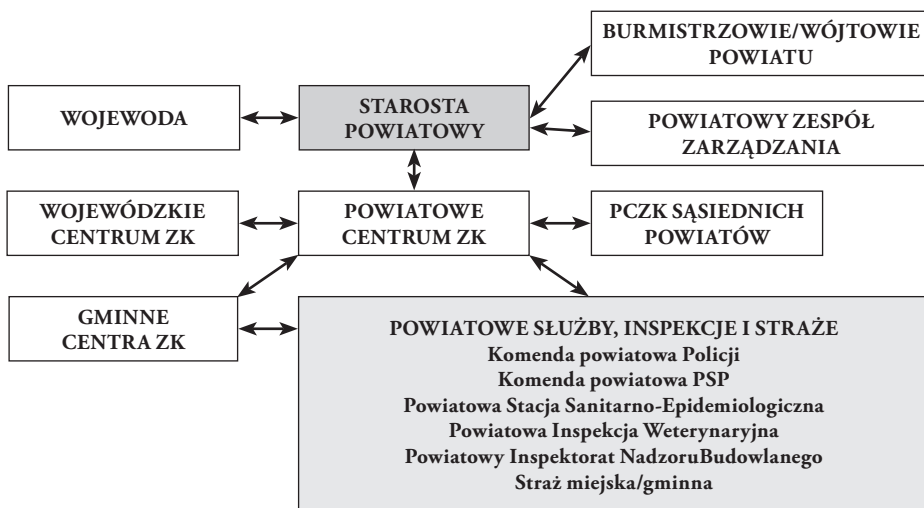
W procesie zarządzania kryzysowego istnieje konieczność stałej gotowości do działania w sytuacjach zagrożenia i działania zapobiegawcze podejmowane są wcześniej, zanim takie zagrożenie wystąpi. Należy wcześniej je prognozować, przygotowywać się do ich zwalczania lub też całkowicie im zapobiegać. W tym celu podejmowane są czynności planistyczne, szkoleniowe oraz doskonalenie współdziałania w ramach prowadzonych ćwiczeń z udziałem wielu podmiotów, w tym służb, straży i inspekcji. Mamy wtedy do czynienia z antycypacją. Należy tu uwzględnić, że dla ratowania ludzkiego życia lub uniknięcia zniszczenia mienia i środowiska w znacznych rozmiarach konieczne jest użycie wszelkich dostępnych zasobów, co wskazuje na drugi z elementów czwartej pary dyrektyw.

W przypadku ostatniej pary dyrektyw zastosowanie odpowiedniego elementu zależeć będzie od charakteru sytuacji kryzysowej. Możemy mieć do czynienia z pełną koncentracją wysiłków lub też z ich rozczłonkowaniem w zależności od tego, z jak rozległym zagrożeniem będziemy mieć do czynienia.

W sytuacji kryzysowej odpowiedni wybór elementu pary dyrektyw wymagać będzie zastosowania „złotego środka”, który każdorazowo pozwoli na dostosowanie się do sytuacji, z jaką będziemy mieli do czynienia.

Potrzeby w zakresie udziału służb, straży i inspekcji w zwalczaniu sytuacji kryzysowych powinny zostać określone na każdym szczeblu administracyjnym i znaleźć swój wyraz w konkretnych planach. Współdziałanie może zostać określone w tzw. siatce bezpieczeństwa, w której przypisuje się role pełnione przez współpracujące ze sobą podmioty w sytuacjach przewidywanych zagrożeń. Na rysunku 1 przedstawiono współdziałanie w sytuacjach kryzysowych z uwzględnieniem służb, inspekcji i straży, natomiast na rysunku 2 zaprezentowano przykładową siatkę bezpieczeństwa, jaka mogłaby być sporządzona na szczeblu powiatu.

Rysunek 1. Współdziałanie w warunkach sytuacji kryzysowej



Źródło: opracowanie własne.

Sprawne współdziałanie służb, straży i inspekcji pomiędzy sobą oraz z innymi podmiotami biorącymi udział w przeciwdziałaniu i zwalczaniu sytuacji kryzysowych może zagwarantować organizowanie szkoleń i ćwiczeń. Szkolenia realizowane są zazwyczaj podczas kursów lub w formie cyklu wykładów. Natomiast ćwiczenia umożliwiają kompleksowe opanowanie i utrzymanie wysokiego poziomu wiedzy i praktycznych umiejętności. Mają one na celu wyrabianie, utrwalanie i doskonalenie nawyków niezbędnych w późniejszym działaniu. Jednocześnie stwarzają warunki do trafnego wyboru form i metod działania w różnych sytuacjach, które imitowane są przez działania określone w scenariuszach opisujących prawdopodobne sytuacje. Zarówno szkolenia, jak i ćwiczenia mają duże znaczenie z punktu widzenia zarządzania kryzysowego. Zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym za organizowanie, prowadzenie i koordynację szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego na szczeblu powiatu odpowiada starosta (Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, 2007).

Tabela 1. Siatka bezpieczeństwa dla powiatu – przykład

Rodzaj zagrożenia	Starosta	Starostwo Powiatowe	KP Policji	KP PSP	Powiatowy Inspektor Weterynaryjny	Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego	Powiatowa SSE	Wojewódzki IOS	WKU	Wojewódzki Konserwator Zabytków	Zarząd Dróg Powiatowych	Zakład Energetyczny	Nadleśnictwo	Straż miejska/gmina	Inne organizacje społeczne
Powodzie	K	PW	WS	WS	WS	WS	WS	WS	WN	WS	WS	WS		WS	WN
Pożary	K	WS	WS	PW		WS		WS	WN	WS		WS	WS	WS	
Zagrożenia epidemiologiczne	K	WS	WS	WS	WS		PW	WS	WN			WS			WN
Zagrożenia epizoocyczne	K	WS			PW										
Zagrożenia meteorologiczne	K	PW	WS	WS		WS	WS		WN	WS					
Susze	K	PW				WS									
Masowe występowanie szkodników i chorób roślin	K	PW					WS						WS		
Wypadki komunikacyjne o charakterze masowym i katastrofy	K	WS		PW		WS	WS	WS	WN	WS	WS	WS		WS	WN
Skazenia chemiczne	K	WS		PW	WS		WS	WS	WS		WS	WS			WN
Skazenia promieniotwórcze	K	WS	WS	WS	WS		PW	WS	WS			WS			
Katastrofy budowlane	K	WS	WS	WS		PW			WN	WS		WS		WS	WN
Działania terrorystyczne	K	WS	PW	WS		WS		WS	WN	WS		WS		WS	WS
Masowe migracje	K	PW	WS	WS			WS		WS					WS	WS
Awarie energetyczne	K	WS	WS	WS								PW			

K – koordynacja; PW – podmiot wiodący; WS – współdziałanie; WN – podmioty działające na wniosek

Źródło: opracowanie własne.

Współcześnie nie budzi wątpliwości stwierdzenie, że nie ma takiej instytucji państwowej, która samodzielnie, w oderwaniu od innych podmiotów potrafiłaby zrealizować stawiane jej cele. Efektem współdziałania instytucji systemu bezpieczeństwa, systemu zarządzania kryzysowego jest efekt synergii (Gwardyński, Gibas, 2012). Współdziałanie przyczynia się również do podniesienia poziomu sprawnego działania na rzecz bezpieczeństwa. Tu za działanie sprawne uważa się działanie celowe (skuteczne, prowadzące do obranego celu) oraz ekonomiczne (oszczędne i wydajne; Kotarbiński, 1986).

Bernard Wiśniewski wskazuje, że współpraca w obszarze bezpieczeństwa administracji publicznej obejmuje obszary:

- doskonalenia i wdrażania zasad oraz procedur współpracy;
- realizowania przedsięwzięć zmierzających do utrzymywania i zwiększania posiadanych potencjałów;
- wzajemnego wsparcia, przejawiającego się realizacją zadań na korzyść współdziałających podmiotów;
- wymiany informacji (Wiśniewski, 2008).

Zapewnienie funkcjonowania administracji publicznej, funkcjonowania i odtworzenia infrastruktury krytycznej, racjonalne gospodarowanie siłami i środkami, jak też zapewnienie ludności poszkodowanej warunków przetrwania w sytuacjach kryzysowych wymaga zintegrowanego wysiłku wszystkich organów administracji publicznej oraz innych podmiotów (Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, 2007), w tym służb, inspekcji i straży.

Na terenie powiatu w ramach systemu bezpieczeństwa mogą funkcjonować i współdziałać ze sobą różne formacje. W zakresie bezpieczeństwa publicznego mogą to być:

- formacje wojskowe (w tym Żandarmeria Wojskowa);
- straże (w tym Państwowa Straż Pożarna, Straż Graniczna, Państwowa Straż Łowiecka, straże gminne/miejskie),
- służby państwowe (w tym Służba Więzienna, Służba Leśna),
- inspekcje (w tym Inspekcja Nadzoru Budowlanego, Inspekcja Transportu Drogowego); organizacje społeczne (w tym Ochotnicza Straż Pożarna, Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe);
- formacje umundurowane (w tym Policja, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrzznego); (Zdyb, Stelmasiak, Sikora, 2015).

Spośród wymienionych podmiotów szczególną rolę w systemie bezpieczeństwa, odgrywa Policja i Państwowa Straż Pożarna, które częstokroć współdziałają ze sobą bezpośrednio w ramach zarządzania kryzysowego.



## Podsumowanie

W ramach zarządzania kryzysowego na terenie powiatu współdziałają ze sobą liczne podmioty. Od ich postępowania zależy sprawne przeciwdziałanie zagrożeniom. Sprzyja temu właściwa organizacja działań, którą można podzielić na określenie celu, nabycie umiejętności wykonawczych, planowanie, organizowanie, wykonanie i kontrolę (Ścibiorek, Wiśniewski, Kuc, Dawidczyk, 2015).

Współpraca powinna uwzględniać aspekt koordynacji. Według Bernarda Wiśniewskiego, „o koordynacji, na gruncie teorii organizacji można mówić, jako o uzgodnieniu wzajemnego działania różnych czynników, składających się na dobrze zorganizowaną współpracę (...) koordynatorem jest z reguły instytucja nadrzędna” (Wiśniewski, 2008).

Podsumowując, należy stwierdzić, że w zakresie zarządzania kryzysowego na terenie powiatu funkcjonują liczne podmioty powołane do ochrony bezpieczeństwa. Wszystkie one, realizując zadania z zakresu administracji publicznej, funkcjonują w ramach systemu bezpieczeństwa państwa. Właściwie przygotowane współdziałanie elementów systemu bezpieczeństwa państwa, również na poziomie powiatu powoduje, że działania polegające 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 mogą cechować się większą sprawnością, a w tym lepszą skutecznością i ekonomicznością.

## Bibliografia:

- Griffin, R.W. (2012). *Podstawy zarządzania organizacjami*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Gwardyński, R., Gibas, L. (2012). Przygotowanie społeczności lokalnych do działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa. W: Z. Grzywna (red.), *Bezpieczeństwo – ujęcie kompleksowe*. Katowice: Wyższa Szkoła Zarządzania Marketingowego i Języków Obcych.
- Gwardyński, R., Kaczmarczyk, B. (2016). Badania zarządzania kryzysowego – stan obecny i perspektywy. W: J. Prońko, B. Wiśniewski (red.), *Zarządzanie instytucjami publicznymi i prywatnymi w kontekście niepewności zagrożeń, kryzysów i ryzyka*. Szczytno: Dział Wydawnictw i Poligrafii Wyższej Szkoły Policji.
- Gwardyński, R., Kaczmarczyk, B. (2016). Zachowania służb porządkowych w sytuacjach kryzysowych. W: B. Wiśniewski, A. Prędecka, J. Bryk, A. Szela (red.), *Bezpieczeństwo uczestników zgromadzeń religijnych*. Warszawa: Szkoła Główna Służby Pożarniczej.
- Współdziałanie*. (2017) Pobrane z: <https://sjp.pwn.pl/slowniki/wsp%C3%B3%C5%82dzia%C5%82anie.html>.

- Kieżun, W. (1998). *Sprawne zarządzanie organizacją*. Warszawa: Wydawnictwo SGH.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, Nr 78 poz. 483, z późn. zm.
- Kotarbiński, T. (1972). *Abecadło praktyczności*. Warszawa: Wiedza Powszechna.
- Kotarbiński, T. (1986). *Drogi dociekań własnych: fragmenty filozoficzne*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Krasnodębski, G., Sulęta, R. (2017). Teoretyczne aspekty zarządzania kryzysowego. W: *Zarządzanie kryzysowe w Polsce i w państwach sąsiednich*. Wrocław: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych imienia generała Tadeusza Kościuszki.
- Nowak, E. (red.). (2007). *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*. Warszawa: Akademia Obrony Narodowej.
- Pszczółowski, T. (1978). *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo.
- Serafin, T., Parszowski, S. (2011). *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa*. Warszawa: Difin.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*. (2014). Warszawa: Biuro Bezpieczeństwa Narodowego.
- Ścibiorek, Z., Wiśniewski, B., Kuc, R.B., Dawidczyk, A. (2015). *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998, Nr 91 poz. 578 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. 2017, poz. 209 z późn. zm.
- Wiśniewski, B. (2008). Podstawowe problemy współpracy administracji publicznej. W: A. Osierda, B. Wiśniewski (red.), *Współpraca służb porządku publicznego z administracją rządową i samorządową*. Bielsko-Biała: Wyższa Szkoła Administracji.
- Wiśniewski, B. (2013). *System bezpieczeństwa państwa. Konteksty teoretyczne i praktyczne*. Szczytno: Wydział Wydawnictw i Poligrafii Wyższej Szkoły Policji.
- Zdyb, M., Stelmasiak, J., Sikora, K. (2015). *System bezpieczeństwa i porządku publicznego. Organy i inne podmioty administracji*. Warszawa: Lex a Wolters Kluwer Business.