

Jerzy Trocha

Działalność organizacji pozarządowych na rzecz systemu zarządzania kryzysowego Rzeczypospolitej Polskiej

Obronność - Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii
Obrony Narodowej nr 4(12), 105-116

2014

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

AUTOR

mgr Jerzy Trocha

j.trocha@aon.edu.pl

DZIAŁALNOŚĆ ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH NA RZECZ SYSTEMU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Wprowadzenie

Spółeczeństwa od wieków spotykają się z sytuacjami kryzysowymi. Ludzka egzystencja bowiem pełna jest nieustannych przemian będących efektem krytycznych zdarzeń. Stopień zagrożeń bezpieczeństwa publicznego w Polsce jest bardzo duży. Rozróżnić należy zdarzenia kryzysowe związane z katastrofami naturalnymi i przemysłowymi. Klęski żywiołowe charakteryzują się wysokim stopniem nieprzewidywalności. Uwydatnia się to szczególnie podczas powodzi. Z kolei poważne awarie przemysłowe, które w zdecydowanej większości są wynikiem błędów człowieka, dokonać mogą znacznych szkód ekologicznych. Nie jest możliwe pełne kontrolowanie i prognozowanie potencjalnych sytuacji kryzysowych, istnieje jednak sposobność minimalizacji skutków, jakie za sobą niosą. Zróżnicowanie niebezpieczeństw rodzi potrzebę stworzenia kompleksowego systemu ochrony ludności. Stanowi to jeden z najważniejszych celów państwa. Zapewnienie optymalnego poziomu poczucia bezpieczeństwa obywatelom przed zagrożeniami spowodowanymi klęskami żywiołowymi, działalnością ludzką i zmianami cywilizacyjnymi jest przedmiotem żywej dyskusji wśród ekspertów, która wróciła wraz z przyjętym 29 kwietnia 2014 r. przez Radę Ministrów Programem Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014-2020. Stworzeniem dokumentu zajął się Międzyresortowy Zespół ds. Opracowania Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności¹, w skład którego weszli przedstawiciele: Ministra Spraw Wewnętrznych, Ministra Obrony Narodowej, Ministra Administracji i Cyfryzacji, Ministra Zdrowia, Komendanta Głównego Policji oraz Komendanta i Zastępcę Komendanta Państwowej Straży Pożarnej. Celem stworzenia programu było określenie zadań i kierunków rozwoju ochrony ludności. W Polsce potrzeba utworzenia jednego sprawnego systemu wynika z doświadczeń ostatnich lat i konfliktu zadaniowego na linii zarządzanie kryzysowe – ratownictwo – obrona cywilna, z tego powodu istotne jest podjęcie koniecznych reform.

¹ Zarządzenie nr 66 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 września 2013 r. w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do spraw Opracowania Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014-2017, M. P. poz. 737.

Obecnie głównym systemem działającym na rzecz ochrony ludności jest zarządzanie kryzysowe. System, którego zadaniem jest przygotowanie, zapobieganie i przeciwdziałanie powstałemu niebezpieczeństwu jak również restytuowaniu do stanu sprzed wystąpienia zagrożenia. Wszystkie sytuacje kryzysowe charakteryzują się gwałtownością i nieobliczalnością. Stąd konieczne jest szybkie zaangażowanie adekwatnych do zaistniałych okoliczności sił i środków, dlatego też udział organizacji pozarządowych w fazach zarządzania kryzysowego może mieć nie tylko wymiar pomocniczy, lecz także kluczowy. Realizowanie obowiązków sfery publicznej przez organizacje społeczne określane jest jako działalność społecznie użyteczna². Wykaz zadań publicznych zawarty w *Ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie* obejmuje 33 pozycje. Organizacje pozarządowe ściśle współpracują z ministrem właściwym ds. wewnętrznych w realizacji zadań dotyczących:

- *porządku i bezpieczeństwa publicznego;*
- *ratownictwa i ochrony ludności;*
- *pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą*³.

W powyższych dziedzinach społeczne organizacje wspomagają organy państwowe lub w ich imieniu wyłącznie je realizują.

Wobec nieprzewidywalności oraz ciągłej ewolucji współczesnych zagrożeń będących wynikiem dynamicznego rozwoju cywilizacyjnego konieczne jest prowadzenie nieprzerwanie badań nad doskonałością zarządzania kryzysowego. Istotny jest każdy element, który stanowić może o wzroście poziomu bezpieczeństwa. Niniejszy artykuł stanowi analizę działalności organizacji pozarządowych na rzecz zarządzania kryzysowego. Wykorzystanie trzeciego sektora do wsparcia instytucji państwowych może przynieść elementarne korzyści krajowi i wpłynąć na wzrost efektywności systemu. Celem opracowania jest bowiem ukazanie wartości, jaką organizacje pozarządowe pełnią dla bezpieczeństwa społecznego. Autor dokonał oceny potencjału oraz dotychczasowej działalności organizacji społecznych w Polsce.

System zarządzania kryzysowego

Zagwarantowanie sprawnej ochrony społeczeństwa przed zagrożeniami nakłada na organy państwa oraz organizacje pozarządowe i podmioty gospodarcze wykonywanie obowiązków związanych z bezpieczeństwem. Skuteczna współpraca wszystkich instytucji jest niezwykle ważna,

² Zob., *Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, Dz. U. z 2014 poz. 1118, art. 3.

³ Tamże, art. 4, ust. 20, 23 i 24.

ponieważ system zarządzania kryzysowego jest zestawem przedsięwzięć o charakterze przygotowawczym, zapobiegawczym i przeciwdziałającym. Zatem jest to termin bardzo szeroki. Rozważania na temat zarządzania kryzysowego należy jednak rozpocząć od odróżnienia kryzysu i sytuacji kryzysowej. Utożsamianie ze sobą przedstawionych pojęć jest błędną praktyką, wielokrotnie powtarzaną wśród osób nieznających problematyki. W świetle legislacji prawnej sytuacja kryzysowa to *sytuacja będąca następstwem zagrożenia i prowadząca w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych*⁴. Kryzys jest częścią sytuacji kryzysowej składającej się z następujących faz: przedkryzysowej, kryzysu i pokryzysowej⁵. Należy podkreślić, że nie w każdej sytuacji kryzysowej występuje element kryzysu, który jest jej momentem kulminacyjnym. Odpowiednie działania zapobiegawcze realizowane we właściwym czasie mogą zapobiec pojawieniu się kryzysu. Przeciwdziałanie niebezpiecznym zdarzeniom to istota zarządzania kryzysowego. Rozumiane jest ono jako *działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej*⁶. System zbudowany jest ze struktury gotowej do realizacji swoich obowiązków także podczas stanów nadzwyczajnych. W Polsce zarządzanie kryzysowe podzielone jest na 4 poziomy: krajowy, wojewódzki, powiatowy i gminny. Odpowiedzialność za właściwe wykonywanie zadań spoczywa w zależności od szczebla na⁷:

- Radzie Ministrów (cały kraj);
- wojewodach (województwa);
- starostach lub prezydentach miast (powiaty i miasta na prawach powiatu);
- wójtach bądź burmistrzach (gminy i małe miasta).

Powyższa struktura jest filarem systemu. Wszelkie podmioty uczestniczące w zarządzaniu kryzysowym muszą się do niego przystosować. Ponadto na każdym poziomie administracji publicznej funkcjonują również wspierające ją w realizacji obowiązków centra zarządzania kryzysowego. Ich głównymi zadaniami są:

⁴ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2007 r., nr 89, poz. 590, art. 3.

⁵ Por., W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, Warszawa 2010, s. 29.

⁶ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu..., art. 2.

⁷ Por., W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, *Zarządzanie...*, wyd. cyt., s. 46-49.

- 1) *pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego;*
- 2) *współdziałanie z Centrami Zarządzania Kryzysowego organów administracji publicznej;*
- 3) *nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności;*
- 4) *współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska;*
- 5) *współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne;*
- 6) *dokumentowanie działań podejmowanych przez Centrum;*
- 7) *realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej;*
- 8) *współdziałanie na wszystkich szczeblach administracji rządowej w zakresie informowania i przekazywania poleceń do wykonania w systemie całodobowym dla jednostek ochrony zdrowia w przypadkach awaryjnych, losowych, jak również zaburzeń funkcjonowania systemu⁸.*

Zarządzanie kryzysowe jest procesem złożonym, spełniającym niezwykle istotne funkcje na rzecz bezpieczeństwa narodowego. Charakteryzuje się zasadami: jednoosobowości kierowania, odpowiedzialności organów władzy publicznej, prymatu układu terytorialnego, powszechności, funkcjonalności podejścia, zespolenia i ciągłości funkcjonowania państwa⁹. System ściśle kooperuje z Krajowym Systemem Ratowniczo-Gaśniczym oraz Państwowym Systemem Ratownictwa Medycznego. Składa się z czterech faz, z których każda spełnia inną rolę¹⁰:

- zapobieganie to działania mające na celu redukcję możliwości wystąpienia zagrożenia oraz prowadzące do minimalizacji następstw powstałego niebezpieczeństwa;
- przygotowanie dotyczy planowania sposobów reagowania na możliwe sytuacje kryzysowe i gromadzenie odpowiednich sił i środków koniecznych do użycia w przypadku zagrożenia;
- reagowanie to faza polegająca na zmniejszaniu szkód, zniszczeń, zatrzymaniu występowania niebezpieczeństwa oraz pomocy ofiarom;
- odbudowanie związane jest z czynnościami przywracającymi potencjał reagowania na zagrożenia, odtworzenia rezerw służb ratowniczych oraz odbudowania infrastruktury krytycznej na obszarze objętym kryzysem.

⁸ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu..., art. 13, ust. 2.

⁹ J. Gryz, W. Kitler (red.), *System reagowania kryzysowego*, Toruń 2007, s. 203.

¹⁰ W. Skomra, *Zarządzanie kryzysowe – praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy*, Wrocław 2010, s. 35.

Działalność trzeciego sektora w Polsce

Organizacje pozarządowe stanowią istotną część życia społecznego każdego cywilizowanego państwa, odzwierciedlając demokratyczne prawa społeczeństwa obywatelskiego. W myśl ustawodawcy to *niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu Ustawy o finansach publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia*¹¹. Organizacje trzeciego sektora realizują ważne cele społeczne i chociaż nie wytwarzają korzyści materialnych dla członków, zdobywają coraz większe znaczenie we współczesnym świecie. Początek kształtowania się organizacji sięga czasów średniowiecznych, jednak swój szczególny rozkwit zawdzięczają przemianom społeczno-ekonomicznym w latach 70. i 80. ubiegłego wieku¹². W Polsce intensywny rozwój trzeciego sektora nastąpił po transformacji ustrojowej w 1989 r. Spowodowane było to przede wszystkim wprowadzeniem w kraju gospodarki rynkowej. Wiele organizacji sięgających swoimi korzeniami do czasów dwudziestolecia międzywojennego przywróciło swoją działalność (m.in. Związek Strzelecki *Strzelec*). Na przestrzeni lat powstało również bardzo dużo nowych stowarzyszeń i fundacji zajmujących się aktualnymi problemami w kraju i na świecie.

W literaturze przedmiotu wielokrotnie spotkać się można z terminem *trzeci sektor* w odniesieniu do organizacji pozarządowych. Określenie to dotyczy pozycji w stosunku do sektora publicznego i prywatnego. Obrazuje to rysunek 1.

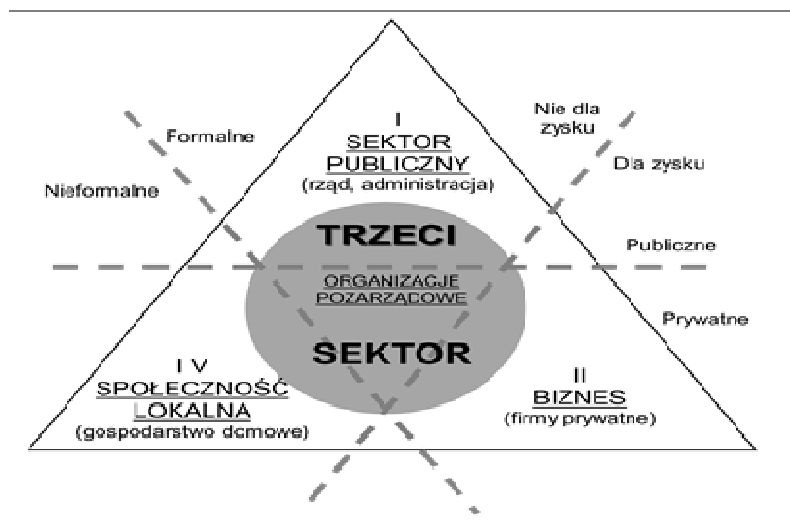
Jak już wspomniano, wśród organizacji pozarządowych wyróżnić można dwa typy. Pierwszy stanowią fundacje. Powołane są one do wykonywania statutowych celów przez osobę fizyczną bądź prawną tworzącą organizację. Charakteryzują się posiadaniem majątkiem już na początku swojej działalności. W przypadku fundacji nie jest konieczne posiadanie członków, istotny jest tu zarząd, który dysponując majątkiem, realizuje założone priorytety społeczne. Inny rodzaj stanowią stowarzyszenia, które są (...) *dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych*¹³. W przeciwieństwie do fundacji nie muszą być wyposażone w majątek pieniężny, gdyż kapitałem stowarzyszenia są jego członkowie. Warto zaznaczyć, że minimalna liczba osób zrzeszonych nie może spaść poniżej

¹¹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności..., art. 3, ust. 2.

¹² Por., J. Schmidt, *Rozwój organizacji pozarządowych. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012, s. 9.

¹³ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. prawo o stowarzyszeniach, Dz. U. z 1989 r. nr 20, poz. 104, art. 2, ust. 1.

15. Stowarzyszenia mogą zatrudniać pracowników jednak istotą ich działalności jest praca społeczna na rzecz dobra wspólnego.



Źródło: J. Schmidt, *Rozwój organizacji pozarządowych. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012, s. 16.

Rys. 1. Miejsce trzeciego sektora w przestrzeni społeczno-gospodarczej

Instytucje pozarządowe szczególnie użyteczne na rzecz społeczeństwa mogą zyskać pozycje organizacji pożytku publicznego. To szczególny status nadawany organizacji o długoletniej i użytecznej działalności w sferze publicznej. Posiadanie statusu OPP uprawnia do¹⁴:

- pozyskiwania środków z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych;
- wykonywania zadań publicznych zleczonych od kompetentnych organów państwa;
- ulg podatkowych;
- możliwości nieodpłatnego powiadamiania o swojej działalności przez publiczne środki masowego przekazu.

Podstawowym aktem prawnym regulującym funkcjonowanie oraz zasady działalności organizacji pozarządowych w Polsce jest *Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Przedstawiony dokument reguluje w sposób ogólny zakres funkcjonowania instytucji trzeciego sektora. Innymi istotnymi aktami prawnymi odnoszącymi się do działalności organizacji pozarządowych, w tym również w obszarach zarządzania kryzysowego są:

¹⁴ Por., *Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności...*, art. 27 ust. 1, art. 11 ust. 1, art. 24 ust. 1, art. 26.

- *Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach;*
- *Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach;*
- *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym;*
- *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej;*
- *Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich;*
 - *Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych;*
 - *Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym;*
 - *Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny;*
 - *Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym;*
 - *Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego;*
 - *Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. Przepisy wprowadzające ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.*

Zakres działalności organizacji pozarządowych w sytuacjach kryzysowych

Rozważania na temat roli organizacji pozarządowych w systemie zarządzania kryzysowego należy rozpocząć od opisanie ich potencjału. Istotne jest wskazanie trudności w wykorzystaniu instytucji społecznych w funkcjonowaniu na rzecz bezpieczeństwa i pożytku publicznego. Problemy wynikają ze zmiennego charakteru organizacji, na który znaczny wpływ ma dynamicznie zmieniająca się liczba członków. Przyczyn trudności w skutecznym działaniu instytucji społecznych należy szukać w konfliktach i podziałach międzyludzkich. Prowadzą one do rozłamu organizacji oraz powstawaniu nowych¹⁵. Możliwość uzyskania podmiotowości prawnej przez zrzeszenia liczące jedynie 15 członków przyczynia się do osłabienia dużych organizacji. Świadczyć może o tym wzrost liczby stowarzyszeń na przestrzeni ostatnich lat w Polsce¹⁶. Organy administracji publicznej charakteryzują się formą stałą, działającą na podstawie przyjętego prawa. Sprawna i dobra współpraca z instytucjami publicznymi wymaga więc trwałej struktury, dlatego też ciągłe zmiany zachodzące w organizacjach pozarządowych stają na przeszkodzie właściwej kooperacji. Bezpieczeństwo

¹⁵ Podziały wśród organizacji pozarządowych w Polsce, wynikające z konfliktów wewnątrz zrzeszeń, dokonały się m.in. w Związku Strzeleckim *Strzelec* oraz harcerstwie.

¹⁶ Por. Raport Głównego Urzędu Statystycznego, *Trzeci sektor w Polsce. Stowarzyszenia, fundacje, społeczne podmioty wyznaniowe, samorząd zawodowy i gospodarczy oraz organizacje pracodawców w 2012 r.*, Warszawa 2014, s. 38.

jest elementarną potrzebą człowieka¹⁷, a jego zapewnienie na optymalnym poziomie stanowi jedno z największych wyzwań dla państwa. Organizacje społeczne, aby uczestniczyć w zwalczaniu sytuacji kryzysowych, muszą wykazać się dużym profesjonalizmem i zdyscyplinowaniem, gdyż od ich działania może zależeć ludzkie życie.

W Polsce, według danych Głównego Urzędu Statystycznego za rok 2012 r., istnieje 69,5 tys. stowarzyszeń oraz 8,5 tys. fundacji¹⁸. W obszarze ściśle związanym z sytuacjami kryzysowymi funkcjonuje 29%¹⁹. Ujęte są one stosownie do działalności statutowej w dziedzinie: ratownictwa, pomocy społecznej i humanitarnej oraz ochrony zdrowia. Działalność w ramach zarządzania kryzysowego realizuje wiele lokalnych organizacji. Podmioty pozarządowe uprawnione przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych do ich wykonywania podejmują współpracę ze służbami państwowymi (Policją, Państwową Strażą Pożarną itp.) w aspekcie organizacyjnym w formie indywidualnych umów regulujących zakres działalności i akcji ratowniczych. Ważniejszymi instytucjami o charakterze społecznym funkcjonującymi na rzecz bezpieczeństwa są: Ochotnicza Straż Pożarna, Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe oraz Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe. Powyższe organizacje wnoszą ogromny wkład w walkę z sytuacjami kryzysowymi.

Największą z nich jest OSP, która stanowi 19%²⁰ wszystkich organizacji pozarządowych w kraju. Jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej w zdecydowanej większości funkcjonują w gminie wiejskiej lub miejsko-wiejskiej. Uczestniczą w akcjach ratowniczych, gaśniczych, podczas zwalczania zagrożeń ekologicznych, wypadków w ruchu lądowym oraz klęsk żywiołowych. Wiele jednostek OSP zrzeszonych jest w Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym. Z racji swojej liczebności oraz długoletniej historii są wiarygodnym partnerem dla organów państwa.

GOPR i TOPR to szczególne organizacje, gdyż są jedynymi instytucjami, które zajmują się działalnością ratowniczą w obszarze górskim. Obie instytucje realizują zadania z zakresu pierwszej pomocy, ewakuacji ofiar i osób zagrożonych oraz transportem rannych do jednostek Państwowego Ratownictwa Medycznego. Potencjał kadrowy, sprzętowy i stanowiskowy stacji ratownictwa stanowi znaczne wzmocnienie systemu zarządzania kryzysowego.

WOPR to społeczna organizacja ratownicza czuwająca nad bezpieczeństwem w rejonie kąpielisk publicznych. Podobnie jak GOPR i TOPR zajmuje się akcjami ratowniczymi, pierwszą pomocą oraz przewozem poszkodowanych. Dysponuje specjalistycznym sprzętem niezbędnym do

¹⁷ A. Masłow, *Motywacja i osobowość*, Warszawa 2006, s. 62.

¹⁸ Por., Raport Głównego Urzędu Statystycznego, *Trzeci sektor...*, wyd. cyt., s. 38.

¹⁹ Tamże, s. 68.

²⁰ Tamże, s. 208.

wykonywania zadań na swoim terenie. Istotnym faktem jest, że po przyjęciu ustawy o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych w dniu 18 sierpnia 2011 r. zniesiony został monopol działalności WOPR. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych przyznało blisko 100 zgód²¹ na wykonywanie ratownictwa wodnego dla różnych organizacji m.in. spółkom, osobom fizycznym prowadzącym działalność gospodarczą, fundacjom i innym stowarzyszeniom.

Pozostałymi instytucjami o charakterze społecznym, które mogą zostać wykorzystane do zwalczania sytuacji kryzysowych są: Polski Czerwony Krzyż, Związek Strzelecki *Strzelec* OSW, czy Związki Harcerskie. Przechodząc do roli organizacji pozarządowych w systemie zarządzania kryzysowego, należy wyodrębnić ich udział ze względu na poszczególne fazy kierowania:

1. Faza zapobiegania – polegająca na działalności prewencyjnej oraz edukacji stanowi odpowiednie miejsce na czynności wykonywane przez organizacje obywatelskie. Odbywają się one w ramach statutowych zadań społeczno-wychowawczych wewnątrz zrzeszeń. Organizacje uczą swoich członków rodzajów występujących zagrożeń, prawidłowych wzorców zachowań w sytuacjach kryzysowych i pierwszej pomocy. Ponadto w lokalnych gimnazjach oraz szkołach średnich, doświadczeni instruktorzy organizacji pozarządowych, udzielają wsparcia kadrze nauczycielskiej podczas zajęć z przedmiotu *Edukacja dla bezpieczeństwa*. Możliwość uatrakcyjnienia lekcji szkoleniami praktycznymi pozwala na zwiększenie zainteresowania uczniów tematyką ochrony ludności. Realizacja fazy zapobiegania spełnia niezwykle użyteczną funkcję na rzecz zarządzania kryzysowego, choć niejednokrotnie jest bagatelizowana. Należy podkreślić wagę właściwej edukacji kolejnych młodych pokoleń na podstawie znajomości podstawowych zasad bezpieczeństwa i ratownictwa. Przykładem takich organizacji może być Ochotnicza Straż Pożarna, Związki Harcerskie, Związki Strzeleckie, Liga Obrony Kraju oraz GOPR i WOPR.

2. Faza przygotowania – opiera się na realizacji planów zarządzania kryzysowego w przypadku wystąpienia zagrożenia. Wykonywana jest ona na każdym poziomie samorządu terytorialnego. Społeczne organizacje ratownicze poprzez swoich przedstawicieli, jako członków stałych zespołów zarządzania kryzysowego, uczestniczą w procesie tworzenia planów na szczeblu gminnym i powiatowym²². Ich zadaniem jest zgłaszanie uwag do tworzonego projektu oraz wypracowanie jak najodpowiedniejszego planu będącego odpowiedzią na możliwe do wystąpienia niebezpieczeństwa

²¹ <https://www.msw.gov.pl/pl/bezpieczenstwo/nadzor-nad-ratownictwe/10071,Podmioty-uprawnione-do-wykonywania-zadan-ratownictwa-gorskiego-i-wodnego.html> [dostęp: 16.12.2014].

²² Por., *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu...*, art. 19 ust. 6.3, art. 17 ust. 6.2.

w regionie. Ponadto ustawodawca przewidział, iż w szczególnych przypadkach na zaproszenie przewodniczącego, reprezentanci organizacji pozarządowych mogą uczestniczyć w pracach rządowego i wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego²³.

3. Faza reagowania – polega na czynnościach przeciwdziałających powstałemu zagrożeniu. Udział w tym etapie brać mogą jedynie elitarne zrzeszenia dysponujące stosownym wykształceniem i sprzętem. Wyróżniającymi się organizacjami pozarządowymi uczestniczącymi w realizacji powyższej fazy są: OSP, GOPR, TOPR i WOPR. Wymienione instytucje społeczne wielokrotnie uczestniczyły w zwalczaniu zdarzeń kryzysowych, udowadniając swoją przydatność. Dzięki optymalnemu przygotowaniu znacznie przyczyniają się do pokonywania niebezpiecznych sytuacji. Najlepsze jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej działają także w Systemie Ratowniczo-Gaśniczym, zapewniającym odpowiednią koordynację jednostek ratowniczych.

4. Faza odbudowy – składająca się na proces rekonstrukcji oraz usuwania powstałych zniszczeń stanowi dla większości organizacji pozarządowych etap ciężkiej pracy. Współpraca administracji publicznej z instytucjami społecznymi podczas tego etapu jest bardzo ważna. Pozwala dotrzeć do potrzebujących i w sposób właściwy dokonać podziału odpowiednich materiałów dla poszkodowanych.

Uogólnienia i wnioski

Reasumując, organizacje pozarządowe stanowią ważny komponent bezpieczeństwa państwa. Ich kadra oraz potencjał wyposażenia jest istotnym wsparciem dla instytucji publicznych w sytuacjach kryzysowych. Efektywna współpraca pozwala organizacjom pozarządowym na ubieganie się o dofinansowanie inwestycji oraz kreowanie rozwoju i wizerunku w mediach publicznych. Należy jednak pamiętać o problemach mogących wystąpić w społecznych zrzeszeniach. Jest to ważne, gdyż działanie w strukturach bezpieczeństwa narodowego obliuguje do stałej gotowości udzielania pomocy potrzebującym. Wymaga to od organów administracji publicznej wysunięcia właściwej konkluzji w postaci realizowania cyklicznych kontroli organizacji funkcjonujących w obszarze ratownictwa.

Znaczącym wydarzeniem z punktu widzenia ochrony ludności było przyjęcie ustawy o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych oraz ustawy o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich. Obie regulacje prawne zniósły wyłączność GOPR, TOPR i WOPR na funkcjonowanie w swoim obszarze

²³ Tamże, art. 8 ust. 5, art. 14 ust. 12.

działań. Ustawy dopuściły realizowanie zadań z zakresu ratownictwa wodnego i górskiego przez inne organizacje po uprzedniej zgodzie ministra właściwego do spraw wewnętrznych. To słuszne działanie pozwalające na realne wzmocnienie poziomu bezpieczeństwa na obszarach zagrożonych sytuacją kryzysową. W związku z ciągłymi pracami nad ustawą o ochronie ludności ważnym postulatem jest precyzyjne uregulowanie działalności zrzeszeń o charakterze społecznym w powstającym akcie prawnym. Stanowi to istotny wniosek wynikający z doświadczeń dotychczasowej działalności organizacji pozarządowych na rzecz zarządzania kryzysowego.

Z względu na ograniczenia objętościowe artykuł nie wyczerpuje w pełni postawionej problematyki. Trudność w opracowaniu tematu stanowiła również duża ilość materiałów oraz brak szczegółowych danych od organizacji pozarządowych. Z uwagi na powyższe, niniejsze opracowanie stanowi tylko próbę ogólnego omówienia jednego z najważniejszych zagadnień bezpieczeństwa dotyczącego działalności organizacji pozarządowych w systemie zarządzania kryzysowego Rzeczypospolitej Polskiej.

Bibliografia

1. Gryz J., Kitler W. (red.), *System reagowania kryzysowego*, Toruń 2007.
2. Lidwa W., Krzeszowski W., Więcek W., *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, Warszawa 2010.
3. Masłow A., *Motywacja i osobowość*, Warszawa 2006.
4. Raport GUS, *Trzeci sektor w Polsce. Stowarzyszenia, fundacje, społeczne podmioty wyznaniowe, samorząd zawodowy i gospodarczy oraz organizacje pracodawców w 2012 r.*, Warszawa 2014.
5. Schmidt J., *Rozwój organizacji pozarządowych. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012.
6. Skomra W., *Zarządzanie kryzysowe – praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy*, Wrocław 2010.
7. *Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. prawo o stowarzyszeniach*, Dz. U. z 1989 r. nr 20, poz. 104.
8. *Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, Dz. U. z 2014 poz. 111.
9. *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, Dz. U. z 2007 r., nr 89, poz. 590.
10. Zarządzenie nr 66 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 września 2013 r. w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do spraw Opracowania Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014-2017, M. P. poz. 737.

NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS' ACTIVITIES FOR CRISIS MANAGEMENT SYSTEM IN THE REPUBLIC OF POLAND

Abstract: The aim of the article is to present the role of non-governmental organizations (NGOs) in the crisis management system in the Republic of Poland. The author describes the functioning of the third sector and the possibilities to engage social organizations in the security of the state. Then he analyses of the NGOs current activities focusing mainly on the Voluntary Fire Service, Mountain Voluntary Rescue Service (GOPR), Tatra Voluntary Rescue Service (TOPR) and Water Voluntary Rescue Service (WOPR). Finally, the author focuses on the change of legal regulations abolishing the exclusiveness of GOPR, TOPR and WOPR operations in their areas of responsibility.