

WYKORZYSTANIE POTENCJAŁU ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W PROCESIE ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO



Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego

**Wykorzystanie potencjału
organizacji pozarządowych
w procesie zarządzania kryzysowego**

Uniwersytet Warszawski
Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych

Antoni Morawski

**Wykorzystanie potencjału
organizacji pozarządowych
w procesie zarządzania kryzysowego**

Warszawa 2014

Recenzja
dr hab. Tomasz Słomka (UW)

Redakcja
Konrad Jajecznik

Projekt okładki
Paulina Popławska

Zdjęcia na okładce: Akcja przecipowodziowa w 2010 r.
Źródła zdjęć: Wolontariat Powodziowy Tarnobrzeg, Hufiec ZHP Tarnobrzeg, Wikimedia Commons (autorzy: Tomasz „Nemo5576” Górny, Tadeusz Rudzki. licencja CC-BY-SA-3.0 PL)

© Copyright by Antoni Morawski, Warszawa 2014
© Copyright by Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych
Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2014

Wszelkie prawa zastrzeżone. Każda reprodukcja lub adaptacja całości bądź części niniejszej publikacji, niezależnie od zastosowanej techniki reprodukcji (drukarskiej, fotograficznej, komputerowej i in.), wymaga pisemnej zgody Autora i Wydawcy.

Słowa kluczowe:
administracja publiczna, GOPR, harcerstwo, organizacje pozarządowe, OSP, PCK, samorząd terytorialny, stowarzyszenia, straż pożarna, sytuacja kryzysowa, TOPR, WOPR, zarządzanie kryzysowe

ISBN: 978-83-63183-78-3
Arkuszy wydawniczych: 7,2



Wydawca:
Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych
Uniwersytet Warszawski
ul. Krakowskie Przedmieście 3
00-927 Warszawa
tel. 48 22 55 20 293
www.wydawnictwo.wdinp.uw.edu.pl

Skład i łamanie, druk i oprawa: Zakład Graficzny UW. Zam. 1113/2014

Spis treści

Wykaz skrótów	9
Wstęp	11
1. Podstawowe pojęcia i problemy.....	17
1.1. Ramy prawne funkcjonowania organizacji pozarządowych	17
1.2. Rozwój sektora organizacji pozarządowych w Polsce	21
1.3. Pojęcia sytuacji kryzysowej i zarządzania kryzysowego	22
1.4. System zarządzania kryzysowego w Polsce	29
1.5. Podsumowanie	41
2. Ocena potencjału organizacji pozarządowych	45
2.1. Ochotnicze Straże Pożarne	48
2.2. Społeczne organizacje ratownicze	52
2.3. Organizacje społeczno-wychowawcze	63
2.4. Organizacje charytatywne oraz organizacje posiadające unikalne zasoby	67
2.5. Podsumowanie	68
3. Formy wsparcia podmiotów publicznych w procesie zarządzania kryzysowego	71
3.1. Współpraca w fazie zapobiegania	73
3.2. Współpraca w fazie przygotowania	79
3.3. Współpraca w fazie reagowania	83
3.4. Współpraca w fazie odbudowy	88
3.5. Podsumowanie	91

4. Dobre praktyki w zakresie współpracy i proponowane zmiany w systemie zarządzania kryzysowego	95
4.1. Przykłady działań w fazach zapobiegania i przygotowania	95
4.2. Przykłady działań w fazie reagowania	97
4.3. Przykłady działań w fazie odbudowy	103
4.4. Propozycje zmian i rekomendacje	105
 Zakończenie	 113
 Bibliografia	 117
 Streszczenie w języku angielskim	 125

Table of Contents

List of abbreviations	9
Introduction	11
1. Basic terms and issues	17
1.1. The legal framework of the functioning of non-governmental organizations	17
1.2. The development of the NGO sector in Poland	21
1.3. The terms of ‘emergency’ and ‘emergency management’	22
1.4. Emergency Management System in Poland	29
1.5. Conclusions	41
2. Assessment of the non-governmental organizations’ potential	45
2.1. Volunteer Fire Brigades	48
2.2. Rescue organizations	52
2.3. Youth educational organizations	63
2.4. Charitable organizations and organizations owning unique resources	67
2.5. Conclusions	68
3. Forms of support of public authorities in the emergency management system	71
3.1. Cooperation in the prevention phase	73
3.2. Cooperation in the preparedness phase	79
3.3. Cooperation in the response phase	83
3.4. Cooperation in the recovery phase	88
3.5. Conclusions	91

4. Good practices in cooperation and proposed changes in the emergency management system	95
4.1. Examples of activities in prevention and preparedness phases	95
4.2. Examples of activities in the response phase	97
4.3. Examples of activities in the recovery phase	103
4.4. Recommendations	105
 Conclusions	 113
 Bibliography	 117
 Summary	 125

Wykaz skrótów

ABW	–	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
CZK	–	Centrum Zarządzania Kryzysowego
GOPR	–	Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe
GUS	–	Główny Urząd Statystyczny
KSRG	–	Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy
MON	–	Ministerstwo Obrony Narodowej
MSR	–	Mazurska Służba Ratownicza
MSW	–	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
NGO	–	<i>non-governmental organization</i> (organizacja pozarządowa)
NIK	–	Najwyższa Izba Kontroli
NPO	–	<i>non profit organization</i> (organizacja niedochodowa)
OPP	–	organizacja pożytku publicznego
OSP	–	Ochotnicza Straż Pożarna
PCK	–	Polski Czerwony Krzyż
PRM	–	Państwowe Ratownictwo Medyczne
PSP	–	Państwowa Straż Pożarna
RCB	–	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa
RP	–	Rzeczpospolita Polska
TOPR	–	Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe
WOPR	–	Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe
ZHP	–	Związek Harcerstwa Polskiego
ZHR	–	Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej
Związek OSP RP	–	Związek Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej

Wstęp

Działalność na rzecz ochrony ludności przed kataklizmami jest jedną z podstawowych funkcji państwa. Jego rola w zapewnianiu obywatelom bezpieczeństwa i ochrony przed skutkami tego typu katastrof jest oczywista. Współczesne organizmy państwowe w procesie dziejowym wykształciły wiele instytucji i przepisów prawa, umożliwiających skuteczne wypełnianie tej funkcji. Państwo dysponuje szeregiem narzędzi, pozwalających na efektywne działanie w tym obszarze. System zarządzania kryzysowego to w istocie zbiór tych podmiotów, połączony więziami funkcjonalnymi. W założeniu ma on być wystarczającym narzędziem reakcji. Skąd zatem pomysł, by w jego struktury włączać podmioty, które z definicji leżą poza organizmem państwowym?

Kłęski żywiołowe, kataklizmy i inne podobne zagrożenia towarzyszą ludzkości od zawsze. Niemal w każdym takim przypadku następstwem tragicznego zdarzenia jest społeczna solidarność z poszkodowanymi – empatia wyrażająca się chęcią niesienia pomocy. To zjawisko charakterystyczne przede wszystkim dla zdarzeń nagłych, godzących w przypadkowe ofiary. Podobnie gdy zaistnieje ryzyko rozprzestrzeniania się groźnego zjawiska (np. powodzi, pożaru) w zagrożonej społeczności następuje mobilizacja i podejmowane są wszelkie możliwe przedsięwzięcia w kierunku zażegnania niebezpieczeństwa. Pierwsze, jak i drugie zjawisko objawia się zarówno poprzez działania podejmowane przez grupy, jak i jednostki, zarówno w sposób zaplanowany, jak i spontaniczny.

W demokratycznym państwie prawa obywatele posiadają możliwość zrzeszania się i tworzenia organizacji autonomicznych względem władzy publicznej. Członkostwo w takich podmiotach zazwyczaj nie wiąże się z osiąganiem korzyści materialnych, ale z działalnością *pro publico bono*. Organizację skupiają więc osoby najbardziej aktywne, chętne do bezinteresownego działania na rzecz innych. Opierając się na tych tezach można zakładać, że zarówno solidarność społeczna, jak i mobilizacja w poczuciu zagrożenia będą udziałem przede wszystkim tych osób.

Czując społeczną odpowiedzialność będą nie tylko uczestniczyły w tego rodzaju działaniach, ale inicjowały je i organizowały. Aktywnych obywateli zrzeszonych w organizacjach oraz podmioty państwowe, wypełniające funkcję zapewniania bezpieczeństwa, łączy więc wspólnota celów. Dostrzeżenie tego, a także docenienie chęci osób poświęcających czas i siły na rzecz innych, powinno być przesłanką dla otwierania dziedziny bezpieczeństwa dla zaangażowania społecznego. Dopuszczenie obywateli zrzeszonych w organizacjach do części zadań wykonywanych przez państwo w sferze zapewniania bezpieczeństwa przynosi obustronne korzyści. Sprawia, iż samo utrzymanie stanu bezpieczeństwa zaczyna być postrzegane jako element wspólnego dobra, nie zaś jedynie jako oczekiwanie wobec instytucji państwa.

Państwo, dopuszczając organizacje pozarządowe do sfery bezpieczeństwa, dzieli się więc nie jakimiś szczególnymi prawami, ale przede wszystkim odpowiedzialnością za tę sferę. Dopuszczenie organizacji do procesu zarządzania kryzysowego wydaje się więc ze wszech miar słuszne. Mogą jednak pojawić się głosy przeciwnie. Argumenty na rzecz takiego stanowiska nie są trudne do sformułowania. Organizacjom, jako podmiotom stworzonym oddolnie przez obywateli, łatwo zarzucić brak profesjonalizmu, specjalistycznego wyposażenia czy nawet niedostateczny poziom zorganizowania. Przedstawiciele skrajnie sceptycznego podejścia będą udowadniali, iż organizację będą przeszkadzały zawodowym, państwowym służbom w skutecznym wypełnianiu obowiązków.

Niniejsze opracowanie ma odpowiedzieć na pytanie: czy zaangażowanie organizacji w działania w ramach systemu zarządzania kryzysowego sprawi, iż będzie on działał efektywniej? Przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić, czy organizacje pozarządowe są potrzebne w procesie zarządzania kryzysowego czy też nie. Teza niniejszego opracowania zakłada, że odpowiedź na to pytanie będzie twierdząca – organizacje pozarządowe posiadają potencjał, którego wykorzystanie w pozytywny sposób wpływa na system zarządzania kryzysowego poprawiając jego efektywność. Sformułowanie takiej tezy wymaga postawienia kilku pytań badawczych:

- jakie jest miejsce organizacji w systemie, jaką rolę mogą wypełniać?
- czy potencjał organizacji jest dobrze wykorzystywany?
- czy aktualnie przyjęte rozwiązania pozwalają na jego efektywne użycie?

Celem niniejszego opracowania jest syntetyczna analiza problemu wykorzystania potencjału, jaki posiadają organizacje w procesie zarządzania kryzysowego. Z pewnością nie wyczerpie ona wszystkich kwestii problemowych. Niezbędne do tego celu byłoby przeprowadzenie szerokich badań empirycznych, obejmujących zarówno obszar organizacji pozarządowych, jak i podmiotów publicznych

odpowiedzialnych za prowadzenie zarządzania kryzysowego. Opracowanie to ogranicza się wyłącznie do kwestii współpracy między organizacjami pozarządowymi a podmiotami publicznymi w przypadku kryzysów występujących na terenie Polski. Udział organizacji w reagowaniu na sytuacje kryzysowe za granicą, będący częścią międzynarodowej pomocy humanitarnej, również zasługuje na analizę, uwzględniającą szereg aspektów współpracy, które nie występują w przypadku zdarzeń na terenie kraju.

Metodą przyjętą do badania niniejszych zagadnień jest analiza systemowa, wykorzystywana powszechnie w politologii i socjologii do badania systemów politycznych, w oparciu o podstawy sformułowane przez Davida Eastona w klasycznym już dziele *A Systems Analysis of Political Life*. Badając w ten sposób zagadnienie zarządzania kryzysowego, należy zakładać, że istnieje system, który posiada cechy wymienione przez Eastona – strukturę, „wejścia” oraz „wyjścia”, a wewnątrz tego systemu następują procesy konwersji i sprzężenia zwrotnego. Takie założenie towarzyszy niniejszemu opracowaniu. Analizy systemowej użyto do opisu systemu zarządzania kryzysowego, jak również do opisu samego włączenia organizacji w system. Organizacje pozarządowe – dla systemu element dodatkowy – mogą być angażowane w jego struktury w różny sposób. Dzięki zastosowaniu tej metody badawczej możliwe będzie wskazanie miejsc, w których organizacje można by wykorzystać najefektywniej.

W pierwszym rozdziale opracowania opisane zostały kluczowe pojęcia i problemy. Nakreślono między innymi ramy prawne, w których funkcjonują organizacje pozarządowe, a także formy ich działalności. Wyjaśnione zostały dwa pojęcia, bez których nie jest możliwa analiza prezentowanego zagadnienia – zarządzanie kryzysowe oraz sytuacja kryzysowa. Jako tło rozważań przedstawiony został system zarządzania kryzysowego funkcjonujący w Polsce. Drugi rozdział stanowi analizę potencjału organizacji. Różnorodne podmioty, dobrane i uszeregowane wedle systematyki zaproponowanej przez autora, zostały przedstawione pod kątem zdolności do działania w trakcie procesu zarządzania kryzysowego. Trzeci rozdział jest próbą odpowiedzi na pytanie o miejsce organizacji w samym procesie – przedstawione zostały zróżnicowane formy wsparcia administracji publicznej, zarówno te, które wynikają z przepisów prawa i dotyczą współpracy organizacji pozarządowych z administracją na każdym innym polu, jak i te, które wynikają z praktyki. Podkreślone zostały formy współpracy, które są niedoceniane i często lekceważone. Rozdział czwarty zawiera przykłady wykorzystania potencjału organizacji, koncentrujące się wokół sytuacji kryzysowych, które miały miejsce w Polsce w ostatnim dwudziestopięcioleciu. Kluczowe jest wskazanie tak zwanych dobrych praktyk we współpracy, jak również podstawowych problemów występujących w tym zakresie. W rozdziale tym zawarte są także postulaty

takich zmian w działaniu podmiotów publicznych i pozarządowych, które mogłyby ułatwić współpracę.

Literatura dotycząca organizacji pozarządowych nie jest szeroka, choć zagadnieniu temu uwagę poświęca wielu badaczy. Niewiele pozycji zawiera analizy dotyczące oceny stanu organizacji – ich liczebności, efektywności w działaniu, oddziaływaniu na społeczeństwo. Sektor pozarządowy wykazuje się dużą dynamiką – podmioty powstają i znikają, zmienia się ich liczebność i zasobność w środki. Z pomocą przychodzą opracowania i statystyki prowadzone przez instytucje publiczne (ministerstwa, GUS), jak również same organizacje pozarządowe, działające w obszarze rozwoju własnego sektora (np. Stowarzyszenie Klon/Jawor). Literatura dotycząca zarządzania kryzysowego z każdym rokiem powiększa się. Pewna część pozycji opiera się na opisie istniejącego stanu prawnego, w tym na drobiazgowym przeglądzie artykułów ustawy regulującej działanie systemu. Wiele uwagi poświęca się w tych publikacjach kwestiom ewolucji struktur – niekiedy jednak brakuje przykładów, dających porównanie efektywności obecnych rozwiązań z rozwiązaniami z przeszłości, umożliwiającymi ocenę. Zupełnie inny charakter mają opracowania tworzone przez praktyków zarządzania kryzysowego. Ich niewątpliwą zaletą jest funkcjonalne ujęcie procesu. Wadą natomiast bywa nadmierna koncentracja na aktach wykonawczych i procedurach, a przede wszystkim wąska perspektywa, przejawiająca się podkreślaniem roli jednej, określonej służby. Niektóre z opracowań mają charakter deskryptywny, często są pozbawione ocen czy przykładów przełożenia się danych przepisów prawa na praktykę. Nie przeczy to ich wartości jako analiz stanu aktualnego – dobrego punktu wyjścia dla rozważań dotyczących zmian. Uzasadniony wydaje się jednak postulat, by nauki o bezpieczeństwie przyjmowały perspektywę bardziej praktyczną, a za cel stawiały sobie ewaluację rozwiązań. Dlatego też cenne wydają się te opracowania, w których analizy kończą się wnioskami, możliwymi do wykorzystania w praktyce, a więc wartościowymi z punktu widzenia ustawodawcy czy podmiotu realizującego zarządzanie kryzysowe. Przykładem mogą być opracowania zawierające potencjalne scenariusze zdarzeń, symulacje działania nowych rozwiązań prawnych czy też propozycje procedur. Należy wyróżnić także te, które wykorzystują analizę porównawczą, badając efektywność polskiego systemu zarządzania kryzysowego w odniesieniu do podobnych struktur funkcjonujących w innych państwach.

Samemu zagadnieniu współpracy organizacji z podmiotami publicznymi w zakresie zarządzania kryzysowego poświęcono jak dotąd bardzo niewiele opracowań. Relacje w tym kontekście na poziomie lokalnym przedstawia rozdział opracowania zatytułowane *Zarządzanie kryzysowe w samorządzie*, pod redakcją Andrzeja Kurkiewicza. Temat został zarysowany w kilku artykułach naukowych: autorstwa Bogdana Kosowskiego – *Rola organizacji pozarządowych w systemie*

zarządzania kryzysowego, Andrzeja Marjańskiego – Udział organizacji pozarządowych w zintegrowanym systemie zarządzania kryzysowego – szanse i zagrożenia, jak również artykuły pt. Rola i zadania organizacji pozarządowych w sytuacjach kryzysowych autorstwa Józefa Adamowskiego i Wojciecha Kapuścika.

Wydanie niniejszego opracowania nie byłoby możliwe bez wsparcia szeregu osób i instytucji. Dziękuję Pani Profesor Jolancie Itrich-Drabarek za możliwość szerokich konsultacji i wszelkie rady, które pomogły w nadaniu publikacji ostatecznego kształtu. Opracowanie powstało przy wsparciu Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, który sfinansował projekt badawczy pod tytułem *Włączenie organizacji pozarządowych w system zarządzania kryzysowego w Polsce* i wydał niniejszą publikację. Dziękuję także Panu harcmistrzowi Mariuszowi Bezdzielnemu oraz Panu Tadeuszowi Rudzkiemu za udostępnienie ilustracji. Przede wszystkim jednak dziękuję moim Rodzicom – za nieustanną pomoc i wsparcie przy tworzeniu tego opracowania.

1. Podstawowe pojęcia i problemy

1.1. Ramy prawne funkcjonowania organizacji pozarządowych

Terminu „organizacja pozarządowa” używa się w stosunku do tych wszystkich podmiotów, które nie są częścią aparatu państwa, a jednocześnie ich działania nie mają na celu wypracowania zysku¹. Jak pisze Joanna Schmidt w opracowaniach stosuje się wymiennie wiele nazw i terminów, są to między innymi: organizacje społeczne, obywatelskie, pozarządowe, *non-governmental organization*, nieochodowe (*non profit*), użyteczności społecznej, charytatywne, pomocowe, woluntarystyczne, niezależne itp.², jak również trzeci sektor czy organizacje trzeciego sektora. Wśród badaczy istnieje spór co do pojmowania samego pojęcia trzeciego sektora – definiowanego w opozycji do sektorów państwowego oraz prywatnego (przedsiębiorstw). Spór dotyczy tego czy pojęcie trzeciego sektora ma odnosić się jedynie do organizacji pozarządowych, szerzej – także do nieformalnych organizacji i grup, czy też najszerszej – do wszelkich przedsięwzięć, które mają charakter społeczny³. Niniejsze opracowanie, w większej swojej części ogranicza się do wąskiego znaczenia tego terminu – a więc organizacji pozarządowych⁴.

Organizacje pozarządowe często nazywane są fundamentem społeczeństwa obywatelskiego. Jak pisze Leszek Garlicki, możliwość działania organizacji zrzeszających obywateli, innych niż partie polityczne, to realizacja zawartej

¹ Organizacje pozarządowe nie są podmiotami komercyjnymi. Przepisy określają przypadki, w których organizacje pozarządowe – takie jak stowarzyszenia czy fundacje – prowadzą działalność gospodarczą, jednakże nie jest to podstawowym celem ich działania. Prowadzenie takiej działalności ma charakter dodatkowy, a gromadzone w ten sposób środki służą realizacji celów danej organizacji.

² J. Schmidt, *Rozwój organizacji pozarządowych. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012, s. 14.

³ Tamże, s. 15.

⁴ Definiując trzeci sektor w sposób „szeroki”, należałoby pochylić się nad zagadnieniem wykorzystania całego potencjału społecznego w zarządzaniu kryzysowym, również wszelkich grup nieformalnych czy doraźnie sformowanych.

w Konstytucji RP zasady społeczeństwa obywatelskiego⁵. Przepisy konstytucji gwarantują wolność zrzeszania się. Mówi o tym przede wszystkim artykuł 12.: „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji”, jak również artykule 58. w ustępie 1.: „Każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się”. Polskie prawo do kwestii trzeciego sektora odnosi się przede wszystkim w ustawach. Samą definicję organizacji pozarządowej podaje ustawa z 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie⁶ – regulacja kluczowa dla działalności społecznej. Wedle definicji ustawowej organizacja pozarządowa to taka osoba prawna (lub też jednostka organizacyjna, która osobowości prawnej nie posiada), która nie jest jednostką sektora finansów publicznych (w rozumieniu ustawy o finansach publicznych) i nie działa w celu osiągnięcia zysku⁷.

Organizacje pozarządowe najczęściej przyjmują formy: stowarzyszeń, stowarzyszeń zwykłych oraz fundacji. Każda z nich warta jest oddzielnego omówienia, warto również dokonać przeglądu definicji tych podmiotów zawartych w ustawach.

Istnienie stowarzyszeń reguluje ustawa z 7 kwietnia 1989 roku prawo o stowarzyszeniach⁸. Definicja, którą podaje ustawa to: „dobrowolne, samorządne, trwałe zrzeszeniem o celach niezarobkowych”. Wymieniona jako cecha stowarzyszenia dobrowolność podkreśla, iż akces obywatela do takiego bytu zależy od jego własnej woli. Dobrowolność we wstępowaniu do tego rodzaju organizacji odróżnia państwa demokratyczne od niedemokratycznych, które często używają stowarzyszeń jako narzędzi do kontrolowania społeczeństwa. W skrajnym przypadku – państwa totalitarne – przynależność do niektórych stowarzyszeń (np. branżowych, młodzieżowych) ma charakter obowiązkowy. W przypadku państwa demokratycznego potrzeba przynależności do stowarzyszenia wynika z woli obywatela, nie zaś z woli państwa. Samo powstawanie takich stowarzyszeń ma charakter oddolny – wyrastają one z potrzeby społecznej, nie zaś z potrzeby zdefiniowanej przez państwo. Aspekt samorządności to również cecha demokratycznego państwa prawa. Organizacja nie jest zależna od państwa, samodzielnie definiuje cele swojego działania i samodzielnie podejmuje decyzje dotyczące ich realizacji. Podkreślono to w ustawie, zapisując iż każde stowarzyszenie „określa

⁵ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2009, s. 65.

⁶ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o *działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.

⁷ Tamże, art. 3 ust. 2.

⁸ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. *prawo o stowarzyszeniach*, Dz.U. z 1989 r. Nr 20, poz. 104 z późn. zm.

swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwała akty wewnętrzne dotyczące jego działalność”⁹. Autonomiczność organizacji to cecha istotna dla rozważań podejmowanych w opracowaniu. Organizacje współpracując z organami państwa w ramach systemu zarządzania kryzysowego, wielokrotnie stają przed koniecznością podporządkowania się, co wynika z charakteru działań w przypadku sytuacji kryzysowej (a nawet w przypadku przygotowywania się na okoliczność jej wystąpienia, np. ćwiczeń). Trzeci aspekt podkreślony w definicji – trwałość jako cecha organizacji – to także element, który ma znaczenie dla tematyki podejmowanej w opracowaniu. Stowarzyszenie, powołane przez członków w oparciu o istniejące przepisy, jest partnerem, z którym współpracę mogą nawiązywać podmioty publiczne, także w kwestii zarządzania kryzysowego. Inaczej jest w przypadku różnego rodzaju grup nieformalnych czy doraźnych, które nie mają trwałego charakteru. Celem istnienia stowarzyszenia nie może być działalność zarobkowa. Ustawowa definicja w tym elemencie jest tożsama ze wspomnianą już, stworzoną przez badaczy zjawiska, negatywną definicją organizacji pozarządowej, czyli podmiotu pozapaństwowego, którego celem nie jest generowanie zysku. Działalność stowarzyszenia jest oparta przede wszystkim na pracy społecznej jego członków. Posiada ono możliwość zatrudniania pracowników, a nawet prowadzenia działalności gospodarczej. Nie zmienia to jednak wspomnianego, niezarobkowego charakteru podmiotu. W ustawie występuje rozróżnienie dwóch rodzajów stowarzyszeń. Uproszczona forma – stowarzyszenie zwykłe – nie posiada osobowości prawnej, a do jego założenia wystarczą trzy osoby. Stowarzyszenie natomiast może założyć grupa minimum piętnastu osób. Musi ono posiadać statut, w którym zawarte będą określone elementy, wymienione w przepisach ustawy. Stowarzyszenie posiada osobowość prawną i może prowadzić działalność gospodarczą. Wedle danych Głównego Urzędu Statystycznego w 2010 roku w Polsce istniało 67,9 tysiąca stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych¹⁰.

Inną formą prawną jest fundacja. Fundacje działają w oparciu o odrębną regulację – uchwaloną 6 kwietnia 1984 roku – ustawę o fundacjach¹¹. W odróżnieniu od stowarzyszenia, fundacja nie zrzesza członków. Posiada natomiast zarząd oraz majątek. Zostaje ustanowiona przez osobę fizyczną lub prawną i działa dla realizacji danego celu. Taka osoba nadaje jej statut i wyposaża w majątek.

⁹ Tamże, art. 2.

¹⁰ GUS, Departament Badań Społecznych i Warunków Życia oraz Urząd Statystyczny w Krakowie, *Wstępne wyniki badania społecznej i ekonomicznej kondycji stowarzyszeń, podobnych organizacji społecznych, fundacji oraz społecznych podmiotów wyznaniowych w 2010 roku (SOF-1)*, www.stat.gov.pl, dostęp: 31.05.2013.

¹¹ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, Dz.U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 z późn. zm.

Zarząd fundacji – oraz fakultatywnie inne organy – zajmuje się prowadzeniem jej spraw. Wedle wspomnianych już danych GUS, w 2010 roku w Polsce istniało 7,1 tysiąca fundacji¹². Wśród ekspertów istnieje spór czy fundację można zakwalifikować jako organizację społeczną. Dla opisywanych kwestii z pewnością większe znaczenie będą miały stowarzyszenia. Jednakże, by obraz polskiego sektora pozarządowego był pełny, należy brać pod uwagę także fundacje. Istnieją lokalne podmioty o tej formie, działające na przykład na rzecz bezpieczeństwa lokalnego. Co więcej, istnieją fundacje, których celem jest wsparcie instytucji państwa, w tym organów administracji publicznej, w wypełnianiu zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym.

Kluczowe znaczenie dla trzeciego sektora miało uchwalenie, w kwietniu 2003 roku, ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie¹³. Zawiera ona wspomnianą na początku definicję organizacji pozarządowej. Dla analizowanej materii największe znaczenie ma jednak określenie w tym akcie prawnym tych dziedzin, w których organizację mogą wspierać działania podmiotów publicznych. Sfera zadań publicznych, która została opisana w artykule 4. ustawy to właśnie 34 tego rodzaju dziedziny. Organizacje, które prowadzą „działalność społecznie użyteczną”¹⁴ w zakresie realizacji zadań związanych z tymi dziedzinami mogą uzyskać status organizacji pożytku publicznego. By go otrzymać muszą spełnić szereg wymagań określonych w ustawie. Tą kategorią wyróżniono organizacje, które w jednoznaczny sposób działają na rzecz dobra społecznego, co nawiązuje do istniejącej w prawie przedwojennym kategorii „wyższej użyteczności”. Status OPP nie tylko dodaje organizacji prestiżu i czyni ją bardziej wiarygodną, ale wiąże się również z konkretnymi korzyściami. Organizacja taka jest zwolniona między innymi z podatków: dochodowego od osób prawnych, od nieruchomości, od czynności cywilnoprawnych, a także opłat – skarbowej i sądowych¹⁵. Status OPP otwiera im również możliwości pozyskiwania dodatkowych środków finansowych na działalność. Organizacje pożytku publicznego mają możliwość otrzymywania odpisów podatkowych, stanowiących 1% podatku dochodowego od osób fizycznych. Co więcej, istnieje możliwość wskazania przez podatnika celu, na jaki mają być wydatkowane takie środki. W ten sposób podatnik może przykładowo przekazać 1% podatku na jednostkę organizacyjną w ramach danego stowarzyszenia lub też na realizację określonego zadania czy projektu. W założeniach status OPP

¹² GUS, Departament Badań Społecznych i Warunków Życia oraz Urząd Statystyczny w Krakowie, *Wstępne wyniki badania...*, dz. cyt.

¹³ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o *działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873 z późn. zm., art. 4.

¹⁴ Tamże, art. 3.

¹⁵ Tamże, art. 24. ust. 1.

ma wyróżniać te organizacje, które działają na rzecz społeczeństwa i dawać im dodatkową możliwość pozyskania środków na tego rodzaju działalność. Biorąc pod uwagę korzyści płynące ze statusu organizacji pożytku publicznego można stwierdzić, że poprzez przepisy ustawy, państwo zachęca organizacje do działania w zakresie 34 obszarów zdefiniowanych jako sfera zadań publicznych.

1.2. Rozwój sektora organizacji pozarządowych w Polsce

Dynamiczny rozwój sektora organizacji pozarządowych w Polsce wiąże się z przemianami politycznymi roku 1989. Trudno powiedzieć, czy jego kondycję aktualnie można ocenić jako „złą” czy – „dobrą”. Stała jest z pewnością tendencja do zwiększania się ilości podmiotów w sektorze. W latach 2005–2010 ich ilość wzrosła o 22%. Istotnie zwiększyły się również przychody organizacji – z 8 do 17 mld zł rocznie. Niemal połowa z organizacji miała – wedle badania – siedzibę w gminie miejskiej. Jedna trzecia organizacji miała zaś siedzibę w gminie wiejskiej, a około 20% w gminie miejsko-wiejskiej. Zwiększaniu ilości podmiotów w sektorze nie towarzyszy zwiększającą się ilość osób angażujących się w ich działalność. Wręcz przeciwnie – ilość osób zaangażowanych w latach 2005–2010 zmniejszyła się z 11 do 9 milionów¹⁶. Organizacji jest więcej i są coraz bogatsze, ale spada ich liczebność. Dlatego wydaje się, że przedmiotem rozważań dotyczących sektora pozarządowego nie powinien być tylko jego ilościowy rozwój, ale przede wszystkim aktywność społeczna Polaków, która jest realną siłą napędową trzeciego sektora. W badaniach, przeprowadzonych przez CBOS w 2011 roku, 16% Polaków zadeklarowało, iż w ciągu ostatnich dwunastu miesięcy w jakiś sposób angażowało się w „dobrowolną i nieodpłatną pracę w ramach jakiejś organizacji pozarządowej (lub też instytucji, kościoła czy innej organizacji)”¹⁷. Z uwagi na charakter takich działań, właściwe wydaje się przyjrzeć się motywacjom tych zaangażowanych osób. Odpowiadając na pytania badaczy, ponad połowa respondentów jako najważniejszą z motywacji wskazała „przekonanie, że innym po prostu trzeba pomagać”. Wśród motywacji często wskazywano także współczucie wobec potrzebujących, jak i przekonanie o tym że „jeśli ja pomogę innym, to i mnie ktoś kiedyś pomoże”. Warto zwrócić uwagę na przewagę altruistycznego charakteru tych motywacji. Respondenci, którzy nie angażowali się w tego rodzaju działalność jako główną przyczynę wskazywali brak czasu, siły lub zdrowia. Istotne były również uwarunkowania materialne (troska o byt rodziny), uniemożliwiające podjęcie takich działań. Jako przyczynę

¹⁶ GUS, Departament Badań Społecznych i Warunków Życia oraz Urząd Statystyczny w Krakowie, *Wstępne wyniki badania...*, dz. cyt.

¹⁷ N. Hipsz, K. Wądołowska, *Aktywność społeczna Polaków – poziom zaangażowania i motywacje*, Komunikat z badań CBOS, BS/62/2011, Warszawa 2011.

braku zaangażowania wskazywano także zaawansowany wiek lub brak kompetencji do podejmowania takich działań. Tylko 11% respondentów wskazało, iż nie miało styczności z żadną organizacją, grupą lub osobą, której chciałoby pomóc, a jedynie 5% zadeklarowało, że nie wie gdzie szukać informacji o możliwości tego rodzaju zaangażowania¹⁸. Każda z odpowiedzi odmownych rodzi pytanie o możliwość aktywizacji i wsparcia. Szansą wydaje się na przykład aktywizowanie do działalności społecznej osób, które same wykluczają się z grupy zaangażowanej (deklarując np. brak kompetencji do pomagania innym). To pole do działalności dla organizacji pozarządowych, a także instytucji państwowych (na przykład edukacyjnych), które powinny dążyć do promowania postawy zaangażowania społecznego.

1.3. Pojęcia sytuacji kryzysowej i zarządzania kryzysowego

Pojęciem, które należałoby wyjaśnić, jest niewątpliwie zarządzanie kryzysowe. Temat zarządzania kryzysowego jest badany obszernie od czasu wprowadzenia ustawy regulującej tę sferę działania państwa, a więc od 2007 roku. Od tego czasu powstało wiele publikacji i opracowań, które zawierają różne definicję tego pojęcia. Należy przy tym zaznaczyć, iż koncepcja zarządzania kryzysowego (ang. *crisis management* lub, w zależności od kontekstu, *emergency management*) została stworzona w państwach zachodnich, a na grunt polski przeszczepiona. Toteż niektóre definicje zostały stworzone w oparciu o tłumaczenie definicji obcojęzycznych, co może rodzić rozbieżności i niejasności.

Analiza pojęcia „zarządzanie kryzysowe” wymaga choćby wspomnienia dwóch terminów ją tworzących – zarządzania oraz kryzysu. Współcześnie zarządzanie jest pojęciem właściwym niektórym sferom działania państwa. Użycie tego sformułowania w stosunku do działania administracji publicznej związane jest z adaptacją wzorców pochodzących z sektora biznesu. Wyrazem takich dążeń jest wciąż aktualna koncepcja *new public management* (co można tłumaczyć jako nowe zarządzanie publiczne), zakładająca przeszczepianie takich wzorców dla zwiększania efektywności administracji. Innym przykładem takich działań jest koncepcja *public governance*, kładąca większy nacisk na kwestie współdecydowania i konsensusu między społeczeństwem a władzą. Samo zastosowanie słowa „zarządzanie” względem tego, co ma robić władza, czy w jej imieniu administracja, w opozycji do rządzenia czy sprawowania władzy, świadczy o oczekiwaniach obywateli. Badacze używają pojęcia zarządzania także dla opisanego jednej z funkcji administracji¹⁹.

¹⁸ Tamże.

¹⁹ G. Rydlewski, *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.

Pojęcie kryzysu w języku potocznym kojarzy się przede wszystkim z gwałtownym załamaniem gospodarczym. W takim rozumieniu jest to sytuacja, która następuje niespodziewanie i wymaga natychmiastowej reakcji. Negatywnie wpływa na społeczeństwo, a dla organów państwa staje się wyzwaniem. W tym kontekście pojęcie kryzysu jest używane potocznie i może dotyczyć zjawisk o różnym charakterze – od klęsk żywiołowych, przez zjawiska natury ekonomicznej, do problemów społecznych (np. kryzys demograficzny) i innych. Sytuacja kryzysowa, przedmiot zarządzania kryzysowego, dotyczy zaś społeczeństwa i państwa, a więc momentu, w którym bezpieczeństwo tego społeczeństwa (rozumiane szeroko, obejmujące nie tylko życie i zdrowie ludzi, ale także np. ich mienie) zostaje zagrożone, a cały wysiłek organizmu państwowego musi skupić się na likwidacji tego zagrożenia (przy czym może to dotyczyć całego państwa lub jedynie jego części). Sytuacja kryzysowa w rozumieniu nauk ekonomicznych, nauk politycznych, a także nauk o bezpieczeństwie ma wiele punktów wspólnych. Dlatego też na płaszczyźnie aparatu pojęciowego zarządzanie kryzysowe wielokrotnie czerpie z nauk ekonomicznych. Ponadto zdarzają się kryzysy ekonomiczne, które rodzą sytuacje kryzysowe w rozumieniu nauk politycznych. Definicję sytuacji kryzysowej możemy odnaleźć w polskim prawie – znajduje się ona we wspomnianej ustawie o zarządzaniu kryzysowym. Została opisana jako sytuacja, która wpływa „negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, a także wywołuje znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków”²⁰. Przytaczając definicję trzeba wspomnieć, iż uzyskała ona ostateczne brzmienie w wyniku sporu zaistniałego podczas uchwalania ustawy, co dowodzi, iż zarządzanie kryzysowe to dziedzina wrażliwa, a stanowienie prawa w tym zakresie może budzić kontrowersje. Po uchwaleniu wspomnianej ustawy pojawiły się wątpliwości czy poprzez zdefiniowanie sytuacji kryzysowej nie dokonuje się próba wprowadzenia nowego stanu nadzwyczajnego, nieujętego w Konstytucji RP. Tak sformułowany problem stał się przyczynkiem do nowelizacji ustawy dokonanej dwa lata po jej uchwaleniu (w 2009 r.). Wątpliwości marszałka sejmu, prokuratora generalnego, jak również posłów Klubu Parlamentarnego Lewica i Demokraci wzbudziła właśnie definicja sytuacji kryzysowej. Ustawa trafiła do Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził jej niezgodność z Konstytucją RP. Poprzednia definicja zawierała fragment: „należy przez to rozumieć sytuację będącą następstwem zagrożenia i prowadzącą w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych”.

²⁰ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, art. 3.

Trybunał potwierdził wątpliwości wnioskodawców co do niejasności pojęć – zarówno więzów społecznych, które to pojęcie, jak stwierdzono, nie posiada nawet jednorodnej definicji na gruncie nauk społecznych, jak i instytucji publicznych. Trybunał orzekł również, że przepis ten może rodzić ryzyko „(...) użycia sił i środków ingerujących w prawa i wolności obywatelskie, koniecznych do likwidacji różnego rodzaju zagrożeń normalnego funkcjonowania obywateli w ramach społeczności, których są oni członkami, w sytuacji nieadekwatnej do skali zagrożenia”²¹. Omawiając zagrożenie zarządzania kryzysowego należy wspomnieć, że uregulowanie tej sfery przez państwo musi służyć nie tylko kwestii sprawnej koordynacji działania podmiotów ratunkowych i administracji w sytuacji klęski żywiołowej, ale również zabezpieczenia w takich warunkach zasad demokratycznego państwa prawa.

Każdą sytuację kryzysową można rozumieć jako zdarzenie o charakterze nagłym, a jednocześnie bardzo intensywnym – angażującym olbrzymią ilość sił i środków do powstrzymywania jej rozprzestrzeniania i likwidowania jej skutków. Ryszard Grocki dzieli sytuację na cztery fazy. Ich przebieg można przedstawić za pomocą wykresu, którego kulminacyjny punkt stanowi wystąpienie kryzysu. Pierwsza z nich – faza spokoju, to moment w którym nie ma zagrożenia dla życia i zdrowia mieszkańców (aczkolwiek istnieją przesłanki powstania sytuacji kryzysowej). Zadaniem zarządzania kryzysowego jest monitoring i zbieranie informacji. Faza eskalacji rozpoczyna się wystąpieniem zdarzenia i pogłębia się w kierunku wystąpienia kryzysu. W tej fazie zadaniem jest wykrywanie narastania sytuacji kryzysowej i zaplanowanie odpowiedniego reagowania. Opis faz można przedstawić za pomocą wykresu. W momencie eskalacji krzywa symbolizująca następujące po sobie fazy osiąga punkt opisany jako kryzys. Po wystąpieniu kryzysu następuje faza deeskalacji – sytuacja jest stopniowo opanowywana. Nie oznacza to jednak, że sytuacja kryzysowa została zakończona, gdyż – jak pisze autor – jest to „stan narastającego przekonania, że najgorsze już minęło”. Działania zarządzania kryzysowego w tej fazie są nakierowane na stabilizację sytuacji. Po tej fazie następuje nowa stabilizacja, która niekoniecznie musi oznaczać powrót do sytuacji sprzed wystąpienia kryzysu²².

Zdefiniowanie pojęcia zarządzania kryzysowego zajmuje niemal wszystkich badaczy – stąd duża ilość odmiennych spojrzeń i perspektyw. Pierwszym punktem wspólnym definicji zarządzania kryzysowego jest określenie go jako procesu, czyli czynności ciągłej. Drugim zaś, złożoność tego procesu i możliwość wyróżnienia pewnych określonych elementów, które się na niego sumują.

²¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 50/07.

²² R. Grocki, *Zarządzanie kryzysowe. Dobre praktyki*, Warszawa 2012, s. 19.

Z ciągłego charakteru wynika cykliczność występowania elementów, które to, zwane zwykle fazami, występują w cyklu zamkniętym – każda sytuacja kończy się, po likwidacji jej skutków, przygotowaniem do reakcji na kolejną sytuację.

Między koncepcjami występującymi w literaturze istnieją niewielkie różnice – zwykle w sferze semantycznej. Te modele teoretyczne mają zastosowanie praktyczne; wedle takiego schematu układane są plany działań w sytuacji kryzysowej, dzielona jest odpowiedzialność i przypisywane jest użycie konkretnych sił i środków. Definicja stworzona przez Andrzeja Kurkiewicza zakłada istnienie schematu złożonego z czterech faz: planowania, reagowania oraz odbudowy. Wszystkie trzy są spięte klamrą czwartej fazy – monitorowania²³. Witold Skomra natomiast proponuje podział na cztery fazy: zapobieganie, przygotowywanie, reagowanie i odbudowę (rozumianą jako usuwanie skutków, odtwarzanie zasobów i infrastruktury krytycznej)²⁴. Podobne stanowisko prezentuje Ryszard Grocki; w jego ujęciu fazy są następujące: przygotowanie, zapobieganie, reagowanie. Ostatnią fazę nazywa odmiennie – odtwarzaniem, podkreślając iż działania niekoniecznie muszą ograniczać się do odbudowy zasobów. Wynika to z jego spojrzenia na pojęcie zarządzania kryzysowego, które odnosi szeroko – również do zdarzeń politycznych, ekonomicznych i społecznych, które nie wywołują strat czy zniszczeń fizycznych²⁵. Ryszard Grocki zaznacza, iż schematy przedstawiające zamknięty cykl czterech faz posiadają pewną nieścisłość, ponieważ dwie z nich – przygotowanie i zapobieganie – realizowane są równolegle²⁶. Kolejną koncepcję sformułował Ryszard Kuriata. W ramach procesu istnieją jego zdaniem dwa podcykle: planowania (złożony z faz zapobiegania i przygotowania) oraz realizacji (reagowania i odbudowy). W fazie zapobiegania znajdują się wszelkie działania profilaktyczne – minimalizujące bądź eliminujące wystąpienie zagrożenia. Kolejna faza – przygotowanie, składa się z czynności związanych z planowaniem. Faza reagowania sprowadza się do ograniczania skutków katastrofy i podjęcia bezpośrednich działań na rzecz pomocy ofiarom. Faza odbudowy oznacza doraźne zapewnienie minimalnego standardu życia poszkodowanym, jak i zabezpieczenie rejonu katastrofy, aby w przyszłości był na nią mniej podatny²⁷. Eugeniusz Nowak definiuje zarządzanie kryzysowe jako

²³ A. Kurkiewicz, *Zarządzanie sytuacjami kryzysowymi w polskim systemie prawnym*, w: *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, red. M. Jabłonowski, L. Smolarek, Pułtusk 2007, s. 153.

²⁴ W. Skomra, *Zarządzanie kryzysowe. Praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy*, Wrocław 2010, s. 35.

²⁵ R. Grocki, dz. cyt., s. 41.

²⁶ Tamże, s. 42.

²⁷ M. Cieślarczyk, R. Kuriata, *Kryzysy i sposoby radzenia sobie z nimi*, Łódź 2005, s. 104.

zarządzanie daną organizacją lub systemem realizowane pod presją, zadaniem którego są przygotowanie i działanie, mające na celu: zapobieganie, przeciwdziałanie, reagowanie oraz przywrócenie stanu normalnego²⁸. Większość z elementów wymienionych w definicjach tworzonych przez badaczy znalazła się w definicji zarządzania kryzysowego zawartej w ustawie z 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, zgodnie z którą „Zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej”²⁹. Występuje w niej sześć podstawowych elementów działań: zapobieganie, przygotowanie do przejmowania kontroli, planowanie, reagowanie, usuwanie skutków i odtwarzanie zasobów.

Teoria zarządzania kryzysowego wraz z aparatem pojęciowym została przeszczepiona na grunt polski z innych państw. Co już zostało wspomniane, nie odbyło się to bez pewnego rodzaju błędów i niedociągnięć. Pewne kwestie nie zostały ujednolicone; między badaczami istnieją rozbieżności co do rozumienia danych terminów. Niekiedy komplikacją jest rozbieżność istniejąca między, przetłumaczonymi z języka angielskiego, nazwami poszczególnych cykliów – przykładem może być pojęcie reagowania. W literaturze anglojęzycznej faza ta nosi nazwę *response*, co dosłownie tłumaczyć można jako odpowiedź. Choć można spierać się czy słowo odpowiedź byłoby właściwe, to przetłumaczenie *response* jako reagowania nie było to do końca fortunne. Z pewnością w języku polskim nie ma równoważnego terminu. Pewne jest natomiast, że w fazie tej istotna jest dynamika działań. *Response*, rozumiana jako odpowiedź jest terminem zdecydowanie bardziej ofensywnym, kojarzyć się może z terminologią wojskową i metaforą „odpowiedzi atakiem na atak”, po wystąpieniu sytuacji kryzysowej. Być może trafniejsze niż reagowanie byłoby słowo reakcja. Stanisław Koziej stwierdza, iż termin „zarządzanie kryzysowe” został przetłumaczony nieadekwatnie i proponuje użycie terminu „reagowanie kryzysowe”. Wskazuje, iż oznacza on radzenie sobie z kryzysem i opanowywanie go, także poprzez użycie sił i środków takich jak policja, wojsko, straż czy służby ratownicze, a nie tylko formę kierowania przez podmioty zarządzające³⁰.

²⁸ E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, Warszawa 2007, s. 43.

²⁹ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 2.

³⁰ S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 18, s. 30.

Istotnego rozróżnienia dokonuje Waldemar Kitler – wyróżnia „zarządzanie w kryzysie” i „zarządzanie sytuacją kryzysową” wskazując, że te dwa pojęcia, choć nie są tożsame, są często mylone. Zarządzanie w kryzysie definiuje jako specyficzny zasób środków podejmowanych przez kierownictwo w celu opanowania kryzysu (co odnieść można również do kwestii ekonomicznych czy sytuacji przedsiębiorstwa). Zaś zarządzanie sytuacją kryzysową jako proces kierowania w państwie, który ma na celu przede wszystkim „zapobieganie sytuacjom kryzysowym, a w wypadku ich zaistnienia – zawrócenie kierunku rozwoju nagłych i niebezpiecznych wydarzeń zagrażającym interesom społeczeństwa”³¹.

Józef Adamowski i Wojciech Kapuścik proponują wyróżnienie jeszcze jednego pojęcia – przestrzeni kryzysowej, którą definiują jako „kompilacje trzech wymiarów: miejsca, czasu i zdarzenia kryzysowego”³². W przestrzeni kryzysowej wyróżniają pięć podsystemów: przestrzeń równowagi przedkryzysowej; przestrzeń nierównowagi przedkryzysowej – w której występują zjawiska sprzyjające nierównowadze (np. desynchronizacja); przestrzeń nierównowagi kryzysowej – w której warunki nie pozwalają przeżyć; przestrzeń nierównowagi pokryzysowej – w której warunki do przeżycia na powrót się kształtują, a system resynchronizuje się; oraz ostatni – w którym istnieją warunki pozwalające na przeżycie, a uczestnicy nabierają doświadczenia. Podział ten staje się dla autorów podstawą do przypisania organizacjom pozarządowym ról i zadań³³.

Część badaczy, prócz definicji opisujących poszczególne fazy, do teorii zarządzania kryzysowego dodaje jeszcze jeden element – zasady zarządzania kryzysowego. Są one z jednej strony wskazówką dla konstruowania sprawnie działającego systemu, a z drugiej – zbiorem reguł, których przestrzeganie ma zapewnić efektywność. Warto przytoczyć pięć tego rodzaju zasad opisanych przez Jarosława Gryza i Waldemara Kitlera. Są to: zasada prymatu jednoosobowego kierownictwa – polegająca na wskazaniu organu jednoosobowego, który odpowiada za prowadzenie tego procesu na danym terenie; zasada odpowiedzialności organów władzy publicznej – polegająca na zdefiniowaniu kompetencji do podejmowania decyzji w przypadku sytuacji kryzysowych. Kolejna zasada, prymatu układu terytorialnego, nakazuje prowadzenie działań z wykorzystaniem istniejącego, zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Zasada powszechności polega na zaangażowaniu w proces zarządzania kryzysowego wszystkich możliwych sił i środków, będących w dyspozycji administracji publicznej, w ramach ich kompetencji.

³¹ W. Kitler, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, w: *Bezpieczeństwo Narodowe Polski w XXI w.*, red. R. Jakubczak, J. Marczak, Warszawa 2011, s. 181.

³² J. Adamowski, W. Kapuścik, *Rola i zadania organizacji pozarządowych w sytuacjach kryzysowych*, „Zeszyty Naukowe WSOWL” 2010, nr 3, s. 112.

³³ Tamże.

Zasada zespolenia polega na przyznaniu szczególnych kompetencji organom odpowiedzialnym za zarządzanie kryzysowe na danym terenie, które pozwalają im w czasie sytuacji kryzysowej na zwierzchnictwo nad wszystkimi organami administracji zespolonej i niezespolonej³⁴. Te zasady powtarza także Wojciech Więcek, dodając do nich również zasadę kategoryzacji zagrożeń. Jak pisze, odnosi się ona do „konieczności dokonania typologii zagrożeń wedle ich rodzaju i rozmiaru, a następnie przyporządkowaniu im rozwiązań”³⁵. Jarosław Gryz i Waldemar Kitler proponują jeszcze dwie zasady: funkcjonalnego podejścia – polegającą na stworzeniu procedur, które będą ukierunkowane na realizację celów bezpieczeństwa narodowego; a także zasadę ciągłości funkcjonowania państwa – określającą, iż sytuacja kryzysowa nie może w żaden sposób zmieniać zasad funkcjonowania państwa i nie może być traktowana jako przesłanka do naruszania podstawowych regulacji istniejących w tym zakresie³⁶. Niektóre z zasad zarządzania kryzysowego odnoszą się do funkcjonującego systemu i z tej perspektywy, nie mają charakteru uniwersalnego. Stanowią jednak opis jego najważniejszych cech, fundamentów na których został stworzony.

W niniejszym opracowaniu posłużono się także kilkoma innymi terminami z zakresu zarządzania kryzysowego, których wyjaśnienie może okazać się pomocne. Pojęcie infrastruktury krytycznej często pojawia się w literaturze dotyczącej zarządzania kryzysowego, a zostało zdefiniowane w ustawie o zarządzaniu kryzysowym. Oznacza wszelkie systemy, które mają elementarne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa i obywateli, a więc takie, które zapewniają sprawne funkcjonowanie administracji, instytucji czy przedsiębiorców³⁷. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym wymienia wśród nich między innymi: systemy zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa, systemy transportowe, łączności, sieci teleinformatyczne, systemy finansowe, systemy zaopatrzenia w żywność i wodę, systemy ochrony zdrowia, ratownicze i inne³⁸. Wyjaśnienia może wymagać również pojęcie siatki bezpieczeństwa. Siatka jest opisywana w literaturze jako „dokument tabelaryczny”, przyporządkowujący danym podmiotom zadania w systemie zarządzania kryzysowego³⁹. Siatka przedstawia odpowiedzialność za reagowanie na konkretne sytuacje kryzysowe. W wierszach takiej tabeli ujęte są konkretne

³⁴ *System reagowania kryzysowego*, red. J. Gryz, W. Kitler, Toruń 2007, s. 203.

³⁵ W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, Warszawa 2010, s. 30.

³⁶ *System reagowania...*, s. 203.

³⁷ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 3 ust. 2.

³⁸ Tamże, art. 3.

³⁹ K. Sienkiewicz-Małyjurek, F. R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 128.

sytuacje, a w kolumnach – konkretne podmioty. Pozwala ona na ustalenie, jaki podmiot w danej sytuacji ma charakter wiodący, a jaki współpracujący. Ustawa definiuje siatkę jako „(...) zestawienie potencjalnych zagrożeń ze wskazaniem podmiotu wiodącego przy ich usuwaniu oraz podmiotów współpracujących”⁴⁰.

W aktach prawnych dotyczących zarządzania kryzysowego występuje jeszcze jeden termin – „planowanie cywilne”. Pod tym pojęciem kryje się wszelka działalność planistyczna, tożsama z tym, co badacze definiują jako fazę planowania. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym dodaje jeszcze jedno znaczenie: „planowanie w zakresie wspierania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie ich użycia oraz planowanie wykorzystania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego”, czyli dwustronną współpracę między siłami zbrojnymi oraz administracją publiczną, odpowiedzialną za prowadzenie zarządzania kryzysowego. Co warto wspomnieć, planowanie odbywa się w określonych cyklach; ustawa wyróżnia następujące etapy takiego cyklu planowania: „analizowanie, programowanie, opracowywanie planu lub programu, jego wdrażanie, testowanie i uruchamianie”⁴¹.

1.4. System zarządzania kryzysowego w Polsce

Choć pojęcie zarządzania kryzysowego mocno zakorzeniło się zarówno w polskim prawodawstwie, jak i w praktyce administracyjnej, nie jest terminem nowym i obcym, to o istnieniu jednolitego systemu możemy mówić dopiero od 2007 roku. Zaś proces jego integrowania z innymi podsystemami wciąż nie zakończył się. Po krótkim opisie rzeczywistości polskiego trzeciego sektora, wyjaśnieniu pojęć zarządzania kryzysowego i sytuacji kryzysowej, konieczne jest zdefiniowanie terminu systemu zarządzania kryzysowego, opisanie aktualnego kształtu tego systemu i elementów go tworzących. By analiza systemu zarządzania kryzysowego była pełna, warto postawić jeszcze jedno istotne pytanie badawcze: jaka jest geneza systemu, w jaki sposób osiągnął on aktualny kształt?

Stworzenie systemu było konsekwencją przemian demokratycznych 1989 roku. W odróżnieniu od wielu innych zmian reforma ta miała charakter stopniowy, rozłożony na lata i wyraźne etapy. Impulsem do stworzenia nowoczesnego systemu zarządzania kryzysowego w Polsce były tragiczne okoliczności wielkiej katastrofy naturalnej – powodzi z 1997 roku. Kataklyzm ten stał się sprawdzianem sprawności państwa w realizacji wspomnianej funkcji – zapewnianiu bezpieczeństwa obywatelom. Nowa Rzeczpospolita Polska stanęła przed wyzwaniem, z którym

⁴⁰ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 3.

⁴¹ Tamże.

musiała poradzić sobie lepiej, a przynajmniej nie gorzej niż miniona – Polska Rzeczpospolita Ludowa. Niestety, jak twierdzi większość badaczy, pierwsza w historii Trzeciej Rzeczypospolitej wielka klęska żywiołowa pokazała, iż administracja państwowa jest niezdolna do działania w sytuacjach kryzysowych⁴². Podjęta akcja niesienia pomocy powodzianom ukazała nie tylko błędy popełniane na poziomie operacyjnym, ale również chaos w zakresie prawa i systemu instytucjonalnego⁴³. W obliczu kataklizmu państwo ponosiło klęskę nie tylko na froncie bezpośredniego reagowania na zjawisko, ale we wszystkich obszarach związanych z likwidacją skutków powodzi – zarówno materialnych, jak i społecznych.

Akcja walki z kataklizmem z 1997 roku nie doczekała się jeszcze całościowej, obszernej analizy, ale oceny w literaturze nie pozostawiają wątpliwości – przyczyną niepowodzeń w działaniu był właśnie chaos instytucjonalno-prawny⁴⁴. Brak było rozwiązań zapewniających sprawne działanie administracji w takich sytuacjach, a na gruncie legislacyjnym Polska była daleko za państwami zachodnimi. Ryszard Kuriata, periodyzując drogę do skonstruowania polskiego systemu zarządzania kryzysowego wyróżnia okres obejmujący lata 1989–1999. Nazywa go okresem przejściowym; jego zdaniem w kluczowe znaczenie miała wówczas przebudowa systemu w celu dostosowania go do standardów europejskich – okres ten kończy przyjęcie Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego. W kolejnym okresie, który rozpoczął się w 1999 roku, nastąpiła decentralizacja i zwiększenie zaangażowania organów władzy wszystkich szczebli⁴⁵.

Pierwszym elementem systemu, którego zręby tworzone po doświadczeniach wielkiej powodzi, miał być – utworzony w 1998 roku – Urząd Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności. Istniejąc przez dwa lata zdołał przygotować kilka projektów ustaw. Żadna z nich nie weszła w życie⁴⁶. Konstruowanie systemu rozpoczęło się więc od nowa. Niezależnie od okoliczności, obowiązkiem parlamentu było uchwalenie trzech ustaw, których istnienie zapisano w rozdziale XI Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uchwalonej w 1997 roku. W artykułach tego rozdziału wymieniono trzy stany nadzwyczajne: wojenny, wyjątkowy oraz klęski

⁴² Raport NIK, *Informacja o wynikach kontroli stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego kraju oraz przebiegu działań ratowniczych w czasie powodzi na terenach południowej i zachodniej Polski w lipcu 1997 r.*, Warszawa 1998, w: A. Szmyd, *Rola administracji publicznej w ochronie ludności przed nadzwyczajnymi zagrożeniami*, Warszawa 1999, s. 163.

⁴³ A. Kurkiewicz, dz. cyt., s. 153.

⁴⁴ Tamże.

⁴⁵ M. Cieślarczyk, R. Kuriata, dz. cyt., s. 103.

⁴⁶ T. Hoffmann, *Ewolucja polskiego systemu zarządzania kryzysowego*, w: *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*, red. G. Sobolewski, D. Majchrzak, Warszawa 2011.

żywiolowej. Funkcjonowanie każdego z nich zostało uregulowane odrębną ustawą. Dla zarządzania kryzysowego znaczenie miała ustawa o stanie klęski żywiołowej, uchwalona 18 kwietnia 2002 roku. Nakreśliła ona ramy instytucjonalne przyszłego systemu i aż do 2007 roku regulowała kwestie reagowania na sytuacje kryzysowe w Polsce. Ponieważ w 1999 roku nastąpiła jedna z istotniejszych polskich reform dokonanych po 1989 roku – przywrócono trzystopniową strukturę zasadniczego podziału terytorialnego państwa – zarządzanie kryzysowe można było zorganizować na trzech szczeblach. Zgodnie z tą zmianą, na mocy rozporządzenia wykonawczego do ustawy o stanie klęski żywiołowej, wydanego przez Radę Ministrów 3 grudnia 2002 roku, na poziomach gminnym, powiatowym i wojewódzkim utworzone zostały zespoły reagowania kryzysowego. Utworzono także Rządowy Zespół Koordynacji Kryzysowej. Zespoły na poziomach gminnym i powiatowym w swojej strukturze posiadały stałe grupy. W ramach każdego z nich funkcjonowały: grupa planowania cywilnego oraz grupa monitorowania, prognoz i analiz (grupy o charakterze stałym), jak również grupy czasowe: operacji i organizacji działań; zabezpieczenia logistycznego; oraz opieki zdrowotnej i pomocy socjalno-bytowej. Co ciekawe, zarówno szefami zespołów, jak i grup nie byli z urzędu wójtowie i starostowie; rozporządzenie dawało im możliwość mianowania osoby na tę funkcję, za wymóg stawiając posiadanie adekwatnego wykształcenia. Z dzisiejszej perspektywy wydaje się to największą wadą tego systemu, ponieważ osoba taka nie była w żaden sposób zobowiązana do podjęcia całości obowiązków koordynacji zarządzania kryzysowego na terenie danej gminy czy powiatu. Na poziomie powiatowym centrum zarządzania kryzysowego mogło być komórką organizacyjną zarówno starostwa powiatowego, jak i powiatowej komendy Państwowej Straży Pożarnej. Rozporządzenie dawało możliwość włączania w skład grup również przedstawicieli „społecznych organizacji ratowniczych”⁴⁷.

Pracę nad nową ustawą, kompleksowo regulującą kwestie zarządzania kryzysowego, rozpoczęto w 2005 roku⁴⁸. Uchwalona 26 kwietnia 2007 roku stała się milowym krokiem dla sprawnego funkcjonowania systemu bezpieczeństwa narodowego i dla działalności państwa w tym zakresie. Uporządkowała ona system zarządzania kryzysowego w Polsce, określiła kompetencje i odpowiedzialność organów administracji w tym zakresie. Regulacje zawarte w ustawie zastąpiły

⁴⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania, Dz. U. 2002 r. Nr 215, poz. 1818.

⁴⁸ Stało się to po ukonstytuowaniu się nowego parlamentu. Podobnych ustaw, których projekty zgłaszano w latach 2001–2004, z różnych przyczyn nie udało się uchwalić.

rozporządzenie dotyczące tworzenia zespołów. Przepisy ustawy zmieniły również istniejące wojewódzkie, powiatowe oraz gminne zespoły reagowania kryzysowego odpowiednio na wojewódzkie, powiatowe i gminne zespoły zarządzania kryzysowego. Zachowanie dotychczasowej struktury i wykorzystanie jej ram do realizacji nowych celów postawionych przez ustawę było z pewnością słusznym krokiem.

Podstawą prawną systemu zarządzania kryzysowego w Polsce jest zatem ustawa z 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym. Sformułowanie „system zarządzania kryzysowego” nie jest jednakże kategorią stosowaną w ustawie, ale powszechnie używaną na gruncie dostępnej literatury z zakresu nauk o bezpieczeństwie. Jednakże, co trzeba odnotować, część badaczy uważa takie pojęcie za mylące i nieuzasadnione argumentując, iż istnieje system bezpieczeństwa państwa reagujący również na zdarzenia kryzysowe i realizujący proces zarządzania kryzysowego. Wydaje się słusznym, by traktować system zarządzania kryzysowego jako podsystem systemu bezpieczeństwa państwa, jednakże nie wyklucza to możliwości jego analizy jako systemu w pewnych aspektach autonomicznego.

Bazując na przepisach zawartych w obowiązującej ustawie należy stwierdzić, że zarządzanie kryzysowe – w każdej fazie – jest przede wszystkim procesem koordynacji i współpracy różnych podmiotów. Specjalne instytucje, powoływane *stricte* do celów zarządzania kryzysowego, służą realizacji tej funkcji. System – strukturę takich instytucji – oparto o zasadniczy podział terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej. Odpowiednie podmioty istnieją na poziomach: gminnym, powiatowym i wojewódzkim. Na każdym z poziomów określono precyzyjnie, jaki organ jest odpowiedzialny za prowadzenie zarządzania kryzysowego. System zarządzania kryzysowego we właściwy sposób współgra z podziałem administracyjnym. Z punktu widzenia realizacji tak istotnej funkcji, jaką jest zapewnianie bezpieczeństwa, można stwierdzić, że trójstopniowa struktura sprawdza się i odpowiada potrzebom. Na każdym z poziomów powołano do życia instytucje – zespoły, mające charakter opiniotawczo-doradczy; oraz centra zarządzania kryzysowego, mające znaczenie operacyjne – dla sprawnego prowadzenia zarządzania kryzysowego we wszystkich fazach.

Na poziomie krajowym za zarządzanie kryzysowe odpowiedzialna jest Rada Ministrów, natomiast w „przypadkach niecierpiących zwłoki” sprawuje je minister właściwy do spraw wewnętrznych – zobowiązany do ciągłego informowania Prezesa Rady Ministrów o podejmowanych działaniach. Do kompetencji Prezesa Rady Ministrów należy określanie – w drodze zarządzenia – wykazu przedsięwzięć i procedur systemu. Przy Radzie Ministrów funkcjonuje Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, który jest organem opiniotawczym i doradczym. Ustawa włącza w skład zespołu: Prezesa Rady Ministrów – jako przewodniczącego;

ministrów – obrony narodowej, właściwego ds. wewnętrznych (jako zastępcy przewodniczącego), spraw zagranicznych, właściwego do spraw administracji publicznej, koordynatora służb specjalnych. W posiedzeniach mogą brać udział także przedstawiciele innych podmiotów wyznaczeni przez przewodniczącego: ministrowie innych resortów, szefowie urzędów, szefowie służb, inspekcji i straży, a także inne osoby. W pracy zespołu może brać udział przedstawiciel Prezydenta RP (na prawach członka)⁴⁹. Organem, który pełni funkcje krajowego centrum zarządzania kryzysowego, jest Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. Kieruje nim dyrektor powołany przez Prezesa Rady Ministrów.

Jak pisze Witold Skomra, RCB „wbrew pozorom nie jest «superdowództwem» na wypadek sytuacji kryzysowych”⁵⁰ – centrum ma charakter zaplecza doradczego i analitycznego. Wśród jego istotniejszych zadań znajdują się przede wszystkim: monitorowanie, gromadzenie i analiza informacji w zakresie możliwości wystąpienia zagrożeń; tworzenie i aktualizacja Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego; obsługa rządowego zespołu – między innymi przygotowywanie projektów opinii i stanowisk; oraz szereg obowiązków w razie wystąpienia sytuacji kryzysowej – między innymi koordynacja polityki informacyjnej organów administracji publicznej, szereg zadań związanych z ochroną infrastruktury krytycznej, współpraca zagraniczna w zakresie zarządzania kryzysowego (przede wszystkim w ramach struktur Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckiego) i inne⁵¹. Własne centra zarządzania kryzysowego tworzą także niektórzy ministrowie. Jak mówią przepisy ustawy, są to ministrowie „do których zakresu działania należą sprawy związane z zapewnieniem bezpieczeństwa narodowego, w tym ochrony ludności lub gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa”⁵². Listę organów, które mają obowiązek utworzenia centrów ogłasza Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Wedle aktualnie obowiązującego rozporządzenia, tworzą je ministrowie: obrony narodowej; sprawiedliwości; właściwy do spraw rolnictwa; właściwy do spraw środowiska; właściwy do spraw zagranicznych; właściwy do spraw zdrowia. Zobowiązani do utworzenia centrum są też: Komendanci Główni PSP, policji i Straży Granicznej oraz szefowie służb (ABW, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego)⁵³. Centra takie realizują dyżur całodobowy zarówno na wypadek sytuacji kryzysowych,

⁴⁹ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 7–8.

⁵⁰ W. Skomra, dz. cyt., s. 147.

⁵¹ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 10–11.

⁵² Tamże, art. 10, 12.

⁵³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania, Dz. U. 2009 r. Nr 226, poz. 1810.

jak i gotowości obronnej państwa, nadzorują funkcjonowanie systemów wykrywania i alarmowania oraz wczesnego ostrzegania ludności. Realizują szereg zadań związanych ze współpracą w zakresie zarządzania kryzysowego z innymi podmiotami, współdziałaniem, wzajemnym informowaniem i przekazywaniem poleceń. Opisuując poziom krajowy warto wspomnieć o ABW – w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej, będącej następstwem zdarzenia terrorystycznego, szef ABW może „udzielać zaleceń organom i podmiotom zagrożonym tymi działaniami oraz przekazywać im niezbędne informacje służące przeciwdziałaniu zagrożeniom”⁵⁴.

Na poziomie wojewódzkim za zarządzanie kryzysowe odpowiada wojewoda. Całość zadań związanych z realizacją zarządzania kryzysowego przypadła więc administracji rządowej, nie zaś samorządowej. Wśród zadań wojewody znajdują się takie, które dotyczą przygotowania – organizacja ćwiczeń, kierowanie monitorowaniem na terenie województwa; jak również takie, które dotyczą planowania – między innymi przygotowanie wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego, wydawanie zaleceń i zatwierdzanie planów powiatowych, a także kierowanie podczas faz reagowania i odbudowy. Szczegółowo wymienione zadania dotyczą również ochrony infrastruktury krytycznej oraz przeciwdziałania zdarzeniom terrorystycznym. Wojewodę wspiera komórka organizacyjna w urzędzie wojewódzkim, właściwa w sprawach zarządzania kryzysowego. Komórka taka gromadzi i analizuje dane, dokonuje oceny zagrożeń, monitoruje i prognozuje ich rozwój. Zapewnia obsługę kolejnego z podmiotów na poziomie województwa – wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego – zarówno w kwestiach organizacyjnych (np. dokumentacja prac), jak i merytorycznych (dostarczanie informacji). Zespół tworzą: wojewoda (jako przewodniczący), kierownik wyżej wymienionej komórki organizacyjnej w urzędzie wojewódzkim (jako zastępca przewodniczącego), jak również – w zależności od potrzeb – osoby wskazane, na przykład: kierownicy zespólnych służb; inspekcji i straży wojewódzkich; pracownicy urzędu wojewódzkiego, służb, inspekcji, straży; regionalnego zarządu gospodarki wodnej; wojewódzkiego zarządu melioracji i urządzeń wodnych oraz Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej. Dodatkowo w skład zespołu wchodzi szef wojewódzkiego sztabu wojskowego; może wchodzić także przedstawiciel samorządu województwa wyznaczony przez marszałka województwa. Zespół dokonuje między innymi: oceny zagrożeń, opiniuje plan wojewódzki, przygotowuje propozycje działań, które zostały przewidziane w wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego. Istotnym składnikiem systemu na poziomie wojewódzkim są centra zarządzania kryzysowego, posiadające kompetencje zbliżone do centrów w ministerstwach. Pełnią one całodobowy dyżur zarówno dla przepływu informacji – na potrzeby

⁵⁴ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 12a ust. 3.

zarządzania kryzysowego, jak i gotowości obronnej państwa, nadzorują systemy wykrywania i alarmowania oraz system wczesnego ostrzegania ludności. Mają za zadanie współpracować z wszystkimi podmiotami odpowiedzialnymi za monitorowanie (przede wszystkim za monitoring środowiska)⁵⁵.

Struktury na poziomie powiatu są analogiczne do wojewódzkich. Odpowiedzialność za zarządzanie kryzysowe powierzono staroście powiatu. Starosta wykonuje analogiczne zadania: opracowuje i przedkłada wojewodzie do zatwierdzenia powiatowy plan zarządzania kryzysowego, zatwierdza gminne plany zarządzania kryzysowego, organizuje szkolenia i ćwiczenia, wykonuje zadania z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej. Do realizacji tych zadań starosta wykorzystuje powiatową administrację zespoloną oraz jednostki organizacyjne powiatu. Administracyjnym zapleczem może być komórka organizacyjna w strukturze starostwa powiatowego. Podobnie jak na poziomie wojewódzkim, w powiecie działa odpowiedni zespół zarządzania kryzysowego, złożony z: osób zatrudnionych w starostwie, powiatowych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach, które stanowią aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży⁵⁶, jak również – co jest istotne dla przedmiotu tego opracowania – przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych. Zadania zespołu są analogiczne jak w przypadku zespołu wojewódzkiego, z tym że odnoszą się do terytorium powiatu. Na poziomie powiatów istnieją centra zarządzania kryzysowego, realizujące zadania tożsame z zadaniami centrów na szczeblu wojewódzkim. Centrum pełni dyżur w systemie całodobowym. Ponieważ w prawie istnieją dwie kategorie powiatów – powiaty (tzw. ziemskie) oraz miasta na prawach powiatu (tzw. grodzkie) – zdarza się, iż miasto jest siedzibą jednocześnie dwóch jednostek samorządu terytorialnego. Wówczas możliwe jest utworzenie wspólnego CZK⁵⁷.

Gminy również posiadają struktury zarządzania kryzysowego. Co trzeba wziąć pod uwagę, na tym poziomie istnieje olbrzymie zróżnicowanie. Między polskimi gminami istnieją duże różnice w powierzchni, ilości mieszkańców, a więc również w skali występujących zagrożeń. Ponieważ wciąż nie istnieją żadne specjalne regulacje metropolitalne, dotyczące organizacji jednostek samorządu w dużych miastach, zarówno niewielkich gmin wiejskich, jak i miast o znacznej liczbie mieszkańców dotyczą te same przepisy – również w zakresie tworzenia struktur zarządzania kryzysowego. Rzecz jasna, oddzielną kategorię stanowią

⁵⁵ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 10, 14, 16.

⁵⁶ W przypadku powiatu służbami tymi są: Państwowa Straż Pożarna, policja oraz Państwowa Inspekcja Nadzoru Budowlanego.

⁵⁷ A. Morawski, *Rola i zadania powiatu w zakresie zarządzania kryzysowego*, praca licencjacka obroniona na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010.

gminy miejskie posiadające status miasta na prawach powiatu. Administracja tych jednostek realizuje zadania zarówno gminne, jak i powiatowe. Za zarządzanie kryzysowe na terenie gminy odpowiada wójt (odpowiednio burmistrz lub prezydent miasta). Kieruje on całością procesu, podobnie jak wojewoda i starosta – ustawa wyznacza mu analogiczne zadania. Obejmują one między innymi działania z zakresu planowania – opracowywanie planu gminnego, jak i przygotowania (między innymi organizowanie szkoleń, ćwiczeń i treningów) czy też zadania w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej. Zadania te wykonuje wójt przy pomocy specjalnej komórki w urzędzie gminy. Na tym poziomie działają również zespoły zarządzania kryzysowego. W skład zespołu gminnego wchodzi: wójt (kieruje pracą zespołu) oraz powołani pracownicy urzędu gminy; gminnych jednostek organizacyjnych i pomocniczych; pracownicy zespolonych służb, inspekcji i straży, (skierowani przez swojego przełożonego); inne zaproszone osoby; oraz – jak i na poziomie powiatowym – przedstawiciele społecznych organizacji ratowniczych. Co ciekawe, na poziomie gminnym nie ma obowiązku tworzenia centrów zarządzania kryzysowego. Realizację obowiązków, analogiczne do obowiązków centrów wojewódzkich i powiatowych, ma zapewniać wójt (burmistrz, prezydent miasta) – ustawa daje mu możliwość powołania gminnego (miejskiego) centrum zarządzania kryzysowego, ale nie jest to obligatoryjne.

Podsumowując, na każdym ze szczebli istnieje organ odpowiedzialny za zarządzanie kryzysowe, który posiada moc decyzyjną. W działaniach wspiera go zespół zarządzania kryzysowego – zaplecze doradcze, miejsce wymiany informacji i opinii, odpowiadające potocznemu rozumieniu „sztabu kryzysowego” – oraz centrum zarządzania kryzysowego: zaplecze analityczne, dysponujące środkami technicznymi umożliwiającymi sprawne kierowanie – ale nadal jako narzędzie w ręku odpowiedniego decydenta. Te trzy podmioty uzupełnione zostają na poziomie wojewódzkim i powiatowym – ewentualnie gminnym – administracją zarządzania kryzysowego, a więc specjalnymi komórkami (odpowiednio w urzędzie wojewódzkim i starostwie powiatowym) właściwymi do spraw zarządzania kryzysowego. Błędem byłoby ograniczanie opisu systemu zarządzania kryzysowego do samego porządku regulowanego przez ustawę o zarządzaniu kryzysowym. W dużej mierze tworzy ona ramy instytucjonalne, natomiast na kształt systemu wpływają wszystkie podmioty uczestniczące w każdej z wymienionych faz procesu. Zgodnie z opisaną powyżej zasadą powszechności, biorą w nim udział niemal wszystkie podmioty, wedle swoich kompetencji. Ciekawe podejście proponują Katarzyna Sienkiewicz-Małyjurek i Franciszek R. Krynojewski – definiując system zarządzania kryzysowego stwierdzają, iż stanowią go „(...) zarówno wyspecjalizowane jednostki sektora publicznego i prywatnego, jak i obywatele”⁵⁸. Wśród

⁵⁸ K. Sienkiewicz-Małyjurek, F. R. Krynojewski, dz. cyt., s. 71.

elementów systemu wyliczają między innymi: organy administracji, jednostki interwencyjno-ratownicze, organizacje pozarządowe, społeczeństwo i media⁵⁹. Wyliczenie wszystkich podmiotów, które można określić jako elementy systemu, wiązałoby się w istocie z wymienieniem wszystkich instytucji państwowych: ministerstw, urzędów centralnych, administracji publicznej – rządowej i samorządowej, służb, inspekcji, straży oraz wielu podmiotów spoza struktur publicznych. Można stwierdzić, że system zarządzania kryzysowego to funkcjonalne powiązanie wszystkich instytucji publicznych dla prowadzenia procesu zarządzania kryzysowego.

Z różnych przyczyn za elementy systemu można uważać również jednostki sektora prywatnego. Bez wątplenia są nimi choćby media, tak istotne w każdej z faz zarządzania kryzysowego. Podobnie dysponenci ważnych systemów infrastruktury krytycznej, choćby sieci energetycznych czy telekomunikacyjnych. W przypadku sektora przedsiębiorstw pojawiają się kwestie powiązań natury ekonomicznej. Przy czym powiązania te mają bardzo zróżnicowany charakter – umieszczanie wszystkich podmiotów prywatnych w jednej kategorii jest uproszczeniem, służącym jedynie uporządkowaniu elementów systemu. Przedsiębiorstwa nie tworzą oddzielnego podsystemu, ale w różny sposób współtworzą system zarządzania kryzysowego. Podobnie podsystemu nie tworzy trzeci sektor, jednak jego podmioty również współtworzą system.

Analizując system zarządzania kryzysowego badacze często sięgają do ogólnej teorii systemów, której „ojcem” jest Ludwig von Bertalanffy, lub też do rozwijających tę teorię koncepcji cybernetyki społecznej⁶⁰, święcącej triumfy w latach siedemdziesiątych XX wieku, a chętnie wykorzystywanej w naukach wojskowych. Zastosowanie analizy systemowej w ujęciu Davida Eastona jest czymś zupełnie odmiennym. Mimo, iż metoda ta skonstruowana została dla interpretacji systemów politycznych, to użycie jej do zbadania kwestii systemu zarządzania kryzysowego wydaje się trafne. Do jej zalet należy zaliczyć z pewnością schematyczność i przejrzystość, pozwalającą na ukazanie zjawisk o naturze systemowej w prosty sposób. Jak pisze Adam Szymański, analizę systemową cechują elastyczność i łatwość łączenia z innymi metodami co sprawia, że sprawdza się ona przy badaniu zagadnień interdyscyplinarnych, a taki charakter ma z pewnością zagadnienie zarządzania kryzysowego⁶¹. Wedle założeń tej metody system

⁵⁹ Tamże.

⁶⁰ P. Sienkiewicz, *Analiza systemowa w zarządzaniu kryzysowym*, w: *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*, dz. cyt.

⁶¹ A. Szymański, *Systemowe podejście w badaniach europejskich*, w: *Studia europejskie. Zagadnienia metodologiczne*, red. K. A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Warszawa 2010, s. 162.

to zbiór elementów, które możemy rozróżnić, a które powiązane są ze sobą zależnościami. Zależności te tworzą strukturę systemu. Od otoczenia system musi odróżniać granica. Otoczenie może oddziaływać na system poprzez konkretne „wejścia”, a w konsekwencji system może wpływać na otoczenie przez konkretne „wyjścia”. „Wejścia” mają wpływ na „wyjścia”, a proces ten nazywany jest konwersją wewnątrzsystemową. Działa również sprzężenie zwrotne, umożliwiające wpływ „wyjść” na oddziaływanie na „wejściach”⁶².

Zatem system zarządzania kryzysowego to zbiór elementów: instytucji publicznych, podmiotów prywatnych i podmiotów trzeciego sektora. Są one ze sobą powiązane różnego rodzaju zależnościami: prawnymi, zwyczajowymi, ekonomicznymi i innymi. Dzięki temu tworzą one strukturę. Otoczeniem jest społeczeństwo, któremu system służy. Granicę między systemem a otoczeniem stanowi skala zaangażowania w opisany uprzednio proces zarządzania kryzysowego. Jeżeli instytucja, podmiot gospodarczy, jednostka czy grupa jest zaangażowana w prowadzenie zarządzania kryzysowego w którejkolwiek z faz, jest tym samym podmiotem zarządzania kryzysowego, a więc elementem systemu. Jeżeli zaś na rzecz danej instytucji, jednostki lub grupy prowadzi się zarządzanie kryzysowe, stanowi ona przedmiot zarządzania kryzysowego i można zakwalifikować ją jako otoczenie. Otoczenie to oddziałuje na system poprzez konkretne „wejścia”. „Wejściem” do systemu jest każde z zagrożeń, które powoduje ryzyko zaistnienia sytuacji kryzysowej. System dokonuje przetworzenia „wejść” – zagrożeń – w procesie konwersji wewnątrzsystemowej. Konwersja jest w tym przypadku tożsama z procesem zarządzania kryzysowego. Poprzez prowadzenie procesu, w kolejnych fazach – zapobieganiu, przygotowaniu, reagowaniu, odbudowie – system „przetwarza” zagrożenia. „Wyjściem” z systemu może być zarówno zażegnanie potencjalnego zagrożenia, jak i podjęcie stałych działań prewencyjnych oraz zapobiegawczych w celu uniknięcia takiego zagrożenia. Poprzez „wyjścia” system wpływa na otoczenie. Sprzężenie zwrotne – element każdego systemu – występuje również w tym przypadku. Proces wymusza na systemie prowadzenie działań w „zamkniętym obiegu” – zakończenie fazy odbudowy to płynne przejście do fazy przygotowania. W założeniu struktury zarządzania kryzysowego mają wykorzystać nabyte doświadczenia i zdobytą wiedzę, by poprawiać swoją efektywność w reagowaniu na kolejne – podobne lub zbliżone – zjawiska kryzysowe. Wyciąganie wniosków, ewaluacja rozwiązań i ich implementacja do nowych planów zarządzania kryzysowego to sens faz związanych z przygotowaniem i planowaniem. Sprzężenie zwrotne w przypadku systemu zarządzania kryzysowego, umożliwiające wpływ

⁶² P. Sztompka, *Analiza systemowa w naukach politycznych*, w: *Metodologiczne i teoretyczne problemy nauk politycznych*, red. K. Opalek, Warszawa 1975, s. 87.

„wyjść” na oddziaływanie na „wejściach”, jest więc niczym innym jak „zdolnością systemu do uczenia się”.

Taki opis, zgodny z zasadami analizy systemowej, generuje swego rodzaju paradoks. W zależności od sytuacji rola instytucji, jednostki lub grupy może mieć charakter przedmiotowy lub podmiotowy. Decydujące znaczenie ma kwestia, która z faz zarządzania kryzysowego jest realizowana przez system. Ten problem dotyczy się w dużej mierze organizacji pozarządowych. Jak zostanie wykazane w kolejnych rozdziałach, realizując działalność na rzecz społeczeństwa, a nie będąc częścią sektora publicznego, niekiedy znajdują się one pomiędzy systemem a jego otoczeniem. Taka sytuacja kreuje zarówno szanse, jak i zagrożenia. Szansą dla systemu jest wykorzystanie potencjalnej siły tkwiącej w trzecim sektorze; zagrożeniem – powierzenie istotnych części procesu podmiotom, które nie będą w stanie sprostać zadaniom, a więc i oczekiwaniom społeczeństwa.

Dzieląc systemy polityczne pod kątem zasięgu Piotr Sztompka wymienia: analizę makrosystemową – opisującą całe systemy polityczne jako całość; analizę systemową średniego rzędu – dotyczącą określonego podsystemu w systemie politycznym; oraz analizę mikrosystemową – dotyczącą konkretnego elementu, na przykład pojedynczej decyzji politycznej⁶³. Odnosząc tę koncepcję do całości systemu bezpieczeństwa narodowego RP należy stwierdzić, iż system zarządzania kryzysowego ma charakter systemu średniego rzędu, i taki też rodzaj analizy systemowej należy zastosować do jego badania. W analizie tego rodzaju systemów, Piotr Sztompka proponuje zadać następujące pytania badawcze: „z jakimi podsystemami dany podsystem jest najmocniej (względnie najsłabiej) powiązany? Jaka jest względna rola danego podsystemu w utrzymaniu systemu jako całości? Jaki jest stopień autonomii danego podsystemu?”⁶⁴

Odpowiadając na pierwsze pytanie trzeba założyć, że system zarządzania kryzysowego jest częścią większej całości – systemu bezpieczeństwa państwa. Z pewnością należy stwierdzić jego silne powiązanie z podsystemami ratowniczymi, zapewniającymi sprawne funkcjonowanie ratownictwa. Takie podsystemy to: KSRG, System Państwowego Ratownictwa Medycznego oraz system powiadamiania ratunkowego (112). Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy został powołany do życia przepisami ustawy o ochronie przeciwpożarowej. Jego celem jest ochrona życia, zdrowia, mienia lub środowiska. System ten integruje działania różnych służb w zakresie, między innymi: walki z pożarami, klęskami żywiołowymi, a także ratownictwa technicznego, chemicznego, ekologicznego

⁶³ Tamże, s. 106.

⁶⁴ Tamże, s. 107.

i medycznego⁶⁵. System funkcjonuje w oparciu o zasadniczy podział terytorialny, który posiada trzy poziomy. Jego podstawowym poziomem wykonawczym jest powiat. To na tym szczeblu wykonywane są wszystkie podstawowe zadania systemu⁶⁶. Za koordynację systemu odpowiadają: Komendant Główny PSP (poziom krajowy), wojewodowie (poziom wojewódzki) i starostowie (poziom powiatowy). Przy czym wojewodowie i starostowie współpracują w tym zakresie z – odpowiednio – wojewódzkimi i powiatowymi komendantami PSP.

Kształt systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego regulują przepisy ustawy z 8 września 2006 roku. Celem jego istnienia jest realizacja „(...) zadań państwa polegających na zapewnieniu pomocy każdej osobie znajdującej się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego”⁶⁷. Strukturę systemu tworzą jego jednostki – szpitalne oddziały ratunkowe oraz zespoły ratownictwa medycznego. Elementami systemu są centra powiadamiania ratunkowego wraz z dyspozytorami medycznymi i wojewódzkie centra powiadamiania ratunkowego, w których działają lekarze-koordynatorzy ratownictwa medycznego. Z systemem współpracuje szereg podmiotów: przede wszystkim centra urazowe i oddziały (jednostki organizacyjne) szpitali, wyspecjalizowane w kierunku udzielania świadczeń niezbędnych dla ratownictwa medycznego. Ustawa wspomina również Państwową Straż Pożarną, jednostki systemu KSRR (systemy te są więc ściśle powiązane), jak również podmioty wykonujące ratownictwo górskie i wodne na podstawie odrębnych ustaw⁶⁸. Jednostkami współpracującymi mogą być również „społeczne organizacje ratownicze”. By jednostka została zakwalifikowana jako „współpracująca z systemem”, musi zostać wpisana przez wojewodę do rejestru. Wojewodowie czuwają nad organizacją, planowaniem i koordynacją systemu na terenie województw, a całość nadzoruje minister właściwy do spraw zdrowia. Co warte zaznaczenia, dysponentami zespołów ratownictwa medycznego, czyli najważniejszej części systemu, nie są tylko i wyłącznie podmioty publiczne. W wielu przypadkach zadania te realizują podmioty sektora prywatnego. Aby je realizować, podmiot taki musi zawrzeć umowę z dyrektorem właściwego

⁶⁵ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz.U. z 1991 r. Nr 81, poz. 351 z późn. zm.

⁶⁶ W. Błaszczczyński, *Funkcjonowanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na przykładzie katastrofy budowlanej w Chorzowie*, w: *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, dz. cyt., s. 234.

⁶⁷ Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym, Dz.U. z 2006 r. Nr 191, poz. 1410 z późn. zm.

⁶⁸ Rozwiązania w zakresie ratownictwa górskiego i wodnego zostały szczegółowo opisane w kolejnych rozdziałach, przy okazji analizy podmiotów pozarządowych działających w tym zakresie.

wojewódzkiego oddziału Narodowego Funduszu Zdrowia⁶⁹. System jest więc strukturą publiczną, w ramach której funkcjonują również podmioty prywatne.

Celem stworzenia systemu powiadamiania ratunkowego było zintegrowanie poszczególnych systemów powiadamiania różnych służb funkcjonujących dotychczas. Uproszczenie tego rodzaju miało podnieść efektywność służb, zwalniając obywatela z konieczności wyboru jednego z numerów (pogotowie – 999, PSP – 998, policja – 997). Nowelizując ustawę o ochronie przeciwpożarowej utworzono więc system, który integrował w konkretnych obszarach systemy KSRG i PRM. Obszary te obejmowały „bieżącą analizę zasobów ratowniczych”, jak również przyjmowanie zgłoszeń alarmowych i ich kwalifikację. Zasadniczym elementem systemu stał się wspólny numer alarmowy – 112. System umożliwia dysponowanie siłami służb ratunkowych, koordynację działań i czynności medycznych. Umożliwia powiadamianie szpitali (szpitalnych oddziałów ratunkowych lub szpitali specjalistycznych), a także – co istotne – inicjowanie procedur fazy reagowania w zarządzaniu kryzysowym. Elementami systemu są wojewódzkie centra powiadamiania ratunkowego obejmujące: stanowisko kierowania wojewódzkiego komendanta PSP oraz lekarza-koordynatora ratownictwa medycznego; jak również centra powiadamiania ratunkowego⁷⁰ obejmujące: stanowisko kierowania powiatowego (miejskiego) komendanta PSP i dyspozytorów medycznych podmiotów systemu PRM. System współtworzą również stanowiska kierowania policji. Dla procesu zarządzania kryzysowego najważniejsze znaczenie ma inicjowanie procedur fazy reagowania. Z tej przyczyny niezbędny jest szybki przepływ informacji między centrami powiadamiania ratunkowego a centrami zarządzania kryzysowego.

1.5. Podsumowanie

Podsumowując kwestie przedstawione w niniejszym rozdziale należy uznać, iż organizacje pozarządowe w demokratycznym państwie pełnią niezwykle ważną funkcję. Niewątpliwie aktywność tak zwanego trzeciego sektora świadczy o funkcjonowaniu społeczeństwa obywatelskiego.

W Polsce organizacje pozarządowe stanowią istotną siłę, a ich sektor nadal się rozwija – odnotowuje się stały wzrost ilości funkcjonujących podmiotów. Możliwość działania organizacji skupiających obywateli, innych niż partie

⁶⁹ Umowy są zawierane w konkretnym rejonie operacyjnym.

⁷⁰ Centra te nie zostały terytorialnie przypisane do powiatów, co wedle niektórych praktyków może powodować istotne dysfunkcje. Podmioty publiczne, jak i inne systemy (system zarządzania kryzysowego, KSRG) są ściśle powiązane z zasadniczym podziałem terytorialnym państwa, co zostało już wielokrotnie wykazane w niniejszym opracowaniu.

polityczne, została zagwarantowana w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przepisy polskiego prawa pozwalają podmiotom pozarządowym przyjmować różnicowane formy, dostosowane do ich charakteru i funkcji. Wewnętrzne kwestie ich funkcjonowania regulują statuty, uchwalane przez organy samej organizacji. Przepisy umożliwiają organizacjom prowadzenie działalności, regulują kwestie ich finansowania, w tym umożliwiają finansowanie niektórych organizacji z kwot przekazanych przez obywateli, stanowiących 1% podatku dochodowego. Istotną rolę w organizacjach pozarządowych pełnią osoby, które w dobrowolnie wykonują pracę na ich rzecz. W dużej mierze działanie polskich NGO opiera się więc na wolontariacie. Jednakże, notowany wzrost ilości podmiotów pozarządowych nie powoduje wzrostu aktywności społecznej obywateli. Wręcz przeciwnie – liczba osób zaangażowanych maleje. Przeprowadzane badania udowadniają, iż istnieje ogromna grupa obywateli, którzy z różnych względów nie angażują się w pracę społeczną. Powstaje zatem szansa aktywizacji tych osób – jest to wyzwanie nie tylko dla sektora pozarządowego, ale także instytucji państwa, dla których społeczna aktywność jest niewątpliwie korzystna.

Niezwykle ważne dla niniejszego opracowania jest zdefiniowanie pojęcia sytuacji kryzysowej. Nie jest ono jednoznaczne – zwłaszcza, że występuje w kontekście różnych zjawisk – ekonomicznych, społecznych czy politycznych. W odniesieniu do poruszanej problematyki właściwe wydaje się przyjęcie definicji zapisanej w polskim prawie. Zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym jest to sytuacja, która wpływa „(...) negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, a także wywołuje znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków”. Równie istotne było zdefiniowanie pojęcia zarządzania kryzysowego. Jawi się ono jako proces o charakterze ciągłym, którego uczestnikami są różnorodne podmioty. Odpowiedzialność za prowadzenie tego procesu jest w wyraźny sposób przypisana państwu, co wynika z konieczności realizacji jednej z jego podstawowych funkcji – zapewnienia bezpieczeństwa własnym obywatelom. Realizują go zatem instytucje państwa – administracja publiczna (zarówno rządowa, jak i samorządowa) oraz wyspecjalizowane służby. Nie należy jednak zapominać, że swoje role i zadania mogą mieć także podmioty pozapaństwowe – przedsiębiorstwa, jak i organizacje pozarządowe. W procesie zarządzania kryzysowego można wyróżnić cztery wyraźne fazy następujące po sobie: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie oraz odbudowę. Zdefiniowanie tych faz ułatwia przypisanie zadań konkretnym podmiotom uczestniczącym w procesie, niezależnie od ich charakteru (czy są to podmioty publiczne, pozarządowe czy też przedsiębiorstwa). Wydaje się wskazane, by analiza dotycząca roli danego podmiotu w procesie zarządzania kryzysowego dotyczyła także przyporządkowania zadań w każdej z faz.

Podmioty realizujące proces zarządzania kryzysowego są połączone w funkcjonalny system. Potrzeba utworzenia takiej struktury ujawniła się w wyniku powodzi, która nawiedziła Polskę w 1997 roku. Organy państwa, które w obliczu kataklizmu podejmowały działania – ratunkowe, ewakuacyjne czy inne, związane z ograniczaniem skutków powodzi – nie funkcjonowały efektywnie. Ponieważ obowiązujące przepisy prawa i istniejący wówczas system instytucjonalny nie spełniły oczekiwań i nie zapewniły skuteczności, to oczywista wydawała się konieczność uporządkowania tej dziedziny funkcjonowania państwa. Rozpoczęty wówczas proces tworzenia ram dla polskiego systemu zarządzania kryzysowego był długi. W pewnych aspektach nie został ukończony – niektóre kwestie nadal pozostają otwarte. Niemniej jednak względem sytuacji z 1997 roku nastąpiła znacząca poprawa. Udało się stworzyć spójną strukturę, która stanowi ważny podsystem systemu bezpieczeństwa państwa. Od tego czasu uchwalono ustawy dotyczące stanów nadzwyczajnych, wymienionych w Konstytucji RP – stanu wojennego, stanu wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej. Po reformie zasadniczego podziału terytorialnego państwa utworzono także struktury zarządzania kryzysowego na każdym z poziomów – gminnym, powiatowym, wojewódzkim i krajowym. Przede wszystkim jednak, w 2007 roku, udało się uchwalić ustawę kompleksowo regulującą kwestię zarządzania kryzysowego. Zawarty w rozdziale opis funkcjonowania systemu udowadnia, że podmioty są we właściwy sposób powiązane w system, służący realizacji podstawowej funkcji – koordynacji działań we wszystkich fazach procesu. System ten jest powiązany z innymi podsystemami bezpieczeństwa państwa – KSRG i systemem PRM.

Od wejścia w życie ustawy o zarządzaniu kryzysowym można mówić o spójnym systemie. Od tego czasu miało miejsce wiele sytuacji kryzysowych, w tym największa w skutkach katastrofa naturalna – powódź w 2010 roku. Zatem system funkcjonował już we wszystkich fazach procesu. Dlatego też możliwe jest podjęcie analizy jego działania pod kątem efektywności. Możliwe jest również badanie różnorodnych aspektów jego funkcjonowania, na przykład zdefiniowanego w niniejszym opracowaniu wykorzystania potencjału organizacji pozarządowych. Metodą, która pozwoli na zbadanie tego zagadnienia jest analiza systemowa, w ujęciu zaproponowanym przez Davida Eastona. Patrząc na system zarządzania kryzysowego przez pryzmat tej metody, należy stwierdzić, że jest on zbiorem różnorodnych podmiotów – zarówno publicznych, pozarządowych, jak i przedsiębiorstw. Dlatego też zależności, które łączą te podmioty, nie mają wyłącznie odzwierciedlenia w przepisach prawa, ale również inny charakter – na przykład zwyczajowy czy ekonomiczny. Struktura systemu służy otoczeniu – społeczeństwu. Wobec wystąpienia zagrożenia dla społeczeństwa (sytuacji kryzysowej) czy też nawet istnienia groźby wystąpienia takiego zagrożenia, następuje reakcja systemu. Konwersję

wewnątrzsystemową można utożsamiać z prowadzeniem procesu zarządzania kryzysowego. Efektem podejmowanych działań ma być likwidacja skutków sytuacji kryzysowej i zapobiegnięcie jej rozprzestrzenianiu. Proces ten ma charakter zamknięty, toteż osiągnięcie tego efektu daje sprzężenie zwrotne – system przygotowuje się na kolejną sytuację kryzysową, wchodząc ponownie w fazę zapobiegania i korzystając z doświadczeń minionej sytuacji kryzysowej.

2. Ocena potencjału organizacji pozarządowych

W rozdziale tym zaprezentowano kilkanaście organizacji pozarządowych, subiektywnie wybranych spośród wszystkich funkcjonujących w Polsce. Podmioty publiczne, które uczestniczą w procesie zarządzania kryzysowego, są stosunkowo łatwe do wskazania dzięki aktom prawnym, które przyznają im konkretne kompetencje i obligują do podejmowania określonych działań. W przypadku organizacji jest inaczej. Jak słusznie piszą autorzy obszernej monografii dotyczącej aktualnego stanu systemu bezpieczeństwa publicznego w Polsce, „(...) liczba funkcjonujących w naszym kraju organizacji pozarządowych, które mogą uczestniczyć i uczestniczą w akcjach ratowniczych, jest trudna do określenia”¹. Dlatego też zapewne każde opracowanie dotyczące analizowanego tematu będzie musiało zawierać przykłady wybrane za pomocą kryteriów subiektywnych. Za kwalifikacją danej organizacji do analizy powinna przemawiać przede wszystkim jej udokumentowana aktywność w którejkolwiek z faz zarządzania kryzysowego – nie tylko podczas samego reagowania na sytuację kryzysową. Nie jest to jednak kryterium wyczerpujące – nie zostałyby uwzględnione na przykład nowo powstałe podmioty pozarządowe, które nie miały jeszcze okazji uczestniczenia w działaniach, lub też takie, które posiadają potencjał, ale nigdy jeszcze nie wykorzystywały go dla opisywanych celów. Problem badawczy zawarty w niniejszym rozdziale dotyczy więc nie tylko wskazania konkretnych organizacji, ale również pogrupowania ich na kategorie i określenia kryteriów, które kwalifikowałyby wszystkie inne

¹ Z. Stachowiak, S. T. Kurek, A. Dziurny, *Identyfikacja, charakterystyka, analiza i ocena przebiegu oraz sposobu rozwiązywania sytuacji kryzysowych w Polsce wymagających uruchomienia systemu ratownictwa. Wnioski, zalecenia i rekomendacje do budowy modelu bezpieczeństwa publicznego w: Instytucjonalizacja i optymalizacja hierarchicznego modelu matrycy bezpieczeństwa publicznego oraz systemu zarządzania zasobami i działaniami ratowniczymi*, t. 1: *Determinanty i rekomendacje tworzenia systemu bezpieczeństwa publicznego*, red. J. Wołęjszo, Warszawa [2012], s. 46.

podmioty do zaangażowania w zarządzanie kryzysowego. Daje to szansę na stworzenie katalogu o charakterze otwartym, umożliwiającego przyporządkowanie do poszczególnych kategorii zarówno podmiotów już zaangażowanych, jak i jeszcze niezaangażowanych, istniejących, jak i takich, które powstaną w przyszłości.

Przedstawiony w rozdziale katalog ma jeszcze jedną funkcję – pozwoli przyporządkować określonym kategoriom formy zaangażowania, które zostały ukazane w kolejnym rozdziale. Przy tworzeniu kategorii zastosowanych zostało kilka kryteriów podziału – najważniejsze dotyczy specyficznej pozycji w prawie. Wobec niektórych podmiotów zastosowanie mają konkretne przepisy, nadające im szczególne uprawnienia lub określające ich szczególne zadania. Co ważne, nie wskazują one konkretnych organizacji, ale odnoszą się do wszystkich podmiotów, które mogą działać w tym zakresie. Pozwala to na zachowanie neutralności – równe traktowanie wszystkich podmiotów pozarządowych, jak również przeciwdziałanie monopolizacji jakiegś dziedziny przez jedną organizację. Kolejne kryterium dotyczy charakteru organizacji. Można założyć, że charakter ten jest definiowany przede wszystkim poprzez konkretne cele zawarte w statutach organizacji. Trzecie, już wspomniane kryterium, dotyczy doświadczeń, które dana organizacja posiada w zakresie wspierania procesu zarządzania kryzysowego. Wyróżnienie kategorii pozwala także na rozpoznanie motywacji, którymi organizację kierują się podejmując działania w prezentowanym zakresie. To pozwala skutecznie odnajdywać miejsca w systemie zarządzania kryzysowego, w których niezbędna może być ich pomoc.

Do pierwszej z kategorii zaliczono Ochotnicze Straże Pożarne. Działają one nie tylko na podstawie przepisów ustawy o stowarzyszeniach, ale również przepisów ustawy o ochronie przeciwpożarowej, która nadaje im specyficzne uprawnienia i – co najważniejsze – na stałe lokuje je w Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym. Kolejną kategorię stanowią tak zwane społeczne organizacje ratownicze. Pojęcie to – jak zostanie wyjaśnione – nie jest jednoznaczne, toteż w grupie tej znajdują się: po pierwsze, podmioty wykonujące stałe zadania ratownicze, którym specjalne ustawy nadały konkretne uprawnienia²; zaś po drugie, organizacje, których celem istnienia jest działalność związana z szeroko pojętym ratownictwem. Działalność tą realizują poprzez między innymi utrzymywanie stałych grup ratowniczych czy szkolenie w zakresie ratownictwa – organizacje te wspomina ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym³. Następnie wyróż-

² Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych, Dz.U. z 2011 r. Nr 208, poz. 1240; ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich, Dz.U. z 2011 r. Nr 208, poz. 1241.

³ Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym, dz. cyt.

niona została, stworzona na potrzeby niniejszego opracowania, grupa organizacji społeczno-wychowawczych. Jest ona zbiorem dużych organizacji grupujących dzieci i młodzież, których działalność nie ogranicza się do branży ratowniczej, ale – jak wynika z praktyki – w różny sposób stanowiących wsparcie w sytuacjach kryzysowych. Do czwartej grupy – „organizacji charytatywnych oraz organizacji posiadających unikalne zasoby” – zaliczono te podmioty pozarządowe, którym przepisy prawa nie nadały szczególnych prerogatyw, natomiast z wymienionych powyżej względów – doświadczeń, deklarowanych motywacji, posiadanych szczególnych zasobów – mogą stanowić dla administracji publicznej pomoc i wsparcie w sytuacji kryzysowej.

Tabela 1. Typologia organizacji pozarządowych w kontekście udziału w zarządzaniu kryzysowym

Ochotnicze Straże Pożarne	• Związek Ochotniczych Straży Pożarnych RP • Ochotnicze Straże Pożarne niezrzeszone w związku
Spółeczne organizacje ratownicze	• Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe • Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe • Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe • Ratownictwo Wodne Rzeczpospolitej • Mazurska Służba Ratownicza • Polski Czerwony Krzyż • Malta – Służba Medyczna • Maltańska Służba Medyczna – Pomoc Maltańska
Organizacje społeczno-wychowawcze	• Związek Harcerstwa Polskiego • Związek Harcerstwa Rzeczpospolitej • Stowarzyszenie Harcerstwa Katolickiego „Zawisza” – Federacja Skautingu Europejskiego • ZS Strzelec OSW • Związek Strzelecki „Strzelec” – Organizacja Społeczno-Wychowawcza • Związek Strzelecki • Związek Strzelecki „Strzelec” • Związek Strzelecki Rzeczpospolitej
Organizacje charytatywne oraz organizacje posiadające unikalne zasoby	• Fundacja Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy • Polska Akcja Humanitarna • Polski Czerwony Krzyż • Caritas Polska • Aeroklub Polski • Polski Związek Krótkofalowców

Źródło: opracowanie własne.

2.1. Ochotnicze Straże Pożarne

Ochotnicze Straże Pożarne to najstarsza forma społecznego organizowania się dla ratowania zdrowia i życia, a także mienia. Strażacy-ochotnicy niosą pomoc w trakcie pożarów, wypadków, jak również kataklizmów i klęsk żywiołowych, dziś określanych jako sytuacje kryzysowe.

Działalność OSP opiera się na przepisach ustawy prawo o stowarzyszeniach⁴. Spośród innych organizacji Ochotnicze Straże Pożarne wyróżnia określenie zadań oraz przyznanie szczególnych uprawnień w przepisach ustawy o ochronie przeciwpożarowej. Ustawodawca określa OSP jako „jednostki ochrony przeciwpożarowej”⁵. Przepisami tego aktu prawnego na ochotnicze straże nałożony został szereg obowiązków, między innymi, składania informacji na żądanie wojewody. Znaczenie dla działalności straży, prócz tych dwóch ustaw, ma jeszcze rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego⁶ – strażacy-ochotnicy są jednym z fundamentów tego systemu. Ochotnicze straże mogą tworzyć związki, na przykład gminne, lub też działać jako podmioty samodzielne. Większość jednostek OSP jest zrzeszonych w Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Określeniu liczebności OSP mogą posłużyć dane zebrane właśnie przez Związek OSP RP, dotyczące sytuacji w 2013 roku – mając na uwadze fakt, iż nie gromadzi on wszystkich straży w Polsce. W związku działa 16 403 ochotniczych straży, skupiających łącznie aż 678 214 członków⁷. Interesujące mogą okazać się także dane Głównego Urzędu Statystycznego, pochodzące z 2010 roku. Wówczas istniało 14,8 tysięcy straży, a średnia liczba członków jednostki OSP wynosiła 38 osób. Ochotnicze Straże Pożarne są formacją skupiającą w przeważającym stopniu mężczyzn – w 2010 roku stanowili oni 92% członków. Straże zajmują istotne miejsce wśród wszystkich organizacji pozarządowych działających w Polsce. Stanowią aż 19% całego sektora pozarządowego⁸. Interesujące fakty dotyczące Ochotniczych Straży Pożarnych zaprezentowano w raporcie zatytułowanym *Zaangażowanie społeczne Polaków w roku 2010: wolontariat*,

⁴ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. *prawo o stowarzyszeniach*, dz. cyt.

⁵ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o ochronie przeciwpożarowej*, art. 15.

⁶ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 29 grudnia 1999 r. w *spawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego*, Dz.U. 1999 r. Nr 111, poz. 1311.

⁷ *OSP w liczbach*, www.zosprp.pl/files/news/430/OSPwliczbach.pdf, dostęp: 05.2013.

⁸ GUS, Departament Badań Społecznych i Warunków Życia oraz Urząd Statystyczny w Krakowie, *Wstępne wyniki badania...*, dz. cyt.

filantropia, 1% Stowarzyszenia Klon/Jawor⁹. Co podkreśla autorka raportu, praca OSP jest oparta na własnych członkach, których średnio 62% aktywnie angażuje się w działalność ochotniczych straży. Co ważne, aż 98% członków OSP pracuje na rzecz swoich straży nieodpłatnie. Wedle raportu, jednostki OSP zrzeszają zwykle kilkadziesiąt osób, podobnie jak przeciętna polska organizacja pozarządowa. Jedynie 4% jednostek OSP skupia ponad stu członków, a 10% ma mniej członków niż dwudziestu. Ważną rolę odgrywa zasobność Ochotniczych Straży w sprzęt oraz infrastrukturę. Potencjał straży tworzy około 16,5 tysięcy budynków – strażnic – które najczęściej zostały wybudowane siłami samych członków straży, za środki pochodzące od lokalnej społeczności, ewentualnie ze wsparciem gminy¹⁰. OSP dysponują ogromną ilością sprzętu specjalistycznego, przede wszystkim samochodów pożarniczych i ratowniczo-gaśniczych. Dzięki temu zaplecze strażacy-ochotnicy są podstawowym wsparciem dla codziennej działalności jednostek Państwowej Straży Pożarnej. O skali tego wsparcia może świadczyć fakt, iż OSP realizują 30% wszystkich wyjazdów do pożarów i innych miejscowych zdarzeń¹¹. Ze względu na rozległą sieć ochotniczych straży, pokrywającą niemal cały kraj, strażacy-ochotnicy często na miejscu zdarzenia są jako pierwsi.

Działalność Ochotniczych Straży koncentruje się wokół zadań określonych w ustawie o ochronie przeciwpożarowej. Wbrew rozpowszechnionej opinii celem działania OSP, jako „jednostek ochrony przeciwpożarowej”, nie jest jedynie zwalczanie pożarów, ale reakcja na wszystkie inne zagrożenia. Wymieniona w ustawie „ochrona przeciwpożarowa” to reakcja nie tylko w przypadku pożaru. Ustawowa definicja obejmuje realizację „(...) przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem”¹². Przedsięwzięcia te obejmują, między innymi, zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się danego zagrożenia, zapewnianie sił i środków do jego zwalczania oraz prowadzenie działań *stricte* ratowniczych. Zdaniem Bolesława Kurzępy, zawarte w ustawie pojęcie „ochrony przeciwpożarowej” należy traktować w sposób symboliczny, historyczny. Aktywność strażaków, kojarzona jedynie z reakcją na zagrożenia pożarowe, obejmuje aktualnie likwidowanie zróżnicowanych zjawisk niebezpiecznych. Stąd w ustawowej definicji obecność pojęcia „inne miejscowe zagrożenie”¹³. Działalność strażaków-ochotników

⁹ J. Przewłocka, *Zaangażowanie społeczne Polaków w roku 2010: wolontariat, filantropia, 1%. Raport z badań*, Warszawa 2011.

¹⁰ J. J. Skoczylas, *Prawo ratownicze*, Warszawa 2011, s. 141.

¹¹ Tamże, s. 140.

¹² Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, art. 1.

¹³ B. Kurzępa, *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej. Komentarz*, Toruń 2013, s. 57.

nie ogranicza się do reagowania na zdarzenia regularne, ale również na klęski żywiołowe. Ochotnicze Straże Pożarne są bez wątpienia podmiotem wykonującym zadania w ramach procesu zarządzania kryzysowego. Ponieważ strażę są organizacjami o charakterze pozarządowym i – jak już zostało wspomniane – działają na podstawie tych samych przepisów co inne stowarzyszenia, można kwalifikować je jako organizacje pozarządowe zaangażowane w proces zarządzania kryzysowego. Nie będąc jednostkami bezpośrednio podległymi administracji publicznej i nie będąc *de iure* częścią aparatu państwowego są nieodłącznym elementem systemu zarządzania kryzysowego.

Podobnie jak wszystkie inne organizacje pozarządowe, ochotnicze strażę opierają działalność na wolontariackiej pracy swoich członków. Jednakże za udział w działaniach ratowniczych strażacy OSP otrzymują ekwiwalent pieniężny, w wysokości ustalonej przez radę gminy. Środki te przysługują strażakowi również w przypadku udziału w szkoleniu pożarniczym. Nie istnieje definicja legalna tego ekwiwalentu, toteż trudno zdecydować czy jest on równoważnikiem wynagrodzenia – na przykład utraconego z tytułu nieobecności w pracy (na co wskazywałby przepis, iż należy się on wszystkim poza osobami, które na czas działań ratowniczych zachowały prawo do wynagrodzenia) czy też równoważnikiem wkładu danego członka OSP w postaci jego wysiłku, zdrowia i czasu. Na tę drugą interpretację wskazują wyroki w sprawie sporu między strażakami jednej z ochotniczych strażę a wójtem gminy, który odmówił im wypłaty wspomnianych środków. Wójt twierdził, iż przysługują one jedynie tym strażakom-ochotnikom, którzy poprzez uczestnictwo w akcji utracili wynagrodzenie, należne im z tytułu umowy o pracę lub innych aktów kreujących stosunek pracy. Sądy w obu instancjach orzekały na korzyść strażaków¹⁴.

Istnieje możliwość włączenia jednostki OSP w struktury Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego. W rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych określone zostały warunki, jakie musi spełniać jednostka, by być włączoną do KSRG. Konieczność ich spełnienia jest pewnego rodzaju formą państwowej certyfikacji strażę. Dla podmiotów współpracujących z daną jednostką OSP, na przykład administracji samorządowej czy Państwowej Straży Pożarnej, jest to informacja o jej faktycznych możliwościach. Jest to bardzo istotne przy dysponowaniu siłami i środkami podczas prowadzenia akcji ratunkowej. Wymagania dotyczą, między innymi, wyposażenia – posiadania minimum dwóch średnich lub ciężkich samochodów pożarniczych oraz środków łączności: na potrzeby alarmowania – by można było skutecznie zadysponować taką jednostką do działań ratowniczych, oraz na potrzeby działań ratowniczych – do komunikacji

¹⁴ J. J. Skoczylas, dz. cyt., s. 137.

w sieci radiowej systemu. Kolejne wymogi dotyczą wyszkolonych strażaków-ratowników. Ich liczba musi pozwalać na obsadzenie dwóch samochodów pożarniczych. Ostatnie wymaganie dotyczy stałej gotowości jednostki OSP do podjęcia działań ratowniczych. W drodze wyjątku w system może być włączona również jednostka niespełniająca powyższych wymagań, jeżeli „(...) jej działalność ma zastosowanie w warunkach przewidzianych w planie ratowniczym”¹⁵. Wydaje się, że określenie tych kryteriów może stymulować rozwój poszczególnych jednostek OSP i motywować ich członków do pracy na rzecz jednostki dla osiągnięcia tego celu. Włączenie w strukturę KSRG jest często traktowane przez samych strażaków-ochotników jako duże wyróżnienie¹⁶.

Naturalnie, każda z jednostek OSP, by była zdolna do realizacji zadań przewidzianych ustawą, wymaga wsparcia finansowego. Państwowa Straż Pożarna nieodpłatnie szkoli tych członków OSP, którzy biorą udział w bezpośrednich działaniach ratowniczych¹⁷. Za wyposażenie, utrzymanie, wyszkolenie oraz „zapewnienie gotowości bojowej” płaci gmina. Gminie również przypada obowiązek umundurowania, ubezpieczenia członków OSP¹⁸, jak i pokrycia kosztów badań lekarskich wspomnianych już członków OSP, którzy biorą bezpośredni udział w działaniach ratowniczych¹⁹. Przeniesienie niemal wszystkich kosztów działalności OSP na tę jednostkę samorządu terytorialnego, a więc właściwie na społeczność lokalną, jest zabiegiem nietypowym w odniesieniu do pozostałych podmiotów trzeciego sektora. Finansowanie działania stanowi jedno z podstawowych wyzwań stojących przed wszystkimi organizacjami pozarządowymi. Często organy zarządzające czy też biura organizacji zmuszone są koncentrować się w większym stopniu na problemie pozyskiwania środków na działania niż na realizacji założonych w statucie celów. Ochotnicze Straże Pożarne zostały więc, w dużej mierze, uwolnione przez ustawodawcę od tego problemu. Wynika to naturalnie z konieczności zrównoważenia zobowiązań nałożonych na OSP.

Cele działania OSP są sprofilowane na czynności *stricte* ratownicze, czy to w przypadku sytuacji kryzysowych czy w przypadku zdarzeń o mniejszej skali. Jednak ich roli w procesie zarządzania kryzysowego nie należy ograniczać jedynie do prowadzenia działań w fazie reagowania. W społecznościach lokalnych

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 września 1998 r. w sprawie zakresu, szczegółowych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Dz.U. z 1998 r. Nr 121 poz. 798.

¹⁶ J. J. Skoczylas, dz. cyt., s. 128.

¹⁷ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, art. 35 ust. 1.

¹⁸ Tamże, art. 32.

¹⁹ Tamże, art. 28 ust. 6.

straże ochotnicze pełnią szereg dodatkowych funkcji, prowadzą między innymi działalność kulturalną, społeczną czy oświatową²⁰. Integrują społeczność lokalną, nierzadko będąc jedynym tego rodzaju podmiotem na terenie gminy. Możliwości prowadzenia choćby działalności w zakresie profilaktyki i edukacji sprawiają, iż należy patrzeć na OSP jako na podmiot istotny we wszystkich fazach procesu – również poprzedzających reagowanie – związanych z przygotowaniem i zapobieganiem.

2.2. Społeczne organizacje ratownicze

Kolejną kategorią organizacji, które mogą wspierać realizację procesu zarządzania kryzysowego są tak zwane społeczne organizacje ratownicze. Pojęcie to nie jest jednoznacznie zdefiniowane na gruncie polskiego prawa. Kryterium wyróżniające takie podmioty możemy znaleźć we wspominanej już ustawie o Państwowym Ratownictwie Medycznym²¹. Artykuł 15. ustęp 2. określa te jednostki, które mogą współpracować z systemem PRM. Społeczne organizacje ratownicze to takie, „(...) które w ramach swoich zadań ustawowych lub statutowych, są obowiązane do niesienia pomocy osobom w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego”²². Jest to zatem kategoria bardzo szeroka, obejmująca wszystkie podmioty pozarządowe, które wśród swoich celów statutowych posiadają choć jeden związany z ratownictwem. O „społecznych organizacjach ratowniczych” wspomina również ustawa o zarządzaniu kryzysowym – miejsce dla ich przedstawicieli przewidziano w gminnych i powiatowych zespołach zarządzania kryzysowego²³. Do tej kategorii należy zaliczyć pozarządowe wyspecjalizowane podmioty ratownicze, które niosą pomoc poszkodowanym tam, gdzie nie są w stanie dotrzeć jednostki systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego – na przykład na wodzie czy też na terenach górskich – między innymi: GOPR, TOPR i WOPR. Znajdą się w niej również wszystkie inne podmioty pozarządowe, które za cel, lub jeden z celów działania, stawiają sobie niesienie pomocy.

Rola i zadania górskich i wodnych formacji ochotniczych została zdefiniowana w dwóch ustawach uchwalonych 18 sierpnia 2011 roku: ustawie o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych²⁴ oraz ustawie

²⁰ B. Kurzępa, dz. cyt., s. 292.

²¹ Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym, dz. cyt.

²² Tamże, art. 15 ust. 2.

²³ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 19 ust. 6.3.

²⁴ Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych, dz. cyt.

o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich²⁵. Przyjęło się uważać, iż zadania związane z ratownictwem górskim i wodnym wykonują Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe i Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe. Pogląd taki pojawia się nie tylko w publicystyce, ale również w opracowaniach naukowych. Te konkretne podmioty nie posiadają jednak wyłączności na prowadzenie ratownictwa w swoich dziedzinach. Zarówno ustawa dotycząca obszarów wodnych, jak i ta dotycząca ratownictwa w górach i na terenach narciarskich, określają, iż do działania w tym obszarze konieczna jest zgoda ministra właściwego do spraw wewnętrznych, do którego należy również nadzór i kontrola nad tymi rodzajami ratownictwa²⁶. Zarówno ratownictwo wodne, jak i górskie może więc wykonywać każdy podmiot, który posiada taką zgodę. Finansowanie działalności w obydwu zakresach odbywa się na zasadzie powierzenia realizacji zadań publicznych²⁷, przy czym przy przyznawaniu środków pominięta może zostać procedura konkursowa. Z dotacji podmioty mogą finansować przede wszystkim koszty utrzymania gotowości ratowniczej i prowadzenia działań, ale również prowadzenie szkoleń, utrzymanie gotowości sprzętu, opracowywanie i udostępnianie komunikatów lawinowych (w przypadku podmiotów prowadzących ratownictwo górskie), prowadzenie dokumentacji wypadków i inne. W przypadku ratownictwa górskiego podmiotem, który powierza i finansuje realizację tych zadań, jest minister właściwy do spraw wewnętrznych, a także jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku ratownictwa wodnego zadania są dofinansowywane przez właściwego wojewodę, ale mogą być finansowane również przez jednostki samorządu. Minister właściwy do spraw wewnętrznych może dofinansowywać zadania związane z wyszkoleniem ratowników wodnych²⁸. W ratownictwie górskim istnieje jeszcze dodatkowe źródło dochodów w postaci 15% wpływów z opłat pobieranych za wstęp do parków narodowych i krajobrazowych znajdujących się na danym terenie²⁹.

Zagadnienie organizacji działających w obszarze ratownictwa wodnego wymaga wstępnego wyjaśnienia jednej kwestii. Wiele polskich opracowań poświęconych zagadnieniom zarządzania kryzysowego, bezpieczeństwa publicznego czy społecznego utożsamia kwestie tego rodzaju ratownictwa z jednym podmiotem

²⁵ Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach..., dz. cyt.

²⁶ Wedle przepisów ustawy o działach administracji rządowej: Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U. z 1997 r. Nr 141 poz. 943 z późn. zm.

²⁷ Procedura ta została szczegółowo opisana w kolejnym rozdziale.

²⁸ *Nadzór nad Ratownictwem Górskim i Wodnym*, <https://www.msw.gov.pl/pl/bezpieczenstwo/nadzor-nad-ratownictwe>, dostęp: 01.2014.

²⁹ Jak również wstęp na ścieżki edukacyjne, wstęp do obiektów.

– Wodnym Ochotniczym Pogotowiem Ratunkowym. Wydaje się to być uzasadnione – również w świadomości społecznej istnieje utrwalone przekonanie o istnieniu jednej organizacji, kompleksowo zajmującej się kwestiami ratownictwa wodnego. Faktycznie, niemal do końca lat dziewięćdziesiątych przeważającą część zadań w dziedzinie ratownictwa wodnego realizowała jedna organizacja – WOPR – o monolitycznym charakterze i ogólnopolskim zasięgu. Tymczasem aktualnie mamy do czynienia raczej z mozaiką organizacji wykonujących tę funkcję – w Polsce działa co najmniej kilkadziesiąt podmiotów wykonujących zadania w zakresie ratownictwa wodnego. Nawet pobieżna analiza tego zjawiska wskazuje, by badać raczej środowisko społecznych ratowników wodnych jako ruch zrzeszający ratowników w kilkudziesięciu podmiotach niż jedną, konkretną organizację.

Nie należy jednak lekceważyć WOPR, odgrywającego w tym ruchu wciąż największą rolę. Wedle informacji opublikowanych na stronie internetowej Zarządu Głównego WOPR, organizacja ta posiada szesnaście wojewódzkich jednostek terenowych, które skupiają jednostki WOPR o różnym charakterze: oddziały powiatowe, rejonowe, regionalne, miejskie, okręgowe oraz samodzielne drużyny³⁰. Struktura ta jest więc niejednolita i często nie pokrywa się z zasadniczym podziałem terytorialnym kraju. Według statutu WOPR, jednostki wojewódzkie organizacji posiadają osobowość prawną, a jednostki terenowe mogą ją posiadać fakultatywnie. Jednakże są zobowiązane do przestrzegania statutu WOPR oraz uchwał i decyzji władz centralnych organizacji³¹. Przypadek WOPR jest niezwykle trudny do analizy – organizacja jest pogrążana w głębokim kryzysie wewnętrznym³². Konflikty i podziały doprowadziły do wielu dysfunkcji, niekiedy paradoksalnych. Przykładowo, na terenie Warszawy działają jednocześnie, niezależnie od siebie, „Stołeczne WOPR” oraz „WOPR w Warszawie”. Co warto podkreślić, nie wszystkie organizacje, posiadające w nazwie skrót „WOPR” znajdują się w strukturach organizacji ogólnokrajowej. Niezależnie, obok WOPR, funkcjonuje szereg nowych podmiotów; nierzadko powstały one z inicjatywy dotychczasowych członków WOPR, decydujących się na opuszczenie organizacji z różnych przyczyn. Organizację te mają zwykle charakter lokalny – wyjątek stanowi Stowarzyszenie Ratownictwo Wodne Rzeczypospolitej, deklarujące posiadanie oddziałów w 18 miastach w Polsce³³.

³⁰ Wykaz Jednostek Terenowych WOPR. Załącznik Nr 2 do Uchwały Nr 8/2/IX/13 Zarządu Głównego WOPR z dnia 15 czerwca 2013 roku w sprawie wykonywania ratownictwa wodnego przez jednostki Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego.

³¹ Statut Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego, www.wopr.pl, dostęp: 05.2014.

³² X Zjazd Krajowy WOPR, www.zjazdokrajowy.pl, dostęp: 05.2014.

³³ Są to: Augustów, Dzierżoniów, Jelenia Góra, Kalisz, Końskie, Kołobrzeg,

By rzetelny sposób dokonać analizy podmiotów realizujących ratownictwo wodne w Polsce, należy odwołać się do tych organizacji, które zostały uprawnione do prowadzenia ratownictwa wodnego przez organy administracji publicznej³⁴. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych ogłasza na swojej stronie internetowej listę podmiotów, które otrzymały zgodę Ministra Spraw Wewnętrznych na jego wykonywanie na podstawie artykułu 12. ustęp 1. – wspomnianej już – ustawy o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych. W 2012 roku zadania te wykonywało siedem podmiotów: Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (Zarząd Główny), Mazurskie Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Suwalskie Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Legionowskie Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe „WOPR – OS” w Ostrołęce, Żyrardowskie Powiatowe Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe oraz Mazurska Służba Ratownicza³⁵. W 2013 roku na liście uprawnionych do wykonywania ratownictwa wodnego figurowało 40 podmiotów, z czego 26 stanowiły organizację pozarządowe. Osiemnaście spośród tych podmiotów zawierało w swojej nazwie określenie „Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe”. Większość z nich miała charakter regionalny lub lokalny. Na tej samej liście w 2014 roku figurowało już 76 podmiotów, z czego 56 stanowiły organizacje pozarządowe. Wśród nich 46 podmiotów zawierało w nazwie określenie „Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe”, przy czym były to jednocześnie podmioty o zasięgu wojewódzkim, jak i lokalnym czy miejskim³⁶.

Kutno, Mielec, Myślenice, Piotrków Trybunalski, Poznań, Świdnica, Świnoujście, Warszawa, Włocławek, Wolsztyn, Wrocław, Zabrze. Źródło: Ratownictwo Wodne Rzeczpospolitej, <http://rwr.pl/oddzialy/zarzad-glowny/oddzialy>, dostęp: 05.2014.

³⁴ Przy czym, co ważne, poza tą sferą istnieje wiele innych organizacji, które nie realizują ustawowych zadań, ale zrzeszają ratowników wodnych i w jakiejś mierze mogą okazać się pomocne w sytuacjach kryzysowych.

³⁵ *Dotacje celowe udzielone przez MSW na realizację zadań z zakresu ratownictwa górskiego i wodnego w 2012 roku*, http://www.msw.gov.pl/portal/pl/781/10063/Dotacje_celowe_udzielone_przez_MSW_na_realizacje_zadan_z_zakresu_ratownictwa_gor.html, dostęp: 01.2014.

³⁶ Na liście wymieniono WOPR: Śląskie, Legionowskie, Słupskie, Stołeczne, Pułtuskie, Elbląskie, Szczecińskie, Wałbrzyskie, Sądeckie, Włocławskie, Gorlickie, Zgiersko-Łęczyckie, Tarnowskie, Suwalskie, Krakowskie, Bieszczadzkie, Beskidzkie, Augustowskie, Piaseczyńskie, Wejherowskie, Białostockie, Nowodworskie, Lipnowskie, Rzeszowskie, Zduńskowolskie, Gdyńskie, Sopotkie; jak również: WOPR w Warszawie, WOPR Województwa Warmińsko-Mazurskiego, WOPR Województwa Pomorskiego, WOPR Województwa Wielkopolskiego, WOPR w Lublinie, WOPR w Radomiu, Dolnośląskie WOPR we Wrocławiu, WOPR Województwa Zachodniopomorskiego, WOPR Województwa Opolskiego, Środkowopomorskie Regionalne WOPR, Rejonowe WOPR w Chełmie, Rejonowe WOPR w Bydgoszczy, Rejonowe Płockie WOPR, Rejonowe WOPR w Zamościu,

Na liście znalazło się również Ratownictwo Wodne Rzeczypospolitej. Sześć pozycji zajmowały stowarzyszenia o charakterze lokalnym. Na liście znalazły się także dwie fundacje oraz jedna jednostka Ochotniczych Straży Pożarnych³⁷.

Co trzeba odnotować, na liście tej figurują nie tylko organizację pozarządowe, ale także podmioty sektora prywatnego – osoby prowadzące działalność gospodarczą lub spółki prawa handlowego. Skala tego zjawiska powiększa się – w 2013 roku uprawnionych podmiotów o charakterze prywatnym było 14, w 2014 roku liczba ta wzrosła do 20 podmiotów³⁸. Prywatne przedsiębiorstwa nie są przedmiotem rozważań tego opracowania, jednakże fakt ich umieszczenia ma znaczenie dla całego ratownictwa wodnego w Polsce. Jak można domniemywać otwarcie ratownictwa wodnego – będącego dotąd domeną trzeciego sektora – na działalność przedsiębiorstw jest z wielu przyczyn niekorzystne dla organizacji i ich rozwoju. Działalność gospodarcza w zakresie ratownictwa wodnego może być opłacalna i dochodowa – dobry przykład stanowi realizacja takich obowiązków na pływalniach krytych. Nie należy zapominać jednak, że sfera ta była dotąd źródłem pozyskiwania środków na działalność przez organizacje społeczne. Pomysł by zadania w tak specyficznym zakresie jak ratownictwo wodne wykonywały podmioty komercyjne, może budzić duże wątpliwości. Można podejrzewać, że podmiot taki, jak każde przedsiębiorstwo działające na rynku, będzie starał się realizować zadania przy jak najmniejszych kosztach, tak by zwiększyć swój zysk. Ograniczanie kosztów może rodzić wiele niebezpieczeństw – oszczędności mogą być generowane poprzez redukcję kosztów w zakresie posiadanego wyposażenia, szkolenia ratowników czy systemu pracy (ilości godzin czy zmian przez które ratownicy pełnią służbę). Tego rodzaju zabiegi – z punktu widzenia przedsiębiorstwa stanowiące korzyść w formie oszczędności – mogą negatywnie odbić się na jakości świadczonych usług. Naturalnie, jakość tę można zapewnić poprzez narzucenie odpowiednich standardów, zawierając je w przepisach i umowach dotyczących świadczenia usług. W takim przypadku jednak można spodziewać się, że podmioty komercyjne będą starały się świadczyć usługi na poziomie określonego minimum, nie wychodząc ponad nie (np. poprzez doszkalanie ratowników, zakup lepszego wyposażenia). Inaczej jest w przypadku organizacji pozarządowych, których członkowie posiadają zupełnie inną niż zysk finansowy motywację do wykonywania takich zadań.

WOPR Oddział w Skierniewicach, Kłodzki Oddział WOPR, Okręgowe WOPR (Rawa Mazowiecka), Miejskie WOPR w Oświęcimiu i Środowiskowo-Lekarskie WOPR w Radomiu.

³⁷ Ochotnicza Straż Pożarna – Ratownictwo Wodne w Nowym Dworze Mazowieckim.

³⁸ *Dotacje celowe udzielone przez MSW na realizację zadań z zakresu ratownictwa...*, dz. cyt.

Jak dotąd nikt nie podjął się obiektywnej oceny tego zjawiska. Bez rozstrzygnięcia o tym, które z podmiotów świadczą usługi na wyższym poziomie jakości i jakie są przyczyny tego stanu rzeczy, można postawić jedną tezę. Środki gromadzone tym sposobem przez organizacje w znacznym stopniu służą zwiększaniu ich potencjału w zakresie ratownictwa wodnego, przykładowo: mogą być wydatkowane na zakup sprzętu czy doszkalanie członków. Dodatkowo, członkowie organizacji wykonując takie zadania nabywają praktyki i doszkalają się. Inne rezultaty dotyczą wykonywania tego zadania przez podmiot gospodarczy – zdobyte środki stają się zyskiem przedsiębiorcy. Z punktu widzenia opisywanego zagadnienia pożyteczne wydawałoby się utrzymanie tej sfery działania jako domeny organizacji pozarządowych.

Wedle ostatnich dostępnych danych, przedstawionych przez Zarząd Główny WOPR, organizacja ta w 2012 roku liczyła 85 792 członków skupionych w 735 drużynach. Aż 95,76% liczby członków stanowili ratownicy o różnym zakresie uprawnień. Na wyposażeniu WOPR w 2012 roku znajdowało się 1265 jednostek pływających, z czego 617 jednostek z silnikiem. Biorąc pod uwagę wszystkie jednostki WOPR oraz inne organizacje działające w zakresie ratownictwa wodnego można być pewnym, że posiadają one stosunkowo dużą ilość specjalistycznego sprzętu: łodzi, skuterów wodnych, karettek wodnych, poduszkowców, samochodów, środków łączności i innych.

Uzupełnieniu analizy może posłużyć przykład organizacji innej niż WOPR, znajdującej się na liście ogłaszanej przez MSW. Funkcjonująca od trzydziestu lat MSR działa na terenie województwa warmińsko-mazurskiego, niosąc pomoc zarówno w sezonie letnim – żeglarzom, motorowodniakom, wędkarzom, kajakarzom i innym turystom, jak również w zimie – zabezpieczając między innymi zawody bojerów. Pełną obsadę w ramach MSR tworzy około 100 członków służby, a stała ekipa ratownicza liczy 14 członków zespołu ratowniczo-nurkowego. Dysponuje specjalistycznym sprzętem: łodziami, karetkami wodnymi oraz poduszkowcem³⁹.

Podsumowując kwestię ratownictwa wodnego w Polsce można stwierdzić, że – niezależnie od sytuacji formalnej – faktycznie środowisko to stanowi zbiór

³⁹ R. Grosset, *Analiza kompetencyjna i funkcjonalna podstawowych elementów systemu bezpieczeństwa publicznego i zarządzania kryzysowego kraju stwarzająca podstawy do opracowania systemu informatycznego wizualizacji, rezerwacji i monitorowania zasobów ratowniczych jako elementu systemu zarządzania zasobami ratunkowymi*, w: *Instytucjonalizacja i optymalizacja hierarchicznego modelu matrycy bezpieczeństwa publicznego oraz systemu zarządzania zasobami i działaniami ratowniczymi*, t. 2: *Aspekty prawne i praktyczne funkcjonowania systemu bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce*, red. J. Wołej-szo, Warszawa [2012], s. 98.

zatomizowanych podmiotów, nierzadko skonfliktowanych. Choć zagadnienie to wymaga głębszej analizy, można zaryzykować twierdzenie, że istnienie jednej struktury – niekoniecznie jednej organizacji, a przykładowo silnej federacji – byłoby korzystne dla całego ruchu społecznych ratowników wodnych w Polsce. Z punktu widzenia procesu zarządzania kryzysowego istnienie takiej, dobrze działającej struktury byłoby pożądane. Szczególnie ważne, z uwagi na zasadę prymatu podstawowego podziału terytorialnego, byłoby całkowite oparcie tej struktury o zasadniczy podział terytorialny państwa. Znacząco ułatwiłoby to współpracę na każdym z poziomów: ogólnokrajowym, wojewódzkim, powiatowym, a nawet gminnym czy miejskim.

W przypadku podmiotów realizujących ratownictwo górskie sytuacja jest w większym stopniu przejrzysta. W wykazie prowadzonym przez MSW figurują tylko dwa podmioty – Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe oraz Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe⁴⁰. Podobnie, biorąc pod uwagę stan z 2012 roku, jedynymi podmiotami realizującymi zadania publiczne w zakresie ratownictwa górskiego były właśnie GOPR i TOPR⁴¹. Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe jest stowarzyszeniem i prowadzi działalność ratunkową na terenie niemal wszystkich pasm górskich w Polsce, jak również na terenie Wyżyny Krakowsko-Częstochowskiej. Strukturę organizacyjną GOPR tworzy siedem odrębnych grup: beskidzka, bieszczadzka, jurajska, karkonoska, krynicka, podhalańska oraz wałbrzysko-kłodzka. Grupy – oddziały terenowe – posiadają osobowość prawną. GOPR realizuje także zadania związane z ratownictwem narciarskim. Zasoby kadrowe organizacji stanowi: 102 pracowników etatowych, 1345 ratowników, jak również 204 kandydatów na ratowników. Organizacja posiada własne programy wyszkolenia, a także egzaminy na stopnie. Dla kandydatów na ratowników wewnętrzne przepisy przewidują od dwóch do pięciu lat stażu kandydackiego, po którym następuje złożenie egzaminu I stopnia. W przypadku pozytywnego wyniku następuje przyjęcie kandydata w poczet członków rzeczywistych. GOPR współpracuje z szeregiem podmiotów publicznych i pozarządowych w zakresie szkoleń, profilaktyki i edukacji, a także informowania o zasadach bezpieczeństwa w górach. Podstawą działalności jest niesienie pomocy. Podsumowując działania w zakresie samego ratownictwa górskiego (wyłączając ratownictwo narciarskie) w 2012 roku ratownicy GOPR odnotowali: 599 interwencji, 853 akcji ratunkowych i 386 wypraw ratunkowych⁴². Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe jest stowarzyszeniem, działającym analogicznie

⁴⁰ *Nadzór nad Ratownictwem Górskim i Wodnym*, dz. cyt.

⁴¹ *Dotacje celowe udzielone przez MSW na realizację zadań z zakresu ratownictwa...*, dz. cyt.

⁴² O GOPR, <http://www.gopr.pl/gopr/o-gopr>, dostęp: 01.2014.

do GOPR, ale na terenie Tatr Polskich. Trzonem organizacji jest Straż Ratunkowa TOPR, do której należy realizacja podstawowych zadań: organizowania, kierowania, koordynowania i bezpośredniego prowadzenia działań ratowniczych⁴³. GOPR oraz TOPR współpracują z Państwową Strażą Pożarną, jak również są włączone w Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy.

Znaczenie dla prowadzenia działań w przypadku sytuacji kryzysowych ma również to, że organizacje ratownicze posiadają unikalne zasoby sprzętowe. W przypadku organizacji działających w zakresie ratownictwa górskiego są to samochody terenowe, pojazdy ATV (*quady*) czy skutery śnieżne, wyposażone w specjalistyczny osprzęt służący do ewakuacji poszkodowanych. Nie bez znaczenia jest posiadanie specjalistycznego sprzętu służącego do poszukiwania ofiar lawin. W przypadku WOPR takim unikalnym sprzętem są między innymi karetki wodne. GOPR posiada 60 samochodów terenowych i osobowych, 45 skuterów śnieżnych i 49 pojazdów czterokołowych⁴⁴. Często organizacje te są jedynymi dysponentami tego rodzaju sprzętu – nie posiada ich żadna państwowa służba. Tym bardziej istotne jest nie tylko ich uczestnictwo w systemie ratownictwa, ale również w systemie zarządzania kryzysowego.

Jednym z zadań publicznych, jakie ustawa o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich przewidziała do realizacji dla organizacji ratowniczych, jest „(...) utrzymywanie śmigłowca ratowniczego wraz z załogą lotniczo-techniczną będącego w dyspozycji podmiotu uprawnionego do wykonywania ratownictwa górskiego, przeznaczonego w szczególności do działań ratownictwa górskiego w Tatrach oraz na terenie południowej Małopolski”⁴⁵.

Zadanie to, realizowane aktualnie przez TOPR, w istotny sposób wzmacnia Państwowe Ratownictwo Medyczne. W systemie PRM działa Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Lotnicze Pogotowie Ratunkowe, dysponujący 23 śmigłowcami, rozlokowanymi w 18 bazach⁴⁶. Kolejny śmigłowiec stanowi więc istotne wsparcie – również w zarządzaniu kryzysowym, zwłaszcza podczas działań związanych z fazą reagowania.

Zasobem do wykorzystania są wszelkie lokale i pomieszczenia służące na co dzień organizacjom. Zazwyczaj wykorzystywane są w charakterze centrów dyspozycyjnych i koordynacyjnych – przyjmowane są tam zgłoszenia, a następnie

⁴³ *Regulamin Straży Ratunkowej Tatrzańskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego*, http://www.topr.pl/html/pdf/dok_topr/reg_SR_TOPR.pdf, dostęp: 01.2014.

⁴⁴ O GOPR, dz. cyt.

⁴⁵ Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach..., art. 17 ust. 6 pkt 5.

⁴⁶ Źródło danych: <http://www.lpr.com.pl/>, dostęp: 01.2014.

dysponowane siły i środki. Stacje ratownictwa służą także przechowywaniu sprzętu i garażowaniu pojazdów. Każda z organizacji ratowniczych posiada również różnego rodzaju dyżurki i placówki w terenie – stałe lub sezonowe, które pozwalają na szybsze docieranie do poszkodowanych. Przykładowo w przypadku GOPR jest to 7 stacji centralnych oraz 37 stacji ratunkowych⁴⁷. Również one mogą służyć prowadzeniu działań związanych z zarządzaniem kryzysowym.

Oprócz finansowania wynikającego z dotacji celowych, opisanego powyżej, podmioty takie mogą uzyskiwać dodatkowe dotacje celowe od jednostek samorządu terytorialnego⁴⁸. Przykładowo – powiat, który jest położony całkowicie na obszarze górskim, może wzmocniać organizacje prowadzące ratownictwo górskie na swoim terenie, dokonując zakupu specjalistycznego sprzętu, szkoleń ratowników czy zapewniając im bazę lokalową. Jednostki samorządu terytorialnego położone na obszarach górskich bardzo często czerpią określone zyski z prowadzonej na ich terenie działalności gospodarczej opartej na obsłudze ruchu turystycznego (prowadzeniu hoteli, lokali gastronomicznych itp.). Celem każdej takiej jednostki samorządu jest poszerzanie oferty turystycznej i podnoszenie jakości obsługi ruchu turystycznego poprzez oferowanie nie tylko lepszych, ale i bezpieczniejszych warunków spędzania wolnego czasu. Można więc stwierdzić, że wiąże się to zapewnianiem coraz lepszej opieki w zakresie ratownictwa górskiego. W interesie danej jednostki samorządu jest więc wspieranie organizacji takich jak GOPR. Podobnie rzecz ma się przy jednostkach samorządu, na terenie których znajduje się duża ilość zbiorników wodnych (jezior, zalewów itp.).

W 2013 roku Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła drobiazgową kontrolę realizacji zadań w zakresie zapewniania bezpieczeństwa turystyki i rekreacji w górach przez GOPR i TOPR. Wedle kontrolerów NIK „(...) stan osobowy oraz posiadany przez GOPR i TOPR sprzęt zapewniał skuteczną realizację zadań ratownictwa górskiego. Kontrola wykazała, że ratownicy rozpoczynali działania ratownicze niezwłocznie po otrzymaniu zgłoszenia, a w akcjach tych uczestniczyło od kilku do nawet kilkudziesięciu ratowników. W trakcie ich prowadzenia wykorzystywano specjalistyczny sprzęt umożliwiający szybkie dotarcie do poszkodowanych i udzielenie im niezbędnej pomocy”⁴⁹. Opierając się na opinii kontrolerów, można stwierdzić, iż zarówno GOPR jak i TOPR są organizacjami, na pracy których można polegać, a ich pomoc w sytuacji kryzysowej może być nieoceniona.

⁴⁷ O GOPR, dz. cyt.

⁴⁸ Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach..., art. 17 ust. 3.

⁴⁹ NIK, Informacja o kontroli *Zapewnienie bezpieczeństwa turystyki i rekreacji w górach*, Nr ewid. 8/2014/P/11/003/LKR, Warszawa 2014, s. 15.

Wymienione organizacje, niosące pomoc na wodzie czy też w górach, mają charakter przede wszystkim ratowniczy. Zajmują się przyjmowaniem zgłoszeń, udzielaniem kwalifikowanej pierwszej pomocy, ewakuacją osób poszkodowanych oraz osób zagrożonych do miejsc, w których możliwe jest podjęcie ich przez jednostki systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego. Choć różnego rodzaju czynniki – między innymi: doświadczenie, sprzęt czy baza lokalowa – w zdecydowany sposób wskazują na możliwość ich wykorzystania w sytuacjach kryzysowych, to należy pamiętać, iż nie mogą one rezygnować ze swoich zasadniczych działań. Wspierając służby w jakikolwiek sposób przy okazji sytuacji kryzysowych muszą zachowywać zdolność do wykonywania swoich obowiązków. Zarówno w przypadku rejonów górskich, jak i akwenów wodnych istnieje potrzeba utrzymywania stałego dyżuru i zdolności do reagowania na zdarzenia regularne, nawet jeżeli równolegle mamy do czynienia z sytuacją kryzysową.

Zgodnie z definicją zawartą w ustawie o Państwowym Ratownictwie Medycznym za społeczne organizacje ratownicze można uznać, oprócz wymienionych wyżej podmiotów, wszelkie organizacje pozarządowe, które wśród swoich celów statutowych wymieniają niesienie pomocy osobom poszkodowanym. Zrzeszają one osoby zainteresowane tą dziedziną, często niezwiązane zawodowo z ratownictwem i ochroną zdrowia. Jedną z podstawowych form działalności takich organizacji jest prowadzenie edukacji w zakresie ratownictwa, między innymi kursów i szkoleń. Ma to znaczenie dla ich zaangażowania w proces zarządzania kryzysowego. Organizacje takie często uczestniczą w zabezpieczeniu różnego rodzaju zgromadzeń i imprez masowych, w różny sposób biorą udział także w bezpośrednich działaniach ratunkowych – doświadczenia te budują ich potencjał. W odróżnieniu od wymienionych już innych podmiotów nie pełnią stałych dyżurów i zazwyczaj nie uczestniczą w reagowaniu na zdarzenia regularne, na przykład wypadki drogowe⁵⁰. Są jednak przygotowane, by nieść pomoc w przypadku wszelkich sytuacji kryzysowych.

W Polsce funkcjonuje szereg organizacji tego rodzaju – do najstarszych należy Polski Czerwony Krzyż. Jest on powszechnie kojarzony z działalnością na rzecz upowszechniania wiedzy o udzielaniu pierwszej pomocy, a także z działalnością charytatywną. Polski Czerwony Krzyż istnieje już od ponad dziewięćdziesięciu lat i jest częścią światowego ruchu czerwonego krzyża. Rolą PCK jest między innymi

⁵⁰ Wyjątkiem są sytuacje, gdy wolontariusze danej organizacji, posiadający specjalistyczne uprawnienia, wspomagają pracę poszczególnych stacji ratownictwa lub też innych podmiotów, uczestnicząc w regularnych działaniach, przykładowo jako dodatkowi ratownicy w karetkach systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego. Działalność taka jest prowadzona na podstawie umów zawieranych przez podmioty pozarządowe z podmiotami takimi jak Stacje Ratownictwa Medycznego.

upowszechnianie międzynarodowego prawa humanitarnego oraz prowadzenie Krajowego Biura Informacji i Poszukiwań – instytucji niezwykle ważnej, której działanie koncentruje się na odnajdywaniu osób zaginionych podczas wojen. Polski Czerwony Krzyż działa w sferze socjalnej, wspomagając w różny sposób osoby potrzebujące, a także osoby zagrożone wykluczeniem społecznym. Jednym z celów działalności organizacji jest także reagowanie w przypadku klęsk żywiołowych i kryzysów⁵¹. W ramach swojej ciągłej działalności związanej z niesieniem pomocy PCK utrzymuje własny, wewnętrzny system organizacji. W jego skład wchodzi trzy typy jednostek organizacyjnych: grupy ratownictwa, grupy ratownictwa medycznego oraz grupy ratownictwa specjalnego⁵². Dla grup przewidziano konkretne zadania podczas potencjalnej katastrofy (sytuacji kryzysowej). Grupy ratownictwa mają być zdolne do zadysponowania ratowników, którzy będą wypełniać zadania patroli ratowniczych, natomiast grupy ratownictwa medycznego mają organizować polowe punkty medyczne oraz tworzyć patrole ratownicze działające na terenie danej katastrofy. Grupy ratownictwa specjalnego działają w zakresie danej dziedziny, na przykład ratownictwa wodnego czy wysokościowego, w tych ramach są gotowe do prowadzenia między innymi działań poszukiwawczych czy też wydobywania i transportu poszkodowanych⁵³. Według sprawozdania za 2013 roku w PCK funkcjonowało 20 grup ratownictwa, 1 grupa ratownictwa specjalnego i 1 grupa ratownictwa medycznego – łącznie liczące 421 osób. Jednostki te brały udział „(...) w 1.580 zabezpieczeniach zgromadzeń i imprez, odbyły 242 szkolenia, zorganizowały 570 pokazów ratowniczych, udzieliły pomocy 4.098 osobom”⁵⁴. PCK jest włączone w Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, jest także jednostką współpracującą z systemem Państwowego Ratownictwa Medycznego. Prowadzi również działania we współpracy z innymi podmiotami państwowymi – służbami, strażami i inspekcjami, jak również administracją rządową i samorządową. W 2013 roku dwadzieścia Grup Ratownictwa PCK posiadało status jednostki współpracującej z systemem PRM. Polski Czerwony Krzyż współpracował także z Państwową Strażą Pożarną, uczestnicząc w ćwiczeniach Centralnego Odwołu Operacyjnego Komendanta Głównego PSP oraz Odwodów Operacyjnych Komendantów Wojewódzkich. Istotną częścią działalności PCK jest prowadzenie pomocy humanitarnej – działalność charytatywna w zakresie pomocy ofiarom zdarzeń. W 2013 roku w PCK funkcjonowało pięć Grup Pomocy Humanitarnej,

⁵¹ C. Janik, *Metody prowadzenia działań na rzecz potrzebujących*, w: *Polska bez Polskiego Czerwonego Krzyża?*, red. M. Szyszkowska, S. Maciejewski, Warszawa 2011, s. 25.

⁵² *Ratownictwo*, <http://www.pck.pl/pages,14.html>, dostęp: 05.2014.

⁵³ R. Grosset, dz. cyt., s. 99.

⁵⁴ Zarząd Główny Polskiego Czerwonego Krzyża, *Sprawozdanie z działalności Polskiego Czerwonego Krzyża w 2013 r.*, Warszawa 2014.

liczących łącznie 78 osób. Polski Czerwony Krzyż, jako jedna z niewielu organizacji, prowadzi przygotowania na okoliczność sytuacji kryzysowych, magazynując niezbędne materiały. W 2013 roku organizacja deklarowała prowadzenie łącznie 28 magazynów, w których zgromadzone materiały – wedle własnych szacunków – wystarczyłyby na udzielenie pomocy 9558 osobom⁵⁵.

Warto wspomnieć również o ruchu maltańskim, wyrastającym z tradycji Zakonu Kawalerów Maltańskich. Pierwsza tego rodzaju organizacja powstała w 1990 roku z inicjatywy kard. Franciszka Macharskiego. W 2003 roku przyjęła formę stowarzyszenia Maltańska Służba Medyczna – Pomoc Maltańska. W 2011 roku stowarzyszenie to zakończyło współpracę z Zakonem Kawalerów Maltańskich i przekształciło się w stowarzyszenie „Malta – Służba Medyczna”⁵⁶. Organizacja ta posiada status organizacji pożytku publicznego; jednostkami organizacyjnymi jest dziewięć oddziałów w miastach, rozsianych po różnych województwach⁵⁷. Drugą z organizacji jest, powstała w 2011 roku, współpracująca z Zakonem Kawalerów Maltańskich, Fundacja Związku Polskich Kawalerów Maltańskich „Maltańska Służba Medyczna – Pomoc Maltańska”, która posiada 14 oddziałów⁵⁸.

2.3. Organizacje społeczno-wychowawcze

Kolejną z przyjętych kategorii stanowią organizacje społeczno-wychowawcze. Termin ten ma charakter umowny. Ich wspólny mianownik to cel działania – edukacja i wychowanie. W przeważającej części działalność takich organizacji jest skoncentrowana na dzieciach i młodzieży.

Organizacje tego rodzaju funkcjonują najczęściej w oparciu o ustawę stowarzyszeniową – taką formę prawną działalności przyjmują. Korzystają też z przepisów ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie, ponieważ samą działalnością wychowawczą zajmują się najczęściej przeszkoleni wolontariusze (trenerzy, instruktorzy, dowódcy i szefowie jednostek organizacyjnych). Do kategorii tej należy zaliczyć wszystkie stowarzyszenia skupiające młodzież w celach wychowawczych i rozwojowych o zasięgu zarówno ogólnopolskim, jak i regionalnym czy lokalnym. Mogą to być stowarzyszenia sportowe, organizacje związane z poszczególnymi kościołami czy związkami wyznaniowymi, ruchy młodzieżowe, różnego rodzaju inicjatywy zrzeszające i aktywizujące społeczność lokalną.

⁵⁵ Tamże.

⁵⁶ Stowarzyszenie Malta Służba Medyczna, <http://malta.med.pl/>, dostęp: 04.2014.

⁵⁷ Wedle informacji podawanych przez stowarzyszenie są to: Chrzanów, Kraków, Mszana Dolna, Myślenice, Skawina, Słupsk, Sucha Beskidzka, Tarnów, Wieliczka.

⁵⁸ Andrychów, Białystok, Bielsko-Biała, Bydgoszcz, Działdowo, Katowice, Kęty, Krosno, Nowy Targ, Nysa, Oświęcim, Poznań, Sulisławice, Szczecin.

Niewątpliwie kategoria ta jest bardzo szeroka. Biorąc pod uwagę zaangażowanie tego rodzaju podmiotów w proces zarządzania kryzysowego warto wspomnieć o dwóch dużych ruchach młodzieżowych – harcerskim oraz strzeleckim. Podobnie jak w przypadku wspomnianego ratownictwa wodnego, należy zwrócić uwagę, iż w każdym z tych ruchów nie mamy do czynienia z istnieniem jednej, monolitycznej organizacji (stowarzyszenia), ale z mozaiką organizacji. Mają one zróżnicowany charakter i zasięg. Wiele z opracowań dotyczących zarządzania kryzysowego pomija tę kwestię – często w takim przypadku wymienione zostają na przykład pojedyncze organizacje, znane autorowi danego opracowania. Kwestię tę należy wyjaśnić, ponieważ w pewien sposób rzutuje ona na zagadnienie współpracy podmiotów pozarządowych z administracją publiczną. Zarówno w przypadku nawiązywania współpracy, jak i nadawania jej ram formalnych (np. poprzez podpisanie umowy) podmiot publiczny będzie nawiązywał współpracę z każdą z organizacji oddzielnie. Co więcej, w żadnym z opisywanych przypadków nie istnieją federacje czy też „organizacje parasolowe” skupiające podmioty w celu wspólnej reprezentacji⁵⁹.

Ruch harcerski w Polsce jest elementem, istniejącego w wielu krajach świata, ruchu skautowego. Funkcjonuje na terenie Polski od ponad stu lat. Zasadniczym celem działania harcerstwa jest wychowywanie młodych ludzi na dobrych obywateli. Powołanie pierwszych drużyn skautowych w Polsce wiąże się z powstawaniem wielu młodzieżowych organizacji patriotycznych na przełomie XIX i XX wieku. Historia harcerstwa jest związana z historią Polski – w etos harcerski wpisane jest poświęcenie dla ojczyzny, harcerze uczestniczyli między innymi w wojnie polsko-bolszewickiej oraz drugiej wojnie światowej. Wychowanie w skautingu i harcerstwie oparte jest na kodeksie specyficznym dla tego ruchu – prawie harcerskim, oraz przysiędze – przyrzeczeniu harcerskim, które określa rolę harcerza jako „chętnie niosącego pomoc bliźnim”. Toteż program wychowania realizowany w harcerstwie w dużej mierze bazuje na pomocy drugiemu człowiekowi.

Harcerki i harcerze działają zarówno w obszarze charytatywnym, jak i ratowniczym – wśród przyswajanych przez nich umiejętności znajdują się także nauka pierwszej pomocy. Młodzi ludzie są wychowywani przez wyszkolonych instruktorów, prowadzących drużyny harcerskie. Elementem wychowania

⁵⁹ Tworzenie tak zwanych organizacji parasolowych czy też federacji organizacji służy podmiotom pozarządowym do budowania wspólnej reprezentacji i podejmowania wspólnego rzecznictwa w kontaktach z podmiotami publicznymi i prywatnymi. Do podjęcia takich działań konieczne są: wola organizacji, uzgodnienie wspólnych celów, wyłonienie wspólnych organów. Tworzenie federacji może mieć także charakter doraźny, być związane z organizacją konkretnego przedsięwzięcia czy załatwieniem konkretnej sprawy.

harcerstwie jest kształtowanie w młodych ludziach samodzielności. Praca jest oparta na systemie małych grup – zwanych zastępami. W swojej historii harcerstwo przyjmowało różne formy organizacyjne. Przed drugą wojną światową dominował, powstały w 1918 roku, Związek Harcerstwa Polskiego (aczkolwiek równolegle istniały inne organizacje harcerskie). W realiach Polski Ludowej ZHP zostało ściśle podporządkowane aparatowi władzy, jakkolwiek wiele środowisk harcerskich prowadziło wychowanie wedle tradycyjnych, przedwojennych wzorców. Dążenia do usunięcia elementów partyjnej ideologii i chęci przywrócenia ruchowi charakteru apolitycznego, towarzyszące wydarzeniom politycznym przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, doprowadziły do stworzenia organizacji alternatywnych wobec ZHP, czyli faktycznego rozpadu ruchu harcerskiego na kilka organizacji. Zjawisko to utrzymuje się. Organizacje w pewnych kwestiach różnią się ideowo, ale wszystkie odwołują się do wspólnych tradycji harcerstwa przedwojennego oraz konspiracyjnego. Wielkość całego ruchu harcerskiego jest oceniana aktualnie na około 130 tysięcy osób. Największą organizacją harcerską jest Związek Harcerstwa Polskiego (92,5 tysiąca osób). Ogólnopolski zasięg mają również Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej (11 tysięcy osób) oraz Stowarzyszenie Harcerstwa Katolickiego „Zawisza” – Federacja Skautingu Europejskiego (2 tysiące osób). Istnieje również szereg organizacji o zasięgu lokalnym, których łączną liczebność szacuje się na 24,5 tysiąca osób⁶⁰.

W ramach Związku Harcerstwa Polskiego funkcjonuje Harcerska Szkoła Ratownictwa, odpowiedzialna za edukację w zakresie pierwszej pomocy. Podmiot ten organizuje kursy i szkolenia na poziomie profesjonalnym, dające harcerzom wiedzę dotyczącą udzielania pierwszej pomocy. Harcerze zainteresowani tematem skupieni są w Harcerskich Klubach Ratowniczych, a pełnoletni, wyszkoleni ratownicy ZHP działają w Harcerskich Grupach Ratowniczych. W ramach ZHR funkcjonuje Harcerskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, szkolące w pierwszej pomocy oraz utrzymujące sieć patroli ratowniczych, złożonych z osób przeszkolonych. Docelowo, Harcerskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe ma mieć zdolność do szybkiego reagowania, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych. W ZHP istnieje możliwość tworzenia tak zwanych drużyn specjalnościowych, na przykład: drużyn Harcerskiej Służby Ruchu Drogowego (skupiających osoby przeszkolone do kierowania ruchem drogowym i szkolące chętnych); drużyn pożarniczych, drużyn łącznościowych i harcerskich klubów łączności (posiadających sprzęt i instruktorów posiadających uprawnienia w zakresie

⁶⁰ K. Wójcik, *Harcerze chcą subwencji na swoją działalność*, „Rzeczpospolita” 2013, 10 kwietnia, <http://prawo.rp.pl/artukul/998140.html>, dostęp: 05.2013.

krótkofalarstwa). Organizacje harcerskie współpracują z podmiotami państwowymi – wojskiem (na podstawie porozumień zawartych z MON), policją, PSP.

Harcerze dysponują stosunkowo dużą ilością sprzętu, służącego im na co dzień do organizacji letniego wypoczynku na obozach harcerskich (namioty, łóżka polowe itp.). Organizacje posiadają także zasoby lokalowe: biura, harcówki, magazyny sprzętu, jak również ośrodki wypoczynkowe i bazy obozowe. Potencjalnie ten zasób może być wykorzystany w przypadku sytuacji kryzysowych zarówno w sposób doraźny – do magazynowania materiałów, udzielania pomocy socjalno-bytowej, jak i zaplanowany – na przykład do organizacji kolonii dla dzieci z terenów dotkniętych przez katastrofę naturalną. Wśród 130 tysięcy członków organizacji harcerskich znajdują się specjaliści różnych dziedzin, czynni i emerytowani przedstawiciele służb, inspekcji i straży, których profesjonalna wiedza może być przydatna w sytuacjach kryzysowych. Organizacje harcerskie mają bogate doświadczenie niesienia pomocy w sytuacjach kryzysowych, zwłaszcza podczas dwóch ostatnich powodzi, które nawiedziły Polskę – latach 1997 i 2010. Harcerze uczestniczyli w działaniach ratunkowych na każdym etapie – co zostało opisane w ostatnim rozdziale.

Innym przykładem z tej kategorii są organizacje ruchu strzeleckiego. Ruch ten, reaktywowany w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych, odwołuje się do tradycji – organizowanego przez Józefa Piłsudskiego – Związku Strzeleckiego, złożonego z drużyn strzeleckich skupiających młodych ludzi z terenów Galicji. Drużyny i organizacje strzeleckie, liczące w przededniu pierwszej wojny światowej około 10 tysięcy osób, stały się podstawą formacji zbrojnej, a wielu jej członków stanowiło trzon późniejszych Legionów⁶¹. Dzisiejsze organizacje strzeleckie mają również charakter *stricte* paramilitarny (proobronny). Do swoich celów działania zaliczają wychowanie patriotyczne młodych ludzi, działalność oświatową i organizację wypoczynku. Celem działania jest również wstępne przygotowanie kadr dla takich formacji jak wojsko, policja, Straż Graniczna i inne. Swoje struktury większość organizacji opiera na jednostkach strzeleckich, posiadających pewną samodzielność działania⁶². Aktualnie istnieją cztery większe organizacje strzeleckie, wszystkie wywodzą się z jednej, powstałej w latach dziewięćdziesiątych. Są to: Związek Strzelecki „Strzelec” – Organizacja Społeczno-Wychowawcza, Związek Strzelecki, Związek Strzelecki „Strzelec”, Związek Strzelecki Rzeczpospolitej;

⁶¹ W. Wysocka, *O historii ZS „Strzelec”*, http://www.zsstrzelec.com.pl/viewpage.php?page_id=2, dostęp: 06.2014.

⁶² *Statut Związku Strzeleckiego „Strzelec” Organizacji Społeczno-Wychowawczej Zatwierdzony przez Nadzwyczajny Walny Zjazd Delegatów w dniu 28.11.2010 r.*, <http://zs-strzelec.mil.pl/kg/statut/>, dostęp: 05.2013.

jak również kilka mniejszych organizacji⁶³. Na podstawie podpisanych porozumień organizacje strzeleckie współpracują z MON oraz Wojskiem Polskim. Elementem wyszkolenia w organizacjach strzeleckich są kursy pierwszej pomocy – członkowie organizacji docelowo mają być przygotowani na niesienie pomocy w sytuacjach kryzysowych. Organizacje strzeleckie niejednokrotnie wspierały działania profesjonalnych służb w trakcie sytuacji kryzysowych, zwłaszcza podczas ostatniej powodzi.

2.4. Organizacje charytatywne oraz organizacje posiadające unikalne zasoby

Z pewnością należy wspomnieć o wszelkich organizacjach charytatywnych, których celem jest niesienie pomocy osobom poszkodowanym. Ich działalność w istotny sposób wspiera fazę odbudowy. Wśród nich należałoby wymienić wszelkie podmioty działające w sferze dobroczynnej: gromadzące i redystrybuujące materiały i środki finansowe dla osób potrzebujących; zarówno w regularnej działalności, jak i akcjach ogólnopolskich; a także akcjach związanych z zaistnieniem sytuacji kryzysowej. Często organizacje takie nie ograniczają się do działania wyłącznie na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, ale pomagają również potrzebującym – na przykład ofiarom kataklizmów – na całym świecie. Przykładem organizacji może być, wspomniany już jako „społeczna organizacja ratownicza”, Polski Czerwony Krzyż, jak również Fundacja Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy czy Polska Akcja Humanitarna. Wiele organizacji tego rodzaju powstaje z inicjatywy kościołów i związków wyznaniowych – przykładem może być Caritas Polska, działający w oddziałach powołanych przy diecezjach rzymskokatolickich i greckokatolickich kościoła katolickiego. Działanie takich organizacji regulują odrębne przepisy – przykładowo, działalność Caritas jest regulowana przez przepisy ustawy z 1989 roku o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego⁶⁴.

Nie tylko ochotnicze straże pożarne, społeczne organizacje ratownicze, organizacje społeczno-wychowawcze czy charytatywne mogą wspierać działania organów administracji i służb w trakcie sytuacji kryzysowej. Możliwe jest wsparcie ze strony innych organizacji, nawet jeżeli ich cele statutowe nie łączą się w jednoznaczny sposób z żadną z faz zarządzania kryzysowego. Przesłanką do zaangażowania może być na przykład posiadanie odpowiednich, unikalnych zasobów: dysponowanie specjalistycznym sprzętem, lokalami, wykwalifikowaną kadrą

⁶³ *Stowarzyszenia strzeleckie w Polsce*, <http://portalstrzelecki.info/index.php?module=content&func=view&pid=6>, dostęp: 05.2013.

⁶⁴ Ustawa z dnia 17 maja 1989 roku o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1989 r. Nr 29 poz. 154 z późn. zm.

czy po prostu dużą grupą ludzi. Posiadanie zasobów osobowych może mieć ogromne znaczenie. Widać to zwłaszcza w przypadku organizacji masowych. Ponieważ większość organizacji posiada strukturę – skupia pewną grupę ludzi w uporządkowany sposób, prawdopodobnie jest w stanie przekazywać w efektywny sposób informacje czy mobilizować swoich członków do działania. W sytuacjach kryzysowych zdarza się, iż niezbędne staje się szybkie zaangażowanie dużej grupy ludzi do realizacji doraźnego, bardzo istotnego zadania. Idealnymi przykładami są: budowa czy uszczelnianie wałów przeciwpowodziowych workami z piaskiem, ostrzeganie ludności o zbliżającym się zagrożeniu i tym podobne. Bardzo często zdarza się, iż w realizacji takich zadań podmioty wspierane są przez społeczność lokalną. Pojawia się szansa wsparcia, którą wykorzystać mogą organizacje, dysponujące możliwością szybkiego poinformowania i zgromadzenia dużej ilości osób do realizacji takiego zadania. Mniej istotne staje się czy jest to stowarzyszenie kibiców danego klubu sportowego, młodzieżówka partii politycznej czy też stowarzyszenie o charakterze religijnym. Można przewidywać, że organizacje takie będą chciały włączać się w zarządzanie kryzysowe – zatem dobrym pomysłem może być wychodzenie z inicjatywą, nawiązywanie współpracy i uwzględnianie bardzo różnych organizacji pozarządowych w planowaniu, mimo ich pozornego braku zainteresowania tą tematyką.

Budynki czy tereny należące do organizacji także są zasobem unikalnym. Mogą przykładowo posłużyć jako tymczasowe miejsce schronienia dla ofiar powodzi czy też baza dla służb niosących pomoc. Oczywistym zasobem tego rodzaju jest również sprzęt. Przykład stanowią różnego rodzaju stowarzyszenia sympatyków komunikacji krótkofalowej, dysponujące wysokiej klasy sprzętem łączności. Innym przykładem mogą być stowarzyszenia posiadaczy samochodów terenowych i pojazdów ATV (*quadów*), jak również aerokluby, których członkowie uczestniczą w monitorowaniu zagrożeń.

2.5. Podsumowanie

Podsumowując, przedstawiona w rozdziale typologia organizacji, które mogą wspierać proces zarządzania kryzysowego, pokazuje silne zróżnicowanie w trzecim sektorze. Dzięki specyficznym rozwiązaniom zawartym w ustawach niektóre z organizacji zajmują szczególne miejsce w strukturach systemu ratownictwa lub zarządzania kryzysowego. Z analizy wypływa jeden istotny wniosek: wsparcia w procesie zarządzania kryzysowego udzielają, udzielały lub mogą udzielać te organizacje, których działalność jest oparta przede wszystkim na pracy własnych członków – zarówno OSP, jak i organizacje ratownicze bazują nie na pracownikach czy też posiadanych zasobach finansowych, a na strażakach-ochotnikach, ratownikach

i innych osobach będących ich członkami. Podobnie organizacje społeczno-wychowawcze, których największym zasobem są właśnie ich członkowie, wykonujący pracę wolontariacką (wolontariusze wewnętrzni). Można postawić tezę, iż członek organizacji, ściśle z nią związany i pracujący na jej rzecz, będzie lepiej wyszkolony i zorganizowany; będzie miał lepiej przyswojone procedury funkcjonujące w danej organizacji. Dlatego też organizacja o charakterze członkowskim będzie najlepszym partnerem dla administracji zarządzania kryzysowego.

Ten krótki przegląd sektora pozarządowego nasuwa kilka kolejnych refleksji. Wśród wszystkich organizacji częste bywają tendencje do podziałów wewnętrznych, uniezależniania się ich części składowych czy oddziałów terenowych od władz centralnych. Procesy podziału nastąpiły – co zostało wspomniane – między innymi w ruchach strzeleckim, harcerskim, ratowników wodnych. Przyczyny tego zjawiska bywają różne. Często są to konflikty związane z podziałem środków (zwłaszcza publicznych, przyznawanych na realizację zadań); często kwestia wewnętrznych stosunków finansowych (np. konieczność odprowadzania składek na rzecz utrzymania władz centralnych) – wszystko to może być argumentem do uniezależnienia się dla oddziałów terenowych. Przyczynami bywają również konflikty personalne, częstokroć związane z wewnętrzną walką o władzę w danej organizacji lub też spory ideowe. Nietrudne do udowodnienia jest, iż bardziej efektywna współpraca w sytuacji kryzysowej (zwłaszcza w fazie reagowania, w której występuje presja czasu) będzie dotyczyła podmiotów dużych, cechujących się ustabilizowaną strukturą. Zwłaszcza w przypadku zjawisk o dużym zasięgu – sytuacji kryzysowych przekraczających skalę jednego powiatu lub województwa – bardziej skuteczny w działaniu będzie podmiot, który posiada strukturę ogólnopolską oraz władze skuteczne w zarządzaniu niż szereg zatomizowanych podmiotów. Tym niemniej, należy pamiętać, że sytuacje kryzysowe o mniejszej skali, dotyczące na przykład jednego powiatu, mogą ukazywać znacznie większą efektywność organizacji lokalnych, a kluczowa staje się skala współpracy z władzami lokalnymi. Organizacje mogą podlegać również odwrotnemu procesowi – łączenia się lub tworzenia federacji, tak zwanych organizacji parasolowych itp. Ponieważ skutki obydwu procesów można obserwować w organizmach niezależnych od siebie (ruch ratowników wodnych, ruch strzelecki, ruch harcerski) ze współpracujących, ale jednak dosyć odległych branż, można postawić tezę, że zjawisko podziałów jest na stałe wpisane w krajobraz polskiego trzeciego sektora i pozostanie nieuniknione. Rzeczywistość sektora pozarządowego jest więc płynna – w ramach każdego ruchu nieustannie zmienia się konstelacja podmiotów, w miarę nowych podziałów czy też połączeń. W wyraźny sposób kontrastuje to ze stałością cechującą struktury, w których funkcjonują podmioty państwowe, zajmujące się prowadzeniem procesu zarządzania kryzysowego.

Inną z widocznych cech jest dynamika, z jaką zmienia się potencjał organizacji. Największym zasobem, niezależnie od typu organizacji, są niewątpliwie jej członkowie. Ich obecność zależy od osobistej chęci zaangażowania. Ilość członków może ulegać dynamicznym zmianom, a wpływ na nią może mieć szereg czynników⁶⁵. Może mieć to różnorodne znaczenie dla omawianych zagadnień – zmieniać się może ilość członków (co jest kluczową kwestią), jak i ilość specjalistów (członków organizacji o wysokich kwalifikacjach). Dostępność sprzętu i bazy lokalowej również może podlegać dynamicznym zmianom – organizacje rzadko posiadają stałe źródła finansowania, konieczne w przypadku utrzymywania lokali i ponoszenia kosztów amortyzacji sprzętu. Problemy te nie występują w przypadku podmiotów publicznych, na przykład profesjonalnych służb ratowniczych – zapewniane są im środki na finansowanie bazy lokalowej i sprzętu, a ilość osób zależna jest od tworzenia lub likwidowania etatów w danej jednostce.

Jedną ze specyficznych cech NGO jest charakter zaangażowania członków w pracę organizacji, w ogromnym stopniu różny od tego, który cechuje podmioty z sektora publicznego czy też prywatnego. W przeważającej większości organizacje opierają swoje działania na wolontariackiej pracy swoich członków. Z naturalnych przyczyn osoby te realizują powierzone zadania w czasie wolnym od pracy zawodowej czy też nauki. Podmioty publiczne współpracujące z organizacjami powinny brać pod uwagę tę specyfikę. Naturalnie, nie musi to oznaczać mniejszej efektywności organizacji, zwłaszcza w przypadku działań w sytuacji kryzysowej. Członkowie organizacji nierzadko w bardzo efektywny sposób mobilizują się do działań, nawet kosztem swoich obowiązków zawodowych, szkolnych czy prywatnych.

Potencjał wymienionych organizacji jest ogromny. Nie są to tylko pojedyncze przypadki, skoncentrowane w jednym regionie Polski. W skali całego kraju organizacje pozarządowe stanowią znaczącą siłę, która może być wykorzystana w systemie zarządzania kryzysowego. Wedle badań GUS z 2010 roku w dziedzinie „pomoc społeczna i humanitarna, ratownictwo”, którą w pewnym stopniu można utożsamiać z organizacjami wymienionymi w tym rozdziale, funkcjonuje 27% ze wszystkich organizacji pozarządowych⁶⁶. Zatem podmioty te nie są wyspecjalizowanym marginesem sektora pozarządowego, ale stanowią niemal jego trzecią część.

⁶⁵ Przykładem może być choćby „starzenie się organizacji” – zmniejszająca się ilość nowych osób angażujących się w jej działalność.

⁶⁶ GUS, Departament Badań Społecznych i Warunków Życia oraz Urząd Statystyczny w Krakowie, *Wstępne wyniki badania...*, dz. cyt.

3. Formy wsparcia podmiotów publicznych w procesie zarządzania kryzysowego

Współpraca między sektorem publicznym a organizacjami pozarządowymi jest pewnego rodzaju normą w państwie demokratycznym. Podobnie jak swoboda zrzeszania się, tak i swoboda działalności organizacji, obecność współpracy jest świadectwem demokratycznego ustroju. Odwołując się do klasycznej typologii, sformułowanej przez Gabriela Almonda i Sidneya Verbę, można stwierdzić że, taka współpraca świadczy, iż społeczeństwo danego państwa cechuje się kulturą polityczną uczestnictwa (uczestniczącą, partycypacyjną)¹. Współpracy, o której mowa, powinna przyświecać przede wszystkim zasada wzajemnego partnerstwa. Podmiot publiczny powinien traktować organizację nie jako petenta, domagającego się zaspokojenia potrzeb, a partnera w realizacji wspólnego celu. Organizacje zaś nie powinny traktować organów publicznych w sposób instrumentalny – jedynie jako potencjalnych źródeł zdobycia środków na działalność, co ma niekiedy miejsce. W kwestii nawiązywania współpracy nie istnieją ściśle reguły – zdarza się, że to po stronie publicznej pojawia się inicjatywa lub też organizacja chętna do podjęcia działań zwraca się do danego organu.

Na gruncie polskim współpraca ta została uregulowana w 2003 roku przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ważną część ustawy stanowi, wspomniany już katalog, obszarów w sferze działalności publicznej, w których organizacje pożytku publicznego mogą wykonywać swoje zadania. Choć nie każda organizacja pozarządowa posiada status organizacji pożytku publicznego, to katalog ten w sposób prosty ukazuje, w których sprawach organizacje mogą wspierać państwo. Z prowadzeniem przez organy administracji procesu zarządzania kryzysowego wiąże się kilka z nich, które warto w tym miejscu przytoczyć. Są to obszary: ratownictwa i ochrony ludności, pomocy ofiarom katastrof,

¹ G. Almond, S. Verba, *Problem kultury politycznej*, w: *Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*, red. J. Szczupaczyński, Warszawa 1995.

kłęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą². Zadania te można wiązać przede wszystkim z działaniami w fazie reagowania. Traktując zagadnienie zarządzania kryzysowego szeroko nie należy się jednak do niej ograniczać, uwzględnić trzeba natomiast istotę poprzedzających ją faz, w których bardzo ważne są wszelkie działania prewencyjne i zapobiegawcze. Dlatego należy nadmienić również obszary: ochrony i promocji zdrowia, nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania, kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego, ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego, porządku i bezpieczeństwa publicznego³.

Jednostka samorządu terytorialnego, a ściślej mówiąc jej organ stanowiący, obowiązkowo uchwała roczny plan współpracy z organizacjami pozarządowymi. Uchwalenie programu odbywa się po konsultacjach z organizacjami, najpóźniej do 30 listopada roku poprzedzającego program. W programie muszą znaleźć się między innymi: cele główne i szczegółowe, priorytetowe zadania, zasady współpracy, wysokość zaplanowanych środków i tym podobne kwestie. Realizację programu jednostka samorządu terytorialnego podsumowuje sprawozdaniem. Fakultatywnie może ona uchwalić także program wieloletni. Podobny plan na okres od roku do pięciu lat może przyjąć – w drodze zarządzenia – również organ administracji rządowej. Taki dokument również musi być poprzedzony konsultacjami. Zasady, które mają przyświecać współpracy między stronami zostały określone w ustawie. Są to: pomocniczość, suwerenność stron, partnerstwo, efektywność, uczciwa konkurencja i jawność. Godny uwagi jest przepis o prowadzeniu działalności przez organizacje odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej⁴.

Kwestią, o której nie należy zapominać jest sama motywacja organizacji do podjęcia działań w przypadku sytuacji kryzysowej. Z pewnością u jej źródeł mogą leżeć same cele działania organizacji – najczęściej zdefiniowane w najważniejszym dokumencie: statucie, deklaracji ideowej czy też innych, wewnętrznych dokumentach danej organizacji (np. tekście ślubowania, zobowiązania, przyrzeczenia składanego przez członków organizacji). Należy dostrzec również możliwość podjęcia oddolnej inicjatywy przez samych członków. To jeden z podstawowych elementów odróżniający podmioty pozarządowe od publicznych czy prywatnych. Wola wyrażana przez członków ma decydujący wpływ na podjęcie działań w przypadku sytuacji kryzysowej, nawet jeżeli cele statutowe organizacji nie przewidują podejmowania takich działań. W przypadku zaistniałych już

² Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, art. 4.

³ Tamże.

⁴ Tamże.

sytuacji kryzysowych często zdarzało się, iż organizacje, które działały w zupełnie innych obszarach, za sprawą swoich członków podejmowały działania związane z niesieniem pomocy.

Odwołując się do koncepcji Davida Eastona należy uznać, że ten element analizy systemu zarządzania kryzysowego będzie dotyczył konwersji wewnętrzny-systemowej. Zarządzanie kryzysowe jest domeną państwa a działalność administracji w tym zakresie wynika z konieczności realizacji jednej z podstawowych funkcji państwa – zapewnianiu bezpieczeństwa obywatelom. Pytanie, które należy postawić, badając kwestię współpracy brzmi: czy udział podmiotów pozarządowych będzie wzmacniał efektywną realizację procesu zarządzania kryzysowego? Posługując się terminologią zdefiniowaną w rozdziale pierwszym, przyjęto podział procesu na cztery podstawowe fazy: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowę. Przyjrzenie się każdej z nich pozwoli wynotować najważniejsze formy zaangażowania. W udzieleniu odpowiedzi może pomóc dopasowanie do każdej z faz rozwiązań prawnych, istniejących w zakresie współpracy między sektorem publicznym a pozarządowym, na przykład mechanizmu powierzenia zadania publicznego czy mechanizmu konsultacji społecznych.

3.1. Współpraca w fazie zapobiegania

Zapobieganie, pierwsza z faz procesu zarządzania kryzysowego, koncentruje się na podejmowaniu działań redukujących ryzyko wystąpienia zagrożeń. Z tej przyczyny najważniejsze dla organów administracji są analiza, ocena i monitorowanie potencjalnych zagrożeń. Znaczenie ma też prowadzenie działań edukacyjnych i profilaktycznych. W tej fazie kluczowe jest sprawne funkcjonowanie wszystkich instytucji kontrolujących i nadzorujących. Natomiast podmioty, które mają brać udział w działaniach ratowniczych szkolą się i są wyposażane w sprzęt specjalistyczny. Tworzony jest tak zwany bilans zasobów. Uzgadniane są narzędzia i techniki komunikacji, przygotowywany jest system dowodzenia⁵. W wielu z tych zadań partycypować mogą organizację pozarządowe, aczkolwiek najbardziej warte opisanie wydają się działania na polu profilaktyki i edukacji.

Działania profilaktyczne i edukacyjne są niedocenioną, być może najistotniejszą formą wsparcia administracji zarządzania kryzysowego przez organizacje pozarządowe. Te dwie funkcje, realizowane w fazie zapobiegania, przynoszą efekty we wszystkich pozostałych fazach procesu zarządzania kryzysowego. Dlatego

⁵ K. Sienkiewicz-Małyjurek, *Zarządzanie kryzysowe w ujęciu procesowym – istota, zadania efekty*, w: *Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe – uwarunkowania XXI wieku, współczesne aspekty zarządzania bezpieczeństwem*, red. M. Włodarczyk, A. Marjański, Łódź 2010, s. 29.

działalność organizacji pozarządowych, która polega na wsparciu podmiotów administracji publicznej w profilaktyce i edukacji związanej z bezpieczeństwem jest równie ważna, co bezpośrednie wsparcie w reagowaniu na sytuacje kryzysowe. Posługując się przykładem można stwierdzić, że wysiłek wolontariuszy-instruktorów szkolących przez pół roku uczniów szkół w danej gminie w zakresie pierwszej pomocy, w ogromnym stopniu procentuje podczas sytuacji kryzysowej i może przynieść większe efekty niż zaangażowanie tych samych osób w samą akcję ratunkową podczas tejże sytuacji.

Jest to równocześnie wkład organizacji w utrzymywanie bezpieczeństwa społecznego, a więc istotnego stanu i procesu, który – w pewnym stopniu – związany jest z zapobieganiem powstawaniu sytuacji kryzysowych i skuteczniejszym reagowaniu na nie. Aleksandra Skrabacz definiuje następujące obszary zadań realizowanych przez organizacje pozarządowe w zakresie bezpieczeństwa społecznego. Pierwszym z obszarów jest profilaktyka i uświadamianie zagrożeń społecznych. W ten obszar włącza wszelkie kwestie związane z edukacją (w szkołach oraz innych placówkach), różnego rodzaju kampanie społeczne dotyczące zagrożeń i patologii oraz oddziaływanie na władzę publiczną tak, by rozwiązywała ona kwestie społeczne. Jako drugi obszar definiuje pracę w środowiskach zagrożonych, w tym wśród dzieci i młodzieży mającej za sobą negatywne doświadczenia; dorosłych, którzy znajdują się w sytuacjach krytycznych, czy wśród rodzin patologicznych. Włącza w ten obszar również szeroko pojęte monitorowanie zagrożeń społecznych. Trzecim z wymienionych obszarów jest tworzenie i utrzymywanie infrastruktury społecznej: schronisk, przytułków, domów noclegowych, jadalni, świetlic, klubów dla dzieci, poradni, ośrodków doradczych i interwencyjnych⁶. Zwłaszcza kwestie związane z edukacją mają znaczenie dla systemu zarządzania kryzysowego. Organizacje prowadzą edukację w sposób bezpośredni – w stosunku do własnych członków, lub też pośredni – prowadząc kursy, szkolenia i warsztaty: w różnych formach, dla różnych środowisk i finansowane z różnych źródeł.

Roman Krawczyński twierdzi, iż by przygotować społeczeństwo do pełnienia istotnych funkcji w zakresie ratownictwa i ochrony ludności niezbędna jest szeroko rozumiana edukacja obronna. Jak pisze, edukacja taka „(...) to proces długotrwały, przy czym prawidłowo zastosowany, przyniesie niewspółmierne efekty przyszłym pokoleniom”⁷. Warto zatrzymać się na pojęciu edukacji obronnej, gdyż jego definicja związana była dotąd z kształceniem społeczeństwa w kierunku obrony przed zagrożeniami militarnymi. Programy nauczania przysposobienia

⁶ A. Skrabacz, *Bezpieczeństwo społeczne*, Warszawa 2012, s. 226.

⁷ R. Krawczyński, *Samoobrona powszechna, obrona cywilna i zarządzanie kryzysowe a edukacja społeczeństwa w zakresie ochrony ludności*, w: *Katastrofy naturalne i cywilizacyjne. Zagrożenia i reagowanie kryzysowe*, red. M. Żuber, Wrocław 2006, s. 22.

obronnego koncentrowały się między innymi na zagrożeniach związanych z użyciem broni masowego rażenia podczas konfliktu zbrojnego. Pomijane były natomiast aspekty pozamilitarne, między innymi związane z wystąpieniem sytuacji kryzysowych. Potrzeba zmiany programu dotyczyła uwzględnienia wszystkich zagrożeń. Taką zmianę przyniosło zastąpienie przysposobienia obronnego nową formułą edukacji dla bezpieczeństwa, która obejmowała między innymi: ogólną wiedzę o istniejących zagrożeniach i wyzwaniach, profilaktykę przeciwpożarową, ratownictwo, pierwszą pomoc przedmedyczną, edukację przeciwp przestępczą, edukację ekologiczną, zasady ochrony dóbr kultury, a także elementy międzynarodowego prawa humanitarnego⁸.

Treści te w większości zostały zawarte we wprowadzonym do szkół przedmiocie edukacja dla bezpieczeństwa, który zastąpił przysposobienie obronne. Wprowadzony w roku szkolnym 2009/2010, jest realizowany w wymiarze jednej godziny w całym cyklu kształcenia gimnazjalnego, a od roku szkolnego 2012/2013 również w szkołach średnich, w tym samym wymiarze godzin. Program nowego przedmiotu kładzie większy nacisk na kwestie ratownictwa i zachowania w sytuacjach kryzysowych. Za przykład może posłużyć program nauczania skierowany do uczniów gimnazjów. Składa się on z trzech modułów. Pierwszy dotyczy pierwszej pomocy przedmedycznej i daje ogólną wiedzę na temat jej udzielania. Drugi – dotyczy zagrożeń życia, a uczniowie zapoznają się z różnymi ich rodzajami i sposobach zapobiegania im. Trzeci dotyczy kwestii związanych między innymi z ochroną ludności, jak i obroną cywilną⁹. Zatem z programu przedmiotu nie wyeliminowano całkowicie edukacji obronnej, która jest równie ważna i potrzebna, ale wprowadzono aspekty dotyczące wszystkich zagrożeń.

Podmioty pozarządowe prowadzą pewien rodzaj edukacji dla bezpieczeństwa przede wszystkim wśród własnych członków. Ma to miejsce zwłaszcza w przypadku organizacji społeczno-wychowawczych, skupiających dzieci i młodzież¹⁰. Wysiłek organizacji w tym zakresie docenili twórcy *Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego*, podkreślając ich rolę¹¹. Adresując zapisy księgi również do organizacji trzeciego sektora, wskazują oni na istnienie dwóch priorytetowych kierunków

⁸ S. Kwiatkowski, A. Kwiatkowska-Drożdż, *O bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym*, Tyczyn 2005, s. 64.

⁹ B. Breitkopf, D. Czyżow, *Edukacja dla bezpieczeństwa. Program nauczania edukacji dla bezpieczeństwa w gimnazjum*.

¹⁰ *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego* wymienia m.in.: ZHP, ZHR, Związek Strzelecki „Strzelec”, Policyjne Towarzystwo Sportowe, Stowarzyszenie Kulturalne i Tradycji Wojskowej, Związek Żołnierzy Narodowych Sił Zbrojnych, Związek Inwalidów Wojennych, stowarzyszenia kombatanckie, Ligę Obrony Kraju, PCK, GOPR, TOPR, WOPR.

¹¹ *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013, s. 84.

działania w ramach realizacji edukacji dla bezpieczeństwa. Pierwszym z nich jest „(...) podnoszenie świadomości społecznej w kwestii rozumienia współczesnych zjawisk i procesów, będących źródłem zagrożeń dla bezpieczeństwa”. Autorzy białej książki uważają, iż obywatele należy wyposażyć w odpowiednie umiejętności i wiedzę tak, by byli zdolni do reagowania na zagrożenia. Podkreślają także znaczenie społecznego zaplecza całego systemu narodowego, który w ten sposób jest budowany i wzmacniany. Drugi z kierunków, to wszelkie działania skierowane do wewnątrz struktury administracji publicznej, nastawione na zwiększenie jej efektywności. Celem ma być wysoki poziom gotowości i zdolności do reakcji na pojawiające się zdarzenia, osiągany dzięki stworzeniu „zasobów profesjonalnego kapitału ludzkiego systemu bezpieczeństwa narodowego”. Edukację dla bezpieczeństwa autorzy książki widzą szeroko – od realizacji programu wspomnianego przedmiotu w szkołach gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych, poprzez doskonalenie zawodowe kadr administracji publicznej i służb, aż do kształcenia akademickiego¹².

Poza edukacją własnych członków, rolę organizacji, posiadających przede wszystkim wyszkolone kadry instruktorskie i trenerskie, może być także wsparcie szkół w nauczaniu tego przedmiotu. Lekcje prowadzone czy współprowadzone przez specjalistów z organizacji pozarządowej mogą korzystnie wpływać na efekty edukacyjne uczniów, choćby poprzez atrakcyjną formę. Organizacje społeczno-wychowawcze kumulują potencjał edukacyjny, tworząc własne programy nauczania, systemy szkolenia, a nawet zaawansowane, długofalowe programy kształcenia kadry instruktorskiej czy trenerskiej. Należą do nich między innymi różnego rodzaju klasyfikacje wyszkolenia (stopnie, stopnie instruktorskie, trenerskie, odznaki), certyfikaty, kursy, uznawanie doświadczenia na podstawie stażu i działalności i tym podobne. Należy podkreślić, że organizacje dysponują również bazą sprzętową czy lokalową pozwalającą na wspieranie tej edukacji. Przykładowo, zakup defibrylatora szkoleniowego (AED) byłby dla każdej z placówek oświatowych dużym obciążeniem finansowym, tymczasem szkoła może korzystać z wyposażenia, użyczonego przez organizację pozarządową. Podobnie jak udział zewnętrznych specjalistów, tak też użycie profesjonalnego sprzętu może sprawić, iż lekcje przedmiotu „edukacja dla bezpieczeństwa” będą bardziej atrakcyjne.

Naturalnie, płaszczyzna edukacyjna wsparcia nie ogranicza się do pomocy szkołom w realizacji wspomnianego przedmiotu. Organizacje mają szansę na inne formy realizacji programów profilaktycznych i edukacyjnych, na przykład poprzez organizację kursów pierwszej pomocy, lokalnych form aktywności, takich jak: pikniki rodzinne, gry miejskie, szkolenia, pokazy w zakładach pracy

¹² Tamże, s. 181.

i inne. Niezależnie jednak od miejsca czy grupy docelowej, niezbędne okazuje się zapewnienie organizacji środków finansowych na tego rodzaju przedsięwzięcia. Choć organizacje opierają działalność na pracy wolontariuszy nie oznacza to jednak, że projekt dotyczący – na przykład – upowszechniania wiedzy o zasadach udzielania pierwszej pomocy dana organizacja jest w stanie zrealizować całkowicie bezpłatnie. Konieczne okazuje się pokrycie kosztów wynajmu pomieszczeń, kosztów materiałów zużywanych podczas szkoleń, wydania materiałów drukowanych dla uczestników projektu, jak również kosztów promocji projektu wśród lokalnej społeczności. Istnieje więc konieczność zapewnienia organizacji środków finansowych.

W polskim prawie istnieje szereg rozwiązań umożliwiających finansowanie tego rodzaju projektów. Jedną z podstawowych form współpracy między podmiotami publicznymi a organizacjami pozarządowymi jest zlecenie realizacji zadań publicznych. Organizacja wykonuje zadanie publiczne niejako zamiast organu administracji publicznej, w zaufaniu że zrealizuje je lepiej, dysponując własnymi zasobami: sprzętowymi, kadrowymi czy lokalowymi. Wybór organizacji do realizacji zadania publicznego może odbywać się na przykład na zasadzie otwartego konkursu ofert¹³. Możliwe jest zarówno powierzenie zadania publicznego, czyli tryb zakładający sfinansowanie danego przedsięwzięcia w całości ze środków przyznanych przez organ administracji publicznej, jak i wspieranie, czyli tryb zakładający przekazanie środków na pokrycie części kosztów. Z przyznanych środków organizacja musi się drobiazgowo rozliczyć.

Kolejną drogą współpracy jest mechanizm tak zwanej inicjatywy lokalnej. Jest to procedura niejako odwrotna w stosunku do sposobu przyznawania środków na realizację zadań publicznych poprzez otwarte konkursy. W ramach inicjatywy lokalnej obywatele – samodzielnie lub za pośrednictwem organizacji pozarządowej – składają wniosek o realizację zadania publicznego do jednostki samorządu terytorialnego. Jej organ wykonawczy (np. wójt gminy) ocenia wnioski pod kątem celowości oraz kryteriów, które zostają ustalone przez organ stanowiący (np. radę gminy). Wkładem ze strony inicjatora – obywateli lub organizacji – może być praca społeczna, świadczenia pieniężne lub rzeczowe.

Dowodem na to, jak ważna okazać się może rola podmiotów pozarządowych w prowadzeniu edukacji – na przykład w zakresie pierwszej pomocy przedmedycznej – może być badanie przeprowadzone w 2003 roku przez Instytut Badawczy TNS OBOP. Ponad połowa respondentów określiła swoje umiejętności udzielania pierwszej pomocy jako niedostateczne¹⁴.

¹³ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, art. 11 ust. 2.

¹⁴ I. Langowicz, *Jesteśmy na bakier z pierwszą pomocą*, „Przegląd Obrony Cywilnej” 2013, nr 5, s. 20.

Profilaktyka i edukacja prowadzona przez organizacje najczęściej koncentruje się na aspektach związanych z bezpośrednim udzielaniem pomocy poszkodowanym w sytuacji kryzysowej, na przykład udzielaniem pierwszej pomocy przedmedycznej czy ewakuacją poszkodowanych. Rzadko wykorzystywanym polem aktywności organizacji są działania profilaktyczne w innych dziedzinach. Przykładem może być kwestia zagospodarowania przestrzennego – budowania domów na terenach zagrożonych ryzykiem powodziowym. Innym przykładem może być kwestia zaniedbywania urządzeń technicznych czy hydrotechnicznych, które może grozić niebezpiecznymi awariami (być może niewywołującymi sytuacji kryzysowych, będących najczęściej następstwem katastrof naturalnych, ale potęgujących ich skutki). Wydaje się, że prowadzenie profilaktyki w tym zakresie należy do odpowiednich instytucji publicznych – inspekcji oraz jednostek samorządu zajmujących się kwestiami zagospodarowania przestrzennego. Jednak organizacje, prowadząc własne kampanie społeczne i inne działania, mogą wspierać te instytucje. Znaczenie mogą mieć, niewymienione w poprzednim rozdziale, lokalne stowarzyszenia działające na rzecz rozwoju i aktywności.

Prowadzenie działań profilaktycznych i edukacyjnych jest z pewnością największym obszarem zaangażowania organizacji w tej fazie. Podmioty pozarządowe mogą uczestniczyć również w innych czynnościach, na przykład w monitorowaniu zagrożeń. Wspomniane w poprzednim rozdziale aerokluby mogą wspierać centra zarządzania kryzysowego i inne podmioty, przekazując informacje dotyczące potencjalnych zagrożeń lub ryzyka eskalacji zagrożeń istniejących. Ważną rolę mogą pełnić Ochotnicze Straże Pożarne. Informacje podchodzące od strażaków-ratowników, znajdujących się w terenie – a więc częstokroć w rejonie zagrożonym – przeszkolonych pod kątem oceny zjawisk (np. katastrof naturalnych), mogą być wykorzystane do analiz przez centra zarządzania kryzysowego i inne podmioty. Do zadań związanych z monitorowaniem wykorzystywani są również przedstawiciele społecznych organizacji ratowniczych oraz organizacji społeczno-wychowawczych. Przykładem może być patrolowanie wałów w rejonie zagrożonym powodzią i informowanie odpowiednich służb o ewentualnych przesiąkach.

Jeżeli organizacje wyrażają chęć współpracy w prowadzeniu bezpośrednich działań ratowniczych, ich zaangażowanie musi być uwzględnione w tworzonym w tej fazie bilansie zasobów. Centra Zarządzania Kryzysowego na wszystkich poziomach, jak również inne podmioty, dokonują zliczenia wszystkich dostępnych sił i środków: zasobów osobowych, lokalowych, specjalistycznych pojazdów oraz sprzętu. Pojawić się może problem – co już zostało stwierdzone, potencjał organizacji zmienia się – zwłaszcza w przypadku zasobów osobowych. Nawet jeżeli ewidencje, prowadzone przez centra są aktualizowane z dużą częstotliwością, deklaracja podana przez organizacje na tym etapie może w znaczącym stopniu

rozmiąca się ze stanem faktycznym, zweryfikowanym dopiero podczas bezpośrednich działań ratunkowych. Różnice mogą dotyczyć zarówno przeszacowania, jak i niedoszacowania posiadanych zasobów. Jest to jedna z przyczyn, dla której działania podejmowane przez organizacje w sytuacjach kryzysowych powinny mieć w każdym aspekcie charakter uzupełniający względem działań podejmowanych przez podmioty publiczne.

3.2. Współpraca w fazie przygotowania

Faza ta obejmuje wszelkie czynności związane z przygotowaniem działań. Wśród nich należy wymienić przede wszystkim: opracowanie planów zarządzania kryzysowego, opracowanie procedur i scenariuszy działań, organizację systemów alarmowania, ostrzegania i monitorowania, organizację systemów łączności i komunikacji, jak również informowanie ludności cywilnej, stworzenie i utrzymanie zabezpieczenia socjalno-bytowego dla potencjalnych poszkodowanych¹⁵. Również w tej fazie istnieje wiele obszarów aktywności, w których podmioty publiczne mogą współpracować z organizacjami pozarządowymi.

Pierwszym z istotnych obszarów może być udział przedstawicieli organizacji pozarządowych w pracach zespołów zarządzania kryzysowego na wszystkich poziomach systemu. W zespołach zarządzania kryzysowego, funkcjonujących w gminach i powiatach przewidziano miejsce dla przedstawicieli „społecznych organizacji ratowniczych”¹⁶. Możliwość udziału przedstawicieli organizacji pojawia się również na poziomie wojewódzkim. W skład zespołów wojewódzkich mogą wchodzić „inne osoby zaproszone przez przewodniczącego”¹⁷, podobnie w przypadku Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i zespołów resortowych. Do zadań zespołów wojewódzkiego, powiatowego i gminnego należy między innymi: ocenianie i prognozowanie zagrożeń, przygotowywanie propozycji działań, opiniowanie planów zarządzania kryzysowego, jak również informowanie społeczeństwa o zagrożeniach¹⁸. Zespoły zarządzania kryzysowego pełnią więc istotną rolę w fazie przygotowania, jak i w poprzednio opisanej fazie zapobiegania.

Poza uczestnictwem w zespołach zarządzania kryzysowego, przedstawiciele organizacji pozarządowych mogą brać czynny udział szeregu przedsięwzięć związanych z konsultowaniem decyzji władz samorządowych ze społecznością lokalną. Warto w tym miejscu wspomnieć o konsultacjach społecznych – istotnym narzędziu jakiego mogą używać lokalne władze. Konsultacje przyjmują

¹⁵ K. Sienkiewicz-Małyjurek, dz. cyt., s. 29.

¹⁶ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 19.

¹⁷ Tamże, art. 14 ust. 12.

¹⁸ Tamże, art. 14 ust. 8.

różne formy (organizowanie zespołów problemowych czy komisji mieszanych, ankiety, spotkania z radnymi, zebrania z grupami docelowymi, ogłoszenia prasowe¹⁹). O zasadach ich przeprowadzenia decyduje rada danej gminy. Celem konsultacji jest wzmacnianie procesu decyzyjnego. Ich przedmiotem mogą być różnego rodzaju decyzje, również te związane z kwestiami bezpieczeństwa czy też zagrożeniami powodującymi sytuacje kryzysowe. Mechanizm konsultacji społecznych jest oceniany przez badaczy jako bardzo efektywny, pozwalający na osiąganie realnej akceptacji społecznej dla przyjmowanych rozwiązań. Stosowanie tego mechanizmu upowszechnia się. Jak twierdzi Jolanta Itrich-Drabarek „(...) decyzje władcze są coraz częściej zastępowane przez decyzje podjęte na podstawie konsultacji społecznych”²⁰.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie przewiduje także szereg procedur konsultacyjnych między organami administracji a organizacjami pozarządowymi, które mają służyć wzajemnej wymianie informacji w zakresie planowanych kierunków działalności. Konsultacje takie mogą dotyczyć na przykład projektów aktów normatywnych, które kształtują sferę działalności tych organizacji. Jednostka samorządu terytorialnego określa sposób konsultacji za pomocą uchwały jej organu stanowiącego. Konsultacje takie mogą być prowadzone bezpośrednio z samymi podmiotami lub z udziałem rad działalności pożytku publicznego. Rady tego rodzaju mogą istnieć na poziomach wojewódzkim, powiatowym i gminnym. Składają się zawsze z przedstawicieli organu wykonawczego i organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego oraz przedstawicieli organizacji. Prócz konsultowania wyżej wymienionych aktów mają rolę opiniodawczą w zakresie zlecania zadań publicznych, a więc jednego ze sposobów finansowania działalności organizacji, oraz innych spraw dotyczących działalności pożytku publicznego. Oprócz rad możliwe jest tworzenie zespołów doradczych i inicjatywnych.

Na poziomie powiatowym istnieje jeszcze dodatkowy organ kolegialny, związany z zapewnianiem bezpieczeństwa społeczności lokalnej. Jest to komisja bezpieczeństwa i porządku, która ma wspierać starostę w realizacji zadań w tym przedmiotowym zakresie. Jej działania nie dotyczą wszystkich zagrożeń, które mogą wywoływać sytuację kryzysową – w dużej mierze są związane ze zwalczaniem przestępczości i kontrolą pracy policji na terenie danego powiatu. Jednakże część z nich w bezpośredni sposób pokrywa się z czynnościami podejmowanymi w fazach zapobiegania i przygotowania. Wśród nich warto zwrócić uwagę na te dotyczące: opiniowania pracy służb, inspekcji i straży; oceny zagrożeń porządku

¹⁹ J. Itrich-Drabarek, *Decydowanie w organach samorządu terytorialnego*, w: *Decydowanie publiczne*, red. G. Rydlewski, Warszawa 2011, s. 200.

²⁰ Tamże, s. 201.

publicznego i bezpieczeństwa obywateli; opiniowania programów dotyczących porządku i bezpieczeństwa, a także budżetu powiatu i aktów prawa miejscowego. Komisja składa się z przedstawicieli różnych podmiotów z terenu powiatu. Organ stanowiący jednostki samorządu reprezentują dwaj radni powiatu, dwóch przedstawicieli reprezentuje policję, a komisji przewodniczy starosta²¹. W skład komisji powoływane są także trzy osoby „(...) spośród osób wyróżniających się wiedzą o problemach będących przedmiotem prac komisji oraz cieszących się wśród miejscowej społeczności osobistym autorytetem i zaufaniem publicznym, w szczególności przedstawicieli samorządów gminnych, organizacji pozarządowych, pracowników oświaty, a także instytucji zajmujących się zwalczaniem zjawisk patologii społecznych i zapobieganiem bezrobociu”²². Starosta może więc powołać przedstawicieli organizacji pozarządowych do komisji, co więcej – jako członków z pełnym prawem głosu, nie zaś tylko z głosem doradczym. Kadencja komisji trwa trzy lata. Poprzez udział w jej obradach przedstawiciele organizacji mogą wpływać na pracę administracji samorządowej i służb w zakresie zapewniania bezpieczeństwa.

Organizacje pozarządowe powinny być włączone w podejmowane w tej fazie działania, związane z opracowywaniem procedur i scenariuszy działań. Powinny one zostać skonsultowane z organizacjami, muszą dotyczyć mobilizacji ich członków do działań w fazie reagowania: tak zwanych siatek alarmowych, miejsc zbiórek, środków transportu i innych szczegółów technicznych. Przy tej okazji mogą pojawić się problemy podobne do tych, opisywanych przy okazji tworzenia bilansu zasobów w fazie zapobiegania. Ponieważ zadaniem w tej fazie jest również organizacja systemów alarmowania, trzeba nadmienić, że wsparcie ze strony NGO może okazać się cenne przy okazji informowania ludności. Od systemów, które informują o zagrożeniach, ostrzegają i alarmują ludność wymaga się, by były powszechne, niezawodne, szybkie i komplementarne (tak, by możliwe było wzajemne uzupełnianie się przez wiele zróżnicowanych środków ostrzegania)²³. Cechy te spełniają własne kanały komunikacyjne, używane przez organizacje do kontaktu ze swoimi członkami. Droga ta może się okazać bardzo efektywna, zwłaszcza gdy organizacja ma charakter masowy. Kanały te są w dużym zakresie oparte o narzędzia elektroniczne, również tak zwane nowe media – na przykład portale społecznościowe czy aplikacje używane w telefonach

²¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 1998 r. Nr 91 poz. 578, z późn. zm.

²² Tamże, art. 38a ust. 5.

²³ A. Skolimowska, P. Stobiecki, *Ostrzeganie i alarmowanie ludności w czasie sytuacji kryzysowych wobec współczesnych uwarunkowań bezpieczeństwa*, w: *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*, s. 315.

komórkowych. W tych mediach podmioty publiczne nadal są obecne w mniejszym stopniu niż podmioty sektora pozarządowego. Zadaniem organizacji w tej fazie jest więc tworzenie i przygotowanie kanałów komunikacyjnych na potrzeby ewentualnego alarmowania.

Ważnym aspektem tej fazy jest więc organizacja systemów łączności i komunikacji. Warto zaznaczyć, że organizacje w bardzo zróżnicowanym stopniu posiadają dostęp do profesjonalnych środków łączności. Przyczyną tego stanu rzeczy jest wysoki koszt zakupu i utrzymania sprzętu. Dlatego też dla podmiotów pozbawionych zewnętrznego finansowania zakup takiego sprzętu jest niemal niemożliwy. Dobrze zorganizowana łączność istnieje również w OSP (szczególnie w jednostkach włączonych w struktury KSRRG). Profesjonalne środki łączności posiadają GOPR i TOPR, w dużym stopniu również WOPR i inne organizacje zajmujące się ratownictwem wodnym. Inne społeczne organizacje ratownicze posiadają systemy łączności o zróżnicowanej efektywności, a przy tym, jeżeli posiadają takie zasoby sprzętowe, to często operują na własnych częstotliwościach. Organizacje społeczno-wychowawcze najczęściej nie są w stanie zapewnić sobie łączności na pożądanym poziomie (z wyżej wymienionych przyczyn), gdyż dysponują niewielkimi zasobami sprzętowymi. Między podmiotami pozarządowymi istnieje więc ogromne zróżnicowanie – od jednostek organizacyjnych GOPR, wyposażonych w profesjonalne radiotelefony analogowo-cyfrowe VHF²⁴, po organizacje nieposiadające niemal żadnych środków łączności mimo dużej liczby członków. Fakty te mają znaczenie dla podmiotów publicznych współpracujących z organizacjami. Dla efektywnego współdziałania w czasie fazy reagowania konieczne będzie wyposażenie podmiotów pozarządowych w środki łączności, umożliwiające komunikację zarówno w terenie, kontakt z zarządzającym akcją ratunkową, jak i z danym CZK, koordynującym działania. W fazie przygotowania właściwe będzie zgromadzenie takich środków i określenie procedur ich użycia, łącznie z procedurami prawnymi dotyczącymi użyczenia takiego sprzętu na rzecz zewnętrznego podmiotu (organizacji).

W działania instytucji prowadzących zarządzanie kryzysowe wpisane jest prowadzenie ćwiczeń. Są one okazją do weryfikacji skuteczności służb, inspekcji i straży, a także wszystkich innych podmiotów. Ćwiczenia posiadają ustalony scenariusz oraz zdefiniowany cel. Wymaga się między innymi, by poszerzały one wiedzę uczestników w zakresie tych zadań, które są im przydzielane. Ćwiczenia mają zawierać wspólne elementy, w których uczestniczyć mają przedstawiciele zarówno administracji, jak i służb oraz innych podmiotów²⁵. Z punktu widzenia

²⁴ J. Siodłak, M. Wieczorek, *Działalność i wyposażenie GOPR na przykładzie Grupy Beskidzkiej*, „Na Ratunek” 2014, nr 1, s. 44.

²⁵ R. Grocki, dz. cyt., s. 149.

przedstawiciele organizacji pozarządowych ćwiczenia są szansą na wzmocnienie współpracy ze służbami i organami administracji zarządzania kryzysowego. W tym obszarze sprawdzić się mogą zwłaszcza ochotnicze straże pożarne, a także społeczne organizacje ratownicze. Doskonalenie umiejętności poprzez ćwiczenia jest korzyścią dla wszystkich podmiotów. Dla przedstawicieli organizacji pozarządowych jest to korzyść szczególna – przynosząca profesjonalizację działań, przyswojenie zasad i procedur oraz zapoznanie się z użyciem profesjonalnego wyposażenia. Dla przedstawicieli podmiotów publicznych jest to szansa na wdrożenie przedstawicieli organizacji w procedury, a przede wszystkim na ocenę ich faktycznego potencjału, co pozwala na lepsze oszacowanie możliwości jego wykorzystania.

Dla realizacji zadań związanych ze stworzeniem i utrzymaniem zabezpieczenia socjalno-bytowego podmioty publiczne mogą współpracować z wszystkimi organizacjami zajmującymi się działalnością charytatywną. Zabezpieczenie socjalno-bytowe to między innymi pomieszczenia (wraz z wyposażeniem), w których można umieścić te osoby poszkodowane w sytuacji kryzysowej, które nie wymagają hospitalizacji ani innej specjalistycznej pomocy. Organizacje, które na co dzień zajmują się przykładowo wsparciem osób potrzebujących, mogą udzielić wsparcia zarówno w zakresie lokalowym, sprzętowym, jak i osobowym. Ustalenie tego rodzaju pomocy w fazie przygotowania pozwoli na szybsze podjęcie działań w fazie reagowania.

3.3. Współpraca w fazie reagowania

Współpraca w fazie reagowania to w istocie udział organizacji pozarządowych w bezpośrednich działaniach ratunkowych. Wsparcie w tej fazie w największym stopniu zależy od doświadczenia i potencjału, jakim dysponuje organizacja. Wśród wszystkich wymienionych NGO, obecnie najważniejszą rolę odgrywają ochotnicze straże pożarne oraz społeczne organizacje ratownicze.

Wyzwaniem dla obu stron jest utrzymywanie ciągłości współpracy. Z pewnością te organizacje, które współpracują stale, będą w stanie efektywnie współdziałać w fazie reagowania. Ich siły i środki będą ujęte w planach zarządzania kryzysowego, a przedstawiciele znajdą się w zespołach zarządzania kryzysowego. Dzięki temu będą szybko i sprawnie podejmować działania. Ustalone systemy powiadamiania i alarmowania sprawią, że przedstawiciele organizacji będą w stanie nawiązać niezwłoczny kontakt z kierującymi akcją ratunkową i stawić się w odpowiednim miejscu. Organizacje stale współpracujące mają również szansę wspólnych ćwiczeń – słowem, istnieje szansa na podjęcie wszystkich niezbędnych czynności, określonych w opisie faz: zapobiegania i przygotowania.

Niestety, często zdarza się, iż podmioty pozarządowe podejmują decyzję o włączeniu się w działania dopiero, gdy następuje eskalacja danego zdarzenia. Na przykład, gdy za pomocą mediów zostaje przekazana informacja o szerokiej skali zjawiska i dużej ilości poszkodowanych. Z pewnością nie można oceniać takiej decyzji negatywnie. W takich sytuacjach wsparcie każdego podmiotu, dysponującego zasobami ludzkimi, sprzętowymi, finansowymi lub innymi jest bardzo wskazane, a w skrajnych przypadkach potrzebna jest pomoc każdej chętnej osoby. Jednak z punktu widzenia efektywności procesu lepiej byłoby, gdyby każda organizacja uczestniczyła w nim od początku. W oczywisty sposób pozwala to na lepszą koordynację działań i bardziej efektywne dysponowanie siłami i środkami. Prowadzenie współpracy stałej, nie zaś incydentalnej i „akcyjnej”, jest więc jak najbardziej wskazane.

Problemem, który może ujawnić się w fazie reagowania, jest sprzeciw przedstawicieli organizacji wobec konieczności operacyjnego podporządkowania w trakcie prowadzenia akcji ratunkowej, poszukiwawczej czy innych czynności dokonywanych przez służby w trakcie sytuacji kryzysowej. Jak już zostało powiedziane, zgodnie z przyjętą siatką bezpieczeństwa odpowiedzialność za konkretne zdarzenie przejmuje konkretna służba. Jako podmiot wiodący koordynuje działania wszystkich służb biorących udział w reagowaniu na konkretną sytuację kryzysową. Przedstawiciele organizacji muszą bezwzględnie podporządkować się tej służbie, a właściwie osobie, która z ramienia tej służby kieruje działaniami, co wynika ze – wspomnianej już – zasady prymatu jednoosobowego kierownictwa. Niemniej jednak mamy do czynienia z podmiotami, które na co dzień nie są podporządkowane służbom i działają w oparciu o własne struktury. Tworząc i analizując plany należy brać pod uwagę, że może zaistnieć sytuacja, w której przedstawiciele organizacji odmówią wykonywania poleceń osoby kierującej działaniami. Taka odmowa może mieć różne przyczyny – zarówno merytorycznie uzasadnione, jak i pozbawione sensu, wynikające na przykład z personalnych konfliktów. Sytuacja tego rodzaju może zmusić przedstawiciela podmiotu publicznego do użycia środka prawnego, pozwalającego na odsunięcie osób zakłócających prowadzenie akcji ratowniczej od czynności. Zakłócanie pracy przedstawicieli służb ratunkowych jest sankcjonowane karą. Jednakże już samo wystąpienie takiego konfliktu jest szkodliwe i może w znaczący sposób odbić się na efektywności akcji ratowniczej. Jest to kolejny argument za prowadzeniem stałej współpracy, która obniża ryzyko wystąpienia takiego zjawiska.

Kolejną kwestią, którą należy zaznaczyć, jest bezpieczeństwo przedstawicieli organizacji pozarządowych w trakcie wykonywania czynności w fazie reagowania. W przypadku Ochotniczych Straży Pożarnych, czy też organizacji takich, jak Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, sytuacja wydaje się być klarowana

– ich przedstawiciele, w swojej codziennej, rutynowej pracy podejmują działania związane z zagrożeniem zdrowia i życia. Inaczej zaś w przypadku organizacji społeczno-wychowawczych czy niektórych społecznych organizacji ratowniczych. Nierzadko, przedstawiciele tych organizacji to osoby niepełnoletnie (zwłaszcza w przypadku organizacji społeczno-wychowawczych, skupiających w przeważającej części młodzież), które z oczywistych względów nie powinny pracować w warunkach zagrażających zdrowiu i życiu. Problem wymaga rozwiązania jeszcze w fazie przygotowania. Współpracujący z daną organizacją podmiot publiczny powinien zostać dokładnie poinformowany o wieku, jak i o stopniu wykształcenia członków organizacji. Należy jednak uwzględnić, iż niemal przy każdej sytuacji kryzysowej istnieje szereg takich zadań w fazie reagowania, których mogą podejmować się – bez ryzyka – osoby niepełnoletnie. Dobrym przykładem może być bezpośrednia opieka nad osobami poszkodowanymi, które nie wymagają pomocy medycznej – organizacja pozarządowa może zorganizować miejsce, w którym takim osobom będzie udzielane wsparcie w postaci koców, ciepłej odzieży i ciepłych napojów. Ta pomoc może okazać się nieoceniona. Z pewnością wskazane jest klarowne rozdzielenie zadań między grupy niepełnoletnich i pełnoletnich przedstawicieli organizacji w fazie reagowania. Takie ustalenia muszą zapaść jeszcze w trakcie tworzenia planów w fazie przygotowania. Konieczność zapewniania bezpiecznych warunków nakłada na organizację ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, która określa obowiązki podmiotu korzystającego z pracy wolontariusza wobec tegoż wolontariusza²⁶. Korzystający z wolontariatu ma również obowiązek zapewnić wolontariuszowi „odpowiednie środki ochrony indywidualnej”, a także informować go o „zasadach ochrony przed zagrożeniami” oraz ryzykach dla zdrowia i bezpieczeństwa²⁷.

Sednem fazy reagowania jest udzielanie natychmiastowej pomocy poszkodowanym w sytuacji kryzysowej. Rolą profesjonalnych służb jest przede wszystkim udzielenie pierwszej pomocy przedmedycznej i ewakuacja z rejonów objętych lub zagrożonych katastrofą. W takich czynnościach w największym stopniu pomóc mogą przedstawiciele Ochotniczych Straży Pożarnych i społecznych organizacji ratowniczych. Wsparciem mogą być pełnoletni, przeszkoleni członkowie organizacji społeczno-wychowawczych oraz innych organizacji. Aspektem, który warto poruszyć opisując tę fazę procesu, są zróżnicowane standardy wykształcenia w zakresie pierwszej pomocy. Społeczne organizacje ratownicze organizują kursy i opracowują własne standardy wykształcenia. Często posiadają wewnętrzne

²⁶ Zgodnie ze wspomnianymi wynikami badań GUS zakłada się, że przeważająca większość organizacji korzysta z wolontariackiej pracy swoich członków.

²⁷ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, art. 45 ust. 1.

systemy certyfikacji tych umiejętności, na przykład polegające na nadawaniu kolejnych stopni organizacyjnych. Przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego wymagają od wolontariusza, by posiadał kwalifikacje i spełniał „(...) wymagania odpowiednie do rodzaju i zakresu wykonywanych świadczeń, jeżeli obowiązek posiadania takich kwalifikacji i spełniania stosownych wymagań wynika z odrębnych przepisów”²⁸.

Faza reagowania oznacza podjęcie szeregu działań wynikających z planu zarządzania kryzysowego, jak również tych niezaplanowanych. Należy do nich między innymi ewakuacja mieszkańców z terenów dotkniętych sytuacją kryzysową lub zagrożonych rozszerzeniem się danego kryzysu. Nierzadko ewakuacja obejmuje nie tylko same osoby, ale też ich mienie. W przypadku zakładów produkcyjnych mogą być to maszyny i urządzenia, w przypadku gospodarstw rolnych – także zwierzęta gospodarskie. Wsparcie służb realizujących ewakuację zapewniane przez przedstawicieli organizacji może ją przyspieszyć i usprawnić. Członkowie organizacji mogą pomagać w realizacji zadań logistycznych, związanych z gromadzeniem sprzętu (np. przeciwpowodziowego), materiałów opatrunkowych, leków czy żywności dla osób poszkodowanych. Przykładem, wielokrotnie wspomnianym w literaturze, jest bezpośrednie zaangażowanie różnych organizacji we wzmacnianie wałów przeciwpowodziowych za pomocą worków z piaskiem. Tego rodzaju działaniem jest także – wspomniane już – prowadzenie ostrzegania i alarmowania. W sytuacji zagrożenia wykorzystywane są wszelkie dostępne środki alarmowania: systemy syren, komunikaty w mediach, ale także pojazdy z urządzeniami nagłaśniającymi, tak jak to miało miejsce podczas powodzi w 1997 roku²⁹. Ostrzeganiem, z użyciem wszystkich możliwych środków, mogą z powodzeniem zajmować się przedstawiciele organizacji.

Po raz kolejny należy wskazać, że przydzielenie tego rodzaju zadania organizacji pozarządowej powinno mieć miejsce w fazie przygotowania. Zarówno partner po stronie publicznej, jak i organizacja powinny proponować zadania, wedle własnych koncepcji – inicjatywa w tym przypadku powinna leżeć po obu stronach. Odnosząc się do propozycji przedstawionych przez organizacje, podmiot publiczny powinien wskazywać, które z nich są możliwe do realizacji, biorąc pod uwagę szereg okoliczności (np. potrzeby wynikające z analizy zagrożeń czy oceny własnych sił i środków, prawne uwarunkowania współpracy itp.). Organizacja zaś powinna odnieść się do propozycji podmiotu, uwzględniając własne możliwości – posiadane siły i środki. Ustalenie katalogu powinno więc mieć charakter wzajemnych konsultacji, tak by każda ze stron została potraktowana przez

²⁸ Tamże, art. 43.

²⁹ R. Grocki, dz. cyt., s. 61.

drugą jako partner, i miała szansę przedstawić własne propozycje konkretnych działań. Oczywiście może zdarzyć się tak, że wiele z zadań dla organizacji ujawni się dopiero w trakcie fazy reagowania. Katalogu zadań nie należy więc zamykać czy zakładać, że wyczerpuje kwestie współpracy.

Szczególny przypadek stanowi wsparcie ze strony organizacji posiadających unikalne zasoby. Warto zwrócić uwagę na kwestię wszelkich stowarzyszeń krótkofalarskich, zrzeszających sympatyków łączności radiowej, oraz innych podmiotów zajmujących się popularyzacją tego zagadnienia. Członkowie tych stowarzyszeń, a także same stowarzyszenia, niejednokrotnie posiadają profesjonalny sprzęt, który może być bardziej efektywny niż sprzęt będący w posiadaniu służb interweniujących w fazie reagowania. Każda katastrofa naturalna lub inne zdarzenie będące przyczyną sytuacji kryzysowej może wywoływać znaczące zniszczenia w zakresie infrastruktury komunikacyjnej: sieci kablowych, komórkowych i radiowych, a także wszystkich innych środków technicznych umożliwiających komunikację i przesyłanie danych. Choć zarówno służby, jak i sama administracja – rządowa i samorządowa – posiadają własne środki łączności, to może zdarzyć się, iż nie będą one w stanie całkowicie wypełnić luki, która powstanie przy awarii wspomnianych łączy komunikacyjnych. Wówczas pomocy udzielić mogą wyżej wymienione podmioty trzeciego sektora, organizując awaryjną sieć łączności. Inny przykład mogą stanowić stowarzyszenia i kluby zrzeszające sympatyków samochodów terenowych i pojazdów ATV (*quadów*), z którymi współpracę nawiązują niektóre jednostki samorządu terytorialnego. Stowarzyszenia te wspierają działania w fazie reagowania, wykonując szereg zadań z zastosowaniem swoich pojazdów, między innymi: logistycznych, związanych z monitorowaniem czy pomocą poszkodowanym.

Często zdarza się, iż sytuacja kryzysowa implikuje szereg dodatkowych zagrożeń, których zwalczanie staje się kolejnym zadaniem dla służb. Wyzwaniem w przypadku wielu sytuacji kryzysowych jest konieczność zabezpieczenia mienia osób poszkodowanych, na przykład domów mieszkalnych, z których ewakuowano osoby poszkodowane w wyniku powodzi, czy też domy, z których ewakuowano mieszkańców ze względu na zagrożenie tym kataklizmem. Zagrożenie nie zniechęca przestępców – zjawisko szabrownictwa towarzyszyło obydwu wielkim powodziom, które nawiedziły Polskę w latach 1997 i 2010. Przedstawiciele organizacji pozarządowych mogą wspierać działania policji i innych służb realizujących zadania patrolowania i monitorowania pozostawionego mienia, jeżeli leży to w zakresie ich możliwości. Również to zadanie można wyznaczyć organizacjom przy okazji konstruowania planów zarządzania kryzysowego. Innego rodzaju wyzwania rodzi zjawisko tak zwanej turystyki powodziowej. Powszechne jest zainteresowanie powodzią, najczęściej sprowadzające się do obserwowania kataklizmu

z wałów przeciwpowodziowych. Zbliżanie się do zalanych rejonów stanowi poważne zagrożenie – przede wszystkim dla samych obserwujących. Efektem tego zjawiska może być również utrudnianie działania reagującym służbom³⁰. Przy okazji powodzi w 2010 roku angażowano przedstawicieli organizacji społeczno-wychowawczych do informowania takich osób o zagrożeniach oraz zgłaszania odpowiedzialnym jednostkom policji sytuacji potencjalnie niebezpiecznych.

Błędem byłoby sądzić, iż zaangażowanie organizacji w fazie reagowania powinno sprowadzać się jedynie do wsparcia służb takich jak Państwowa Straż Pożarna czy policja. W dużym zakresie organizacje mogą wspierać również administrację publiczną uczestniczącą w tej fazie procesu. Wsparcie, wymagające w istocie niewielkich nakładów ze strony organizacji, może dać ogromny, pozytywny efekt – pozwolić na zapewnienie ciągłości działania danej instytucji. Przykładem tego rodzaju zadania może być prowadzenie infolinii dla osób poszkodowanych. Zaangażowanie to może być potrzebne nawet w centrach zarządzania kryzysowego, które w trakcie tej fazy są w ogromnym stopniu obciążone – przede wszystkim ilością wpływających informacji, jak również koniecznością udzielania komunikatów na zewnątrz. W sytuacji kryzysowej obciążona zostaje niemal cała struktura danej jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku kryzysu na terenie gminnym – cała administracja samorządowa gminy, jak również podległe jej podmioty, na przykład jednostki budżetowe. Analogicznie w przypadku powiatów i województw, jak również potencjalnego kryzysu w skali ponad wojewódzkiej czy o zasięgu krajowym, gdy obciążona zostaje struktura całego państwa. Wówczas pojawia się pole działalności dla organizacji pozarządowych, których członkowie mogą wspierać instytucje w wykonywaniu różnych zadań.

3.4. Współpraca w fazie odbudowy

Zadaniem wszystkich podmiotów uczestniczących w fazie odbudowy jest przede wszystkim odtworzenie obiektów czy infrastruktury na terenach objętych zniszczeniami. Podobnie jak w trzech poprzednich fazach także i w tej znajduje się szereg zadań, w których mogą partycypować przedstawiciele organizacji. Ogromnym obszarem działania jest udzielanie pomocy poszkodowanym – przede wszystkim w zakresie socjalno-bytowym obejmującym: zakwaterowanie, opiekę zdrowotną czy wsparcie psychologiczne. Zadaniemi, na których koncentrować

³⁰ W literaturze przytaczany jest przykład dotyczący województwa lubuskiego, gdzie zaparkowane pojazdy blokowały dojazd do zagrożonych miejsc (H. Hatka, *Współdziałanie struktur zarządzania kryzysowego w czasie akcji przeciwpowodziowej w województwie lubuskim w maju i czerwcu 2010 r.*, w: *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*, s. 339).

będą się podmioty publiczne, jest także odtwarzanie infrastruktury czy uzupełnianie zasobów³¹.

Organizacje w tej fazie powinny skupiać się na szeroko pojętej pomocy poszkodowanym. Ich działania powinny być w dalszym ciągu konsultowane z partnerami publicznymi, a całość pomocy koordynowana przez stronę publiczną. Jednak organizacje powinny działać w tej fazie bardziej samodzielnie niż w fazie reagowania. Jednym z ważniejszych zadań jest gromadzenie różnego rodzaju zasobów, które są później rozprowadzane wśród osób potrzebujących. Mogą być to zarówno żywność, leki, środki opatrunkowe, jak i odzież czy przedmioty codziennego użytku. Organizacje mogą więc partycypować w zadaniach gromadzenia środków, magazynowania ich oraz dystrybucji. Przepisy prawa umożliwiają także organizacjom gromadzenie środków pieniężnych poprzez prowadzenie zbiorów publicznych. Organizacje wspomniane w pierwszym rozdziale, które posiadają status organizacji pożytku publicznego mają również możliwość otrzymywania 1% przekazywanego podatku dochodowego, mogą więc wykorzystać tę drogę do zgromadzenia środków na dany cel³². W największym stopniu będą się zajmować tymi działaniami organizacje o profilu charytatywnym, posiadające doświadczenie w podobnych przedsięwzięciach oraz struktury umożliwiające efektywną zbiórkę i gromadzenie środków. Angażować się w tego typu działalność mogą organizacje społeczno-wychowawcze, a także niektóre społeczne organizacja ratownicze i ochotnicze straże pożarne. Co ważne, podmioty te, podobnie jak służby państwowe, powinny koncentrować się w tej fazie na przywróceniu swoich zdolności do stanu sprzed wystąpienia kryzysu, na przykład odtworzeniu zasobów zużytych podczas fazy reagowania.

Organizacje społeczno-wychowawcze chętnie włączają się w działania bezpośredniej pomocy osobom poszkodowanym w fazie odbudowy. Jest to moment, w którym mija większość zagrożeń dla życia i zdrowia, dotyczących przebywania w rejonach dotkniętych na przykład katastrofą naturalną. Maleje zatem ryzyko – wspomniane przy okazji opisywania zadań w fazie reagowania – związane z zaangażowaniem osób niepełnoletnich. Pojawia się jednak ogromna ilość pracy, której często nie są w stanie podołać osoby poszkodowane. Często jednostki samorządu nie są w stanie udźwignąć konieczności finansowania prac porządkowych (zleczanych podmiotom prywatnym). Jeżeli praca ta nie ma niebezpiecznego charakteru, z powodzeniem mogą ją wykonywać wolontariusze z organizacji pozarządowych.

³¹ K. Sienkiewicz-Małyjurek, dz. cyt., s. 29.

³² Przepisy umożliwiają podatnikowi wskazanie celu szczegółowego, na jaki zostanie przeznaczona kwota, którą podatnik przekazuje organizacji pożytku publicznego. To umożliwia organizacjom wydatkowanie środków dokładnie na ten cel, np. dla osób poszkodowanych w wyniku powodzi.

Mowa tu o prostych zadaniach porządkowych i pracach budowlanych przy oczyszczaniu posesji ze skutków kataklizmów, takich jak powódzie, pożary czy silne wiatry. Pomoc ta redukuje społeczne skutki zniszczeń³³.

Podobnie jak w fazie reagowania, w fazie odbudowy korzystne może być wsparcie udzielane przez organizacje różnym podmiotom publicznym prowadzącym działania. Przy tej okazji należy wspomnieć o zawartej w ustawie o wolontariacie i pożytku publicznym możliwości wykonywania pracy wolontariackiej na rzecz administracji publicznej. Narzędzie to jest rzadko wykorzystywane, wydaje się jednak pomocnym, zwłaszcza w fazie odbudowy, która nie jest już obciążona taką presją czasu jak faza reagowania. Członkowie organizacji mogą zostać wolontariuszami i świadczyć pracę wolontariacką na rzecz podmiotu publicznego – przykładowo może być to urząd gminy. Świadczenie takie jest oparte na umowie wolontariackiej zawieranej między wolontariuszem a pracodawcą, której wzór został określony ustawą. Dzięki przepisom ustawy, przyznającej wolontariuszom określone prawa i obowiązki, współpraca nawiązywana między organem administracji a daną osobą staje się transparentna. Artykuł 42. ustawy wyłącza z zakresu pracy wolontariackiej wszelkie czynności związane z prowadzeniem działalności gospodarczej przez organy administracji publicznej. Oczywiście, jest to zawsze stosunek nawiązywany między organem administracji publicznej a osobą fizyczną, a nie organizacją. Jednakże organizacje i tu mogą mieć ogromne znaczenie, na przykład propagując wśród swoich członków udział w przedsięwzięciu czy też prowadząc proces rekrutacji kandydatów na wolontariuszy. Na etapie uzgodnień organizacja może konsultować szczegółowe zapisy umów wolontariackich, brać udział we współtworzeniu planów związanych z działaniem wolontariuszy, a na etapie realizacji zamierzeń zapewnić organizację pracy wolontariuszy. Wiele podmiotów pozarządowych posiada trwałe struktury organizacyjne, które mogą zostać przy tej okazji wykorzystane. Atutem nawiązania współpracy z organizacją w kontekście wolontariatu może być również brak konieczności przeprowadzania specjalistycznych szkoleń dla wolontariuszy – jeżeli są w pewnym zakresie przeszkoleni i wykształceni przez własną organizację. Idealnym przykładem włączenia organizacji w wolontariat jest uczestnictwo jej władz (czy też władz jej jednostki terenowej) w uzgodnieniach, promowanie wolontariatu wśród członków, a następnie organizacja przedsięwzięcia w sposób umożliwiający efektywne wykorzystanie struktury organizacyjnej danej NGO.

³³ Wielokrotnie problem ten dotyka osób nieubezpieczonych, które muszą pokrywać straty z własnych środków. W przypadku największych tego rodzaju kataklizmów, które nawiedziły Polskę, osoby poszkodowane były obejmowane wsparciem finansowym ze strony państwa. Niezależnie od tego jak szybko pomoc była udzielana, wykonanie wspomnianych prac porządkowych było priorytetem do natychmiastowego zrealizowania, dlatego też pomoc członków organizacji – wolontariuszy była nieoceniona.

Warto wspomnieć, że tego rodzaju wolontariat, polegający na zaangażowaniu osób w działalność danego podmiotu publicznego, był na szeroką skalę stosowany w Polsce podczas mistrzostw Europy w piłce nożnej UEFA EURO 2012. Wydarzenie to nie miało *stricte* charakteru sytuacji kryzysowej, jednak stanowiło ogromne, wieloaspektowe wyzwanie dla wszystkich służb i administracji, również podmiotów zajmujących się prowadzeniem zarządzania kryzysowego. Choć było ono zaplanowane i nie miało charakteru nagłego, to jego skala sprawiła, że do zarządzania sytuacją użyto struktur i planów wykorzystywanych w zarządzaniu kryzysowym. W przedsięwzięciu znaczącą rolę odegrali wolontariusze, rekrutowani do działania przez jednostki samorządu terytorialnego (miasta gospodarzy mistrzostw), wykonujący szereg zadań związanych z obsługą i informowaniem kibiców, zapewnianiem bezpieczeństwa i organizacją imprez towarzyszących. Wśród nich znajdowali się również wolontariusze udzielający poszkodowanym pierwszej pomocy przedmedycznej, rekrutowani z pomocą organizacji współpracujących z miastami gospodarzami mistrzostw.

Nie należy zapominać, że zadaniem realizowanym w fazie odbudowy jest szeroko pojęta ewaluacja działań. Wszystkie podmioty uczestniczące w zarządzaniu kryzysowym podsumowują swoje posunięcia w trakcie reagowania na zdarzenie, a także kroki podejmowane w fazach poprzedzających. Wyciągając wnioski, podmioty powinny starać się doskonalić procedury tak, by przy każdym kolejnym zdarzeniu funkcjonować bardziej efektywnie. Wszystkie organizacje pozarządowe, które były zaangażowane w prowadzenie działań, czy to według zaplanowanych wcześniej scenariuszy czy też poprzez włączenie się w trakcie działań, powinny brać udział w tych podsumowaniach. Jest to także dobry moment na podziękowania i inne formy gratyfikacji ze strony podmiotów publicznych. Członkowie organizacji, w przeważającej większości wolontariusze, poświęcają swój czas dla dobra wspólnego. Jest to moment, w którym wysiłek ten można publicznie docenić i nagrodzić.

3.5. Podsumowanie

Spojrzenie na zaangażowanie organizacji przez pryzmat kolejnych faz procesu to jeden ze sposobów na uporządkowanie tej problematyki. Niniejsza analiza, przeprowadzona wedle powyższego schematu, nie jest klasyfikacją – niekiedy obszary zaangażowania przenikają się między fazami a przytaczanych rozwiązań prawnych (takich jak np. mechanizm wolontariatu w administracji) można używać w więcej niż jednej fazie. Inny rodzaj opisu włączania organizacji proponują Józef Adamowski i Wojciech Kapuścik, posługując się pojęciem przestrzeni

kryzysowej³⁴. Proponują, by w okresie stabilizacji przedkryzysowej organizacje uczestniczyły w doskonaleniu systemu, ćwiczeniach i szeroko pojętym przygotowywaniu. Podobnie w okresie stabilizacji pokryzysowej, tyle że z uwzględnieniem doświadczenia nabytego w czasie kryzysu. Działania o charakterze przed- i pokryzysowym mają pomóc w lepszym przygotowaniu infrastrukturalnym na znane lub nowe, konkretne wyzwania. Autorzy ci wymieniają między innymi organizację: łączności, obsługi sanitarnej, żywieniowej, opieki poewakuacyjnej lub przedewakuacyjnej, obsługi transportowej czy psychologicznej. Wskazują na wiodącą rolę organizacji harcerskich, które powinny działać przede wszystkim w tym zakresie. Jak piszą jest to „(...) czas gromadzenia nowych sił i środków do walki z już zidentyfikowanym żywiołem oraz odzyskiwania potencjału utraconego w trakcie działań kryzysowych”³⁵. Ostatni etap to działania kryzysowe – związane ze stanami zagrożenia zdrowia czy życia. Autorzy podkreślają wiodącą rolę takich podmiotów jak OSP, GOPR czy TOPR, z logistycznym wsparciem „odwodów harcerskich”³⁶.

Podsumowując rozważania zawarte w tej części opracowania, należy stwierdzić, że istnieje wiele form zaangażowania organizacji pozarządowych w działalność związaną z zarządzaniem kryzysowym realizowanym przez administrację publiczną (zestawienie wszystkich form zostało zawarte w poniższej tabeli). Możliwe jest więc szerokie wsparcie podmiotów publicznych przez organizacje pozarządowe w tym zakresie. Podmioty pozarządowe nie są zasadniczym elementem systemu – funkcjonują jako specyficzne wsparcie dla jego stałych struktur. Nie ulega wątpliwości, że realizując wszystkie wymienione zadania, stają się dodatkowym źródłem sił i środków i odciążają podmioty publiczne. Niewątpliwie wpływa to na efektywność prowadzonego procesu zarządzania kryzysowego. Na postawione na początku rozdziału pytanie należałoby więc odpowiedzieć twierdząco.

³⁴ J. Adamowski, W. Kapuścik, dz. cyt., s. 112.

³⁵ Tamże, s. 113.

³⁶ Tamże, s. 114.

Tabela 1. Niektóre z zadań realizowanych przez organizacje pozarządowe podczas każdej z faz procesu zarządzania kryzysowego

Faza procesu	Działania podejmowane przez organizacje pozarządowe
faza zapobiegania	• działalność profilaktyczna • edukacja w zakresie zagrożeń • edukacja w zakresie pierwszej pomocy • edukacja obronna • wsparcie szkół w realizacji przedmiotu edukacja dla bezpieczeństwa • prowadzenie kampanii społecznych dotyczących zagrożeń • wsparcie w identyfikowaniu zagrożeń • proponowanie inicjatyw lokalnych dotyczących ograniczania zagrożeń
faza przygotowania	• uczestnictwo w pracach zespołów zarządzania kryzysowego • uczestnictwo w pracach komisji bezpieczeństwa i porządku powiatu • uczestnictwo w pracach rad pożytku publicznego • czynny udział w konsultacjach społecznych • wymiana informacji pomiędzy administracją samorządową a organizacjami w zakresie planowanych kierunków działań • uczestnictwo w opracowywaniu procedur i scenariuszy działań • przygotowanie i dostosowywanie kanałów komunikacyjnych do potrzeb alarmowania • deklarowanie posiadanych sił i środków • organizowanie systemów łączności • uczestnictwo w ćwiczeniach
faza reagowania	• niesienie pomocy osobom potrzebującym, w tym udzielanie pierwszej pomocy i kwalifikowanej pierwszej pomocy • ewakuacja ludzi, zwierząt i mienia z terenów zagrożonych i dotkniętych katastrofą • zabezpieczanie terenów zagrożonych rozprzestrzenianiem się kryzysu • organizacja pomocy socjalno-bytowej dla osób poszkodowanych • organizacja dodatkowej łączności na terenach dotkniętych kryzysem • organizacja dodatkowej łączności dla służb uczestniczących w akcji ratunkowej • udostępnianie specjalistycznego sprzętu na potrzeby akcji ratunkowej • wsparcie logistyczne służb prowadzących akcję ratunkową • wsparcie policji w zabezpieczeniu pozostawionego mienia • mobilizowanie i organizowanie ludności do wsparcia akcji ratunkowej • wsparcie administracji publicznej
faza odbudowy	• zbiórka środków pieniężnych i darów rzeczowych • dystrybucja środków pieniężnych i darów osobom potrzebującym • bezpośrednie wsparcie osób poszkodowanych w usuwaniu skutków danego kataklizmu • prace porządkowe w przestrzeni publicznej • wolontariat na rzecz administracji publicznej

Źródło: opracowanie własne.

4. Dobre praktyki w zakresie współpracy i proponowane zmiany w systemie zarządzania kryzysowego

Choć obszerny katalog form zaangażowania pokazuje, iż organizacje pozarządowe mogą w znaczącym stopniu wpływać na efektywność procesu, to dla poparcia tezy konieczne jest przytoczenie przykładów, w których formy te miały zastosowanie. W tym rozdziale zostały opisane przykłady takich działań, związanych z aktywnością organizacji w czasie sytuacji kryzysowych, które miały miejsce w Polsce w ostatnich latach. Z uwagi na efektywność współpracy działania te można uznać za dobre praktyki – wzorce warte naśladowania w przyszłości. Uzupełnieniem jest zestawienie zaleceń i propozycji zmian, zarówno pod kątem prawnym, proceduralnym, jak i praktycznym, dotyczące wzajemnych relacji sektora publicznego i pozarządowego.

4.1. Przykłady działań w fazach zapobiegania i przygotowania

Wśród działań w fazach zapobiegania i przygotowania na wyróżnienie zasługują projekty prowadzone przez organizacje pozarządowe w kierunku upowszechniania wiedzy dotyczącej postępowania w sytuacjach kryzysowych, w tym udzielania pierwszej pomocy. Szereg organizacji prowadzi takie działania – przykładem może być Polski Czerwony Krzyż, realizujący w szkołach podstawowych program *Ratowniczek*. Program posiada dwie niezależne części: pierwszą, skierowaną do uczniów klas I i II, oraz drugą – dla uczniów klas III i IV. W ramach tego programu w 2013 roku udało się przeszkolić 10 857 uczniów w 341 placówkach oświatowych¹. Oddzielny program *Nie bądź obojętny, naucz się pierwszej pomocy* jest realizowany przez PCK w gimnazjach. Jego celem jest również uwrażliwienie społeczne młodzieży². Konieczność takich działań potwierdzają autorzy

¹ Zarząd Główny Polskiego Czerwonego Krzyża, *Sprawozdanie...*, dz. cyt.

² *Programy profilaktyczne i edukacyjne Polskiego Czerwonego Krzyża*, www.pck.pl, dostęp: 06.2014.

Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego: „W zakresie doskonalenia edukacji dla bezpieczeństwa nie można pominąć organizacji pozarządowych. Niezbędne są aktywizacja oraz zacieśnienie współpracy tych podmiotów z instytucjami rządowymi i samorządowymi, co pozwoli temu sektorowi szerzej partycypować w celach społecznych odnoszących się do bezpieczeństwa zarówno indywidualnego i społecznego, jak i narodowego”³.

Na szczególne zwrócenie uwagi zasługuje projekt zrealizowany przez jedną z najbardziej rozpoznawalnych polskich organizacji pozarządowych – Fundację Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy. Projekt ten dotyczył wsparcia systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego, a koncentrował się na poprawieniu pracy dyspozytorów medycznych. Przedstawiciele fundacji stworzyli grupę roboczą wraz z przedstawicielami Ministerstwa Zdrowia. Efektem współpracy był dokument pt. *Projekt inicjatywy wspierającej system ratownictwa medycznego ze szczególnym uwzględnieniem dyspozytorów medycznych*. Do przedsięwzięcia zaangażowano także branżową organizację pozarządową – Stowarzyszenie Dyspozytorów Medycznych w Polsce, które skonsultowało ustalenia zespołu. W efekcie dokonano zmian w rozporządzeniu dotyczącym przyjmowania wezwań i dysponowania zespołami ratownictwa medycznego, przygotowano podręcznik zawierający algorytmy dla dyspozytorów oraz program szkoleniowy⁴. Projekt ten jest związany z zarządzaniem kryzysowym pośrednio – poprawia działania powiązanego z nim systemu, stanowi jednak warty wspomnienia przykład merytorycznej współpracy między organizacjami a podmiotami publicznymi w fazie zapobiegania.

Nawiązując do opisu zaangażowania organizacji w fazie przygotowania można stwierdzić, iż kluczową kwestią jest uwzględnienie zadań dla podmiotów w planach zarządzania kryzysowego. Bogdan Kosowski przytacza wzorcowy przykład współpracy. Jego zdaniem istotne znaczenie ma jednorodna struktura i wymóg opracowywania jednolitego planu, dzięki czemu możliwe staje się wykorzystanie sił i środków, które są w dyspozycji różnych organizacji i instytucji, nie tylko administracji publicznej⁵. Przykład dotyczy włączenia organizacji w zarządzanie kryzysowe na terenie województwa śląskiego. Plan wojewódzki został opracowany w oparciu o system zarządzania jakością ISO 9001 i 14001. Ma on charakter modułowy, a jedną z jego części stanowią aneksy funkcyjne, które przydzielają instytucjom zadania do wykonania. Przewidziano w nim również udział

³ *Biała Księga...*, s. 225.

⁴ WOŚP dla dyspozytorów, www.wosp.org.pl/medycyna/wosp_dla_dyspozytorow, dostęp: 05.2014.

⁵ B. Kosowski, *Rola organizacji pozarządowych w systemie zarządzania kryzysowego*, w: *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, dz. cyt., s. 267.

poszczególnych organizacji pozarządowych. Model ten można uznać za wzorcowy, ponieważ rola organizacji została dopasowana do konkretnych sytuacji, zgodnie z siatką bezpieczeństwa. Zostały one więc potraktowane jako element zasobu sił i środków: aerokluby zostały przewidziane jako wsparcie systemu monitorowania zagrożeń; Jurajska Grupa GOPR bierze udział w ratownictwie jaskiniowym, w organizacji wyżywienia uczestników akcji przewidziano udział ZHP, Caritasu i PCK; a w zabezpieczeniu medycznym – służby maltańskiej; lokalne stowarzyszenie krótkofalowców ma zabezpieczać pracę środków łączności oraz sieci powiadamiania i alarmowania⁶. Co ciekawe, nastąpiło tu specyficzne sprzężenie zwrotne – pracownicy CZK wojewody utworzyli koło krótkofalowców.

Przykładem działań w tej fazie może być także nawiązywanie współpracy z podmiotami trzeciego sektora przy okazji organizowania imprez masowych czy też innych zgromadzeń. Jednostki samorządu terytorialnego są bardzo często organizatorami tego rodzaju przedsięwzięć. Niemal każda organizuje: uroczystości rocznicowe, pikniki rodzinne, święta miast i gmin, dożynki, festiwale kulturalne, imprezy sportowe i inne. Niejednokrotnie takie wydarzenie absorbuje siły i środki całej administracji samorządowej w danej jednostce, jak również podmiotów podległych i wszystkich służb. W takim przypadku wsparcie w wielu aspektach stanowią organizacje trzeciego sektora. Praktyką jest powierzanie im części zadań w zakresie zabezpieczenia od strony medycznej (przykładem może być organizacja patroli ratowniczych) czy też wsparcia zespołów ratownictwa medycznego w realizacji takich zadań. Organizacje wykonują także szereg innych zadań – logistycznych i organizacyjnych – związanych ze sprawnym przebiegiem danej imprezy. Zdarza się, że są to zadania podobne do tych, które mogą wykonywać w czasie sytuacji kryzysowych. Za przykład można uznać rokrocznie organizowane przez władze miasta stołecznego Warszawy obchody rocznicy wybuchu Powstania Warszawskiego. Urząd miasta ściśle współpracuje w zakresie organizacji tego wydarzenia z wieloma organizacjami pozarządowymi, na przykład ZHP czy PCK. Organizacje wspierają zespoły ratownictwa w zabezpieczeniu medycznym uroczystości, roznoszą wśród uczestników materiały informacyjne i wodę, wykonują zadania porządkowe i informacyjne. Wieloletnia praktyka procentuje coraz lepszym poziomem organizacji tego wydarzenia. Prowadzenie takich działań jest szansą na nawiązanie stałej współpracy między jednostką samorządu a organizacją.

4.2. Przykłady działań w fazie reagowania

Działania w fazie reagowania – swoistej kulminacji procesu zarządzania kryzysowego, wymagają drobiazgowego opisu, uwzględniającego okoliczności zdarzenia,

⁶ B. Kosowski, dz. cyt., s. 269.

przebiegu akcji ratowniczej oraz stopnia zaangażowania organizacji pozarządowych. Przedstawione przykłady ograniczają się do zarysowania tych trzech kwestii. Dwa spośród nich dotyczą katastrof wywołanych błędami ludzkimi i awariami technicznymi. Kolejne dwa – wielkich katastrof naturalnych – powodzi. Każda z tych sytuacji kryzysowych była znaczącym doświadczeniem dla całego systemu. Chronologicznie pierwsza – powódź z 1997 roku – stanowiła przyczynę podjęcia prac nad rozwiązaniami ustawowymi. Kolejna katastrofa – hali Międzynarodowych Targów Katowickich – była pierwszym wydarzeniem tej skali, na które musiał odpowiedzieć, jeszcze niedoskonały, system zarządzania kryzysowego. Trzy lata po uchwaleniu ustawy o zarządzaniu kryzysowym Polskę nawiedziła katastrofa kolejnej powodzi, a dwa lata po niej wydarzyła się tragedia na linii kolejowej pod Szczekocinami. Każdy z przypadków zaistniał więc w nieco innych realiach działania systemu zarządzania kryzysowego. Przekładało się to na sposób prowadzenia działań w fazie reagowania.

Powódź w 1997 roku była ogromnym ciosem dla państwa, które wciąż dźwigało ciężar przedstawiania gospodarki na tryb wolnorynkowy i adaptowania współczesnego, demokratycznego modelu rządzenia. Skutki powodzi były katastrofalne – zalany został znaczny obszar, 54 osoby straciły życie, a ponad 162,5 tysiąca musiało być ewakuowanych z terenów dotkniętych kataklizmem⁷. W tragiczny sposób ujawnione zostały nieprawidłowości i dysfunkcje we wszystkich działaniach państwa związanych z możliwością ograniczenia skutków powodzi, ich likwidowaniem oraz niesieniem pomocy ludności. System ochrony przeciwpowodziowej zawiódł w ogromnym stopniu. Jak pisze Paweł Tyrała, okazało się, że monitoring hydrometeorologiczny był prowadzony w sposób ograniczony, nie istniał też system sterowania urządzeniami hydrotechnicznymi. Urządzenia przeciwpowodziowe znajdowały się w złym stanie technicznym i od wielu lat nie były remontowane. Ilość zbiorników retencyjnych okazała się niewystarczająca, a te istniejące posiadały zbyt małe rezerwy na przyjęcie wody. Ujawniły się też konflikty interesów, które wynikały ze znaczenia gospodarczego tych zbiorników⁸. Podobne dysfunkcje wystąpiły w działaniu samego aparatu administracyjnego państwa, prowadzącego wówczas to, co dziś nazywamy zarządzaniem kryzysowym. Problemem nie mniejszym niż stan wałów przeciwpowodziowych okazał się chaos kompetencyjny w administracji publicznej. Normy prawne, które regulowały obowiązki organów państwowych były rozproszone i stwarzały możliwość różnorodnej interpretacji. W dużej mierze dotyczyło to kwestii związanych

⁷ Raport NIK, *Informacja o wynikach kontroli stanu zabezpieczenia...*, s. 163.

⁸ P. Tyrała, *Zarządzanie kryzysowe. Ryzyko – bezpieczeństwo – obronność*, Toruń 2003, s. 307.

z koordynacją⁹. Działania organów odpowiedzialnych za prowadzenie akcji ratowniczej koordynowały dwie struktury: pierwsza, istniejąca na podstawie przepisów ustawy z 1974 roku prawo wodne, złożona z wojewódzkich komitetów przeciwpowodziowych oraz Głównego Komitetu Przeciwpowodziowego; druga – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, gdyż to właśnie temu ministrowi kwestie koordynowania działań ratunkowych powierzała ustawa z 21 czerwca 1996 roku o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji¹⁰. To wszystko sprawiało, iż działania były nieefektywne, a co za tym idzie, akcja walki z kataklizmem była w wielu miejscach nieskuteczna. Zarówno skala kataklizmu, jak i wszystkie te okoliczności mobilizowały społeczeństwo w ogromnym stopniu. Do akcji ruszyli mieszkańcy zagrożonych terenów, jak również osoby z innych części Polski. Powódź zaktywizowała znaczną część organizacji wówczas bardzo „młodego” trzeciego sektora. Znaczna część organizacji, które brały udział w akcji przeciwpowodziowej, istniała krócej niż dziesięć lat. Pozostałe zaś były osłabione zmianami strukturalnymi, związanymi z transformacją ustrojową. Co trzeba zaznaczyć, istniał już wówczas Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, a ocena koordynacji działań w ramach jego struktury jest pozytywna¹¹. Pomimo braków w wyposażeniu (np. pomp dostatecznej wydajności czy łodzi płaskodennych) w akcji ratowniczej wzięła udział ogromna ilość strażaków-ochotników. To właśnie OSP jako pierwsze podejmowały działania ratownicze, wyprzedzając dyspozycje wydawane przez komitety przeciwpowodziowe. Podejmowano je głównie z własnej inicjatywy, na skutek informacji przekazywanych przez ludność. W wielu miejscach zniszczona była łączność przewodowa, co pogłębiało paraliż – Wojewódzkie Komitety Przeciwpowodziowe nie dysponowały alternatywnymi systemami łączności bezprzewodowej w ilościach, które pozwoliłyby na swobodne kierowanie akcją ratowniczą¹². Również w tym zakresie administracja została wsparta przez organizacje pozarządowe. Krótkofalowcy z różnych klubów i organizacji, bazując na prywatnym sprzęcie, stworzyli profesjonalną sieć łączności, która umożliwiła komunikację wszystkim służbom niosącym pomoc i w olbrzymim stopniu wsparła działania w walce z powodzią. Jak podsumowywał jeden z uczestników akcji: „Kiedy przerwana zostaje łączność telefoniczna, a z braku prądu nie działają radiolinie i radiostacje profesjonalnych służb, to właśnie my jesteśmy w stanie zapewnić łączność. Sprzęt jakim dysponujemy jest nowoczesny, dobrze utrzymany, łatwo można go zasilić z akumulatorów, swoim zakresem zazwyczaj obejmuje także pasma służb profesjonalnych, jest lekki, niewielkich

⁹ Raport NIK, *Informacja o wynikach kontroli stanu zabezpieczenia...*, s. 163.

¹⁰ Tamże, s. 164.

¹¹ Tamże, s. 170.

¹² Tamże, s. 167.

rozmiarów. Stanowimy więc, mimo iż nieprofesjonalną, ale bardzo sprawną służbę szybkiego przekazu informacji¹³. W działaniach akcji przeciwpowodziowej wzięły udział niemal wszystkie organizacje, które zostały opisane w niniejszym opracowaniu, a już wówczas funkcjonowały. Udział dotyczył zarówno fazy reagowania, jak i fazy odbudowy.

Kolejnym przykładem sytuacji kryzysowej może być katastrofa budowlana jednej z hal Międzynarodowych Targów Katowickich. Dach hali runął 28 stycznia 2006 roku w trakcie targów gołębi pocztowych. W wyniku tej tragedii śmierć poniosło 65 osób, a 144 zostały ranne. Przyczyną katastrofy była wadliwa konstrukcja dachu oraz zaniedbania ze strony właściciela, który nie usuwał zalegającego na nim śniegu¹⁴. W akcję ratowniczą włączone zostały siły i środki nie tylko z całego województwa śląskiego, ale również z województw sąsiednich, a także innych części Polski. Skala katastrofy była olbrzymia. W akcji brały udział: Państwowa Straż Pożarna (460 strażaków, w tym aspiranci i kadeci ze szkół pożarniczych), zespoły Państwowego Ratownictwa Medycznego (60 zespołów), policja (w sile 400 policjantów), 93 ratowników górniczych, 80 żołnierzy Żandarmerii Wojskowej oraz 57 żołnierzy innych formacji Wojska Polskiego, jak również inne służby. Także w tym przypadku w akcję ratunkową włączyli się przedstawiciele organizacji pozarządowych. Bezpośrednim wsparciem dla działań strażaków PSP były Ochotnicze Straże Pożarne (18 strażaków-ochotników, w tym OSP Kęty, posiadająca własną grupę poszukiwawczo-ratowniczą). Kierujący akcją wojewódzki Komendant PSP zdecydował o zadysponowaniu do akcji grup poszukiwawczych z dwóch grup Górskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego – Grupy Jurajskiej oraz Grupy Beskidzkiej (łącznie 25 ratowników). Do akcji włączyła się także grupa lekarzy z Beskidzkiej Grupy GOPR. W akcji udział wzięły również Grupy Ratownictwa PCK, Społeczna Grupa Ratownicza „Na ratunek” z Tychów, Grupa Wysokościowa S-12, oraz grupa z Krajowej Społecznej Grupy Ratowników. Ze względu na skalę akcji niezbędne było rozmieszczenie w najbliższym otoczeniu specjalnych namiotów, które służby wykorzystały do celów ratunkowych i logistycznych. Jeden z namiotów przeznaczono na magazyn koców, a zadanie magazynowania powierzono harcerzom nadzorowanym przez strażaków. Harcerze, jak również przedstawiciele PCK, podjęli się także prowadzenia punktów, w których służbom pracującym

¹³ *Fragment relacji członków klubu SP6PCB z Brzegu*, w: P. Ożarski SP6MRD, *Powódź na Opolszczyźnie. Materiały o udziale krótkofalowców opolskich w akcji pomocy przeciwpowodziowej lipiec 1997*. Opracowanie dostępne w internecie, dostęp: 10.2013.

¹⁴ Z. Mendera, *Analiza przyczyn katastrofy hali wystawowej w Katowicach*. Materiały z konferencji naukowo-technicznej *Awarie budowlane*, Szczecin – Międzyzdroje 2007, s. 109.

na miejscu wydawano ciepłe posiłki i napoje¹⁵. Udział wolontariuszy w tej katastrofie nie ograniczał się jedynie do wsparcia logistycznego służb, ale również do czynnego uczestnictwa w akcji ratowniczo-poszukiwawczej¹⁶.

Latem 2010 roku Polskę ponownie nawiedził kataklizm wielkiej powodzi. W jej wyniku śmierć poniosło 25 osób, a 266 tysięcy zostało ewakuowanych. Straty powodziowe oszacowano na ponad 12 miliardów złotych. Podobnie jak w 1997 roku, na front walki z powodzią wyruszyły organizacje pozarządowe, wykonując wszelkie możliwe zadania. W medialnym przekazie dominowały zwłaszcza dramatyczne sceny walk o zagrożone wały przeciwpowodziowe. W akcji ratunkowej brały udział ogromne siły i środki strażyaków jednostek OSP. Grupy Ratownictwa PCK udzielały potrzebującym pierwszej pomocy, organizowały polowe punkty medyczne (między innymi w zalanym wodą Sandomierzu¹⁷), łącznie udzielając pomocy 826 osobom w 9 województwach. W sposób czynny w akcję powodziową włączyły się także organizacje harcerskie: ZHP i ZHR. Na Dolnym Śląsku harcerze zapewniali materace i koce do punktów ewakuacyjnych (m.in. w Środzie Śląskiej, Głogowie), pomagali przy wzmacnianiu wałów przeciwpowodziowych we Wrocławiu. W województwie kujawsko-pomorskim około 150 harcerzy wzięło udział w umacnianiu wałów przeciwpowodziowych. W województwie śląskim przez niemal cały okres akcji ratunkowej, prowadzonej podczas przejścia pierwszej fali powodzi (w maju), codziennie na służbie pracowało od 250 do 400 harcerzy. Wzmacniali wały przeciwpowodziowe, pomagali w prowadzeniu ewakuacji, rozwozili żywność (również udostępniając własne pojazdy), wypompowywali wodę, wraz z policją patrolowali okolice, by chronić pozostawione mienie przed szabrownikami. Na uwagę zasługują zwłaszcza harcerze drużyn o specjalności wodnej, którzy łodziami dowozili żywność, ewakuowali za ich pomocą ludzi, zwierzęta i dobytek, patrolowali zalane tereny. Na Podkarpaciu harcerze z Tarnobrzegu przejęli inicjatywę w koordynacji działań wszystkich ochotników – zorganizowali wolontariat i stworzyli stronę internetową, poprzez którą osoby chętne mogły angażować się w działania pomocowe. Na Mazowszu harcerze działali w rejonach najbardziej poszkodowanych (Borowiczki, Dobrzyków, Gąbin). Umacniano wały, rozładowywano transporty

¹⁵ Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Katowicach, *Analiza zdarzenia dot.: miejscowe zagrożenia związane z zawaleniem się dachu hali wystawowe Międzynarodowych Targach Katowickich w Chorzowie przy ulicy Bytkowskiej 1b w dniach 28.01.2006 – 20.02.2006 r.*

¹⁶ B. Kosowski, dz. cyt., s. 269.

¹⁷ T. Marzec, L. Marzec, *Opis przypadku: powódź 2010 w Sandomierzu. Pierwsza pomoc ratowników Grupy Ratownictwa Polskiego Czerwonego Krzyża, „Anestezjologia i Ratownictwo” 2011, nr 5, s. 118.*

towarów dla poszkodowanych, rozdawano prowiant służbom pracującym w akcji. Również w Warszawie harcerze pracowali przy umacnianiu wałów. Podobne działania podejmowano w innych województwach: lubelskim, lubuskim, pomorskim¹⁸. Tych kilka faktów to jedynie niewielka część pomocy udzielonej powodziom przez organizacje pozarządowe. Opis zaangażowania organizacji w fazie reagowania podczas powodzi w 2010 roku, podobnie jak podczas poprzedniego kataklizmu – w 1997 roku – wymagałby w istocie oddzielnego opracowania.

Ostatnim z przytaczanych przykładów zdarzeń o wielkiej skali, w których brali udział przedstawiciele organizacji pozarządowych, była katastrofa kolejowa, która miała miejsce 3 marca 2012 o godzinie 20:57, na 21 kilometrze linii kolejowej nr 64, w okolicach miejscowości Szczekociny. Na skutek błędów dyżurnego ruchu oraz awarii zwrotnicy doszło do czołowego zderzenia dwóch pociągów – TLK „Brzechwa” spółki PKP Intercity oraz pociągu interREGIO „Jan Matejko” spółki Przewozy Regionalne. W wyniku zderzenia śmierć na miejscu poniosło 16 osób, natomiast ciężko rannych zostało 61 osób. Zniszczeniu uległy oba pociągi – całkowicie zniszczone zostały obydwie lokomotywy, jak również cztery wagony pasażerskie. Uszkodzona została także sieć trakcyjna, elementy nasypów, torowisko i jego nawierzchnia¹⁹. Skala tego zdarzenia w zdecydowany sposób przekroczyła możliwości lokalnych (powiatowych) organów, odpowiedzialnych za reagowanie w takim przypadku. Siły i środki, którymi dysponowały te podmioty wymagały uzupełnienia. Rozmiar katastrofy sprawił, iż nie wystarczające okazały się także siły i środki w skali całego regionu – konieczne było wsparcie z innych województw. W akcję ratunkową zaangażowanych zostało 8 zastępów straży pożarnej (PSP oraz OSP), jak również 44 zespoły systemu PRM (w tym 18 zespołów specjalistycznych, 22 podstawowe, 4 transportowe). Użyto dwóch śmigłowców Lotniczego Pogotowia Ratunkowego. Poszkodowanych poszukiwało 13 psów ratowniczych. Także w tej akcji udział wzięli przedstawiciele organizacji pozarządowych. Poza strażakami OSP, pomoc poszkodowanym nieśli przedstawiciele Polskiego Czerwonego Krzyża: skierowano na miejsce zdarzenia łącznie 12 ratowników z Grup Ratownictwa PCK z Kielc i Będzina. Ratownicy PCK wsparli działania służb na miejscu akcji²⁰.

¹⁸ A. Michalska, *Razem powodziom*, <http://www.sluzba.zhp.pl/bylismy-razem--harcerska-sluzba-powodziowa.html>, dostęp: 06.2014.

¹⁹ Państwowa Komisja Badania Wypadków Kolejowych, *Raport Nr PKBWK/1/2013 z badania poważnego wypadku kat. A 01 zaistniałego w dniu 03 marca 2012 r. o godz. 20:55 na szlaku Sprawa – Starzyny w torze Nr 1 w km 21,250 linii kolejowej Nr 64 Kozłów – Koniecpol obszar zarządcy infrastruktury PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Zakład Linii Kolejowych w Kielcach*.

²⁰ T. Bąk, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacji katastrofy kolejowej*, „Ostry Dyżur” 2013, t. 6, nr 1.

4.3. Przykłady działań w fazie odbudowy

Jednym z przykładów działania w tej fazie może być prowadzenie przez organizację pozarządową zbiórki publicznych na rzecz osób poszkodowanych. Ofiarom powodzi w 2010 roku pomoc niósł w ten sposób Polski Czerwony Krzyż. Warto zwrócić uwagę na to, iż organizacja ta angażowała się także w pomoc powodzianom podczas samej akcji ratunkowej, co było efektem między innymi wcześniejszych ustaleń, zawartych w planach zarządzania kryzysowego (podjęto więc działania także w fazie przygotowania). Polski Czerwony Krzyż zebrał ponad 6,5 miliona złotych w środkach pieniężnych oraz darowizny materialne o wartości ponad 3,1 miliona złotych. Co należy podkreślić, koszty przeprowadzenia zbiórki wyniosły niespełna 5 tysięcy złotych, co stanowi 0,07% zebranej kwoty²¹.

Akcję pomocy powodzianom prowadziła także Caritas Polska. Pomoc obejmowała nie tylko doraźne działania wobec osób dotkniętych powodzią, ale także szereg inicjatyw podejmowanych w fazie odbudowy. Zorganizowano między innymi akcję rozdawania wyprawek do szkół dzieciom z terenów dotkniętych powodzią. Dla 1700 dzieci zorganizowano kolonie²². W ramach akcji Caritas współpracowała z wieloma podmiotami publicznymi: PSP, wojskiem, policją, administracją rządową i samorządami. Współpracę nawiązano także z szeregiem podmiotów prywatnych, które przekazały na rzecz powodzian dary rzeczowe i środki pieniężne. Akcję szeroko wsparły media zarówno lokalne jak i ogólnopolskie, a także operatorzy sieci komórkowych, umożliwiając darowizny poprzez SMS. Całość pomocy, będącej efektem akcji skoordynowanej przez Caritas wyniosła ponad 46 milionów złotych.

Pomoc w tej formie trafiła do powodzian ze strony wielu podmiotów, również dzięki działaniom organizacji społeczno-wychowawczych. Przykładem mogą być działania Związku Harcerstwa Polskiego – największej organizacji harcerskiej. Harcerze organizowali zbiórki darów (żywności, artykułów higienicznych, szkolnych). W tym zakresie ZHP współpracowało między innymi z Wielką Orkiestrą Świątecznej Pomocy, PCK czy Caritas Polska²³. Pomagając powodzianom harcerze wykorzystali własny, ogromny potencjał – bazy obozowe i kadrę instruktorską, przeszkoloną do pracy z młodzieżą. Dzięki temu w wielu miejscach udało się zorganizować obozy, kolonie i półkolonie dla dzieci z terenów dotkniętych przez

²¹ PCK, *Sprawozdanie Polskiego Czerwonego Krzyża z dnia 6.03.2012 roku (wraz ze sprawozdaniem uzupełniającym) w sprawie zbiórki publicznej na rzecz ofiar powodzi w Polsce w 2010 roku*.

²² Caritas *powodzianom w 2010 r.*, dodatek do „Rzeczpospolitej” 2010, 9 grudnia, http://www.rzeczpospolita.pl/pliki/dodatki_tematyczne/caritas_LB.pdf, dostęp: 06.2014.

²³ A. Michalska, dz. cyt.

powódź. Przykładowo w województwie kujawsko-pomorskim na obozach przebywało około 500 dzieci. Działania w tym zakresie nie ograniczały się tylko do form wyjazdowych – przykładowo: w Stalowej Woli organizowano zajęcia dla dzieci w miejscach, w których czasowo zakwaterowano powodzian (np. w szkołach)²⁴.

Równie ważną sprawą było bezpośrednie wsparcie osób poszkodowanych w usuwaniu skutków powodzi w domach i gospodarstwach rolnych. Przykładowo, w miejscowości Troszyn Nowy w usuwaniu skutków powodzi pomagali między innymi członkowie Związku Strzeleckiego „Strzelec”. Wykonywali prace przy oczyszczaniu gospodarstw rolnych. Gmina udostępniła im miejsce do spania oraz wyżywienie²⁵. W działania te chętnie włączyli się także harcerze. Członkowie ZHP pomagali w usuwaniu skutków powodzi między innymi w województwach lubelskim (na terenie gminy Janowiec), śląskim czy podkarpackim, sprząając prywatne posesje i gospodarstwa rolne. Mieszkańców wspierali także dokumentując fotograficznie straty powodziowe²⁶.

W udzielaniu pomocy konieczna była współpraca nie tylko na linii samorząd – organizacje pozarządowe, ale także ścisłe współdziałanie organizacji między sobą. W tym celu organizacje powołały inicjatywę „Razem Powodzianom”²⁷, która ułatwiła jednoczenie wysiłki pomocowe. Pozwalało to jednocześnie na zebranie potrzeb artykułowanych przez samorządy i społeczności dotknięte przez powódź, a jednocześnie zagospodarowanie pomocy, jaką wiele firm, instytucji i osób prywatnych chciało przekazać powodzianom. Inicjatywa powołała do życia stronę internetową (www.powodz.ngo.pl) oraz linię telefoniczną umożliwiającą zgłaszanie ofert pomocy, a także potrzeb²⁸.

²⁴ Tamże.

²⁵ E. Żemiła, *Strzelcy poświęcili wakacje*, „Rzeczpospolita” 2010, 12 lipca, <http://www.rp.pl/artykul/506918.html>, dostęp: 06.2014.

²⁶ A. Michalska, dz. cyt.

²⁷ Deklarację wejścia w jej skład wyraziły m.in.: Polski Czerwony Krzyż, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, Polska Akcja Humanitarna, Związek Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej, Federacja Banków Żywności, Centrum Wolontariatu, Bank Drugiej Ręki, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Polski Komitet Pomocy Społecznej, Centrum ds. Katastrof i Klęsk Żywiolowych Tratwa, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Caritas Polska, Polska Rada Ekumeniczna, Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy, Fundacja im. Stefana Batorego, Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności, Sieć SPLOT, Rada Działalności Pożytku Publicznego, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Habitat for Humanity, Związek Biur Porad Obywatelskich, Centrum ProBono, Związek Lekarzy Polskich, Towarzystwo Przyjaciół Dzieci, Stowarzyszenie Rzeczników Majątkowych, Fundacja Dzieło Nowego Tysiąclecia, Stowarzyszenie Harcerskie, Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej.

²⁸ *Linia „powodziowa” i strona dla deklarujących pomoc już działa*, www.ww.org.pl/data/razem_powodzianom_informacja.pdf, dostęp: 06.2014.

4.4. Propozycje zmian i rekomendacje

Analizę problemu wykorzystania potencjału organizacji pozarządowych w systemie zarządzania kryzysowego można podsumować kilkoma konkluzjami.

- Po pierwsze, system zarządzania kryzysowego w Polsce jest strukturą dosyć młodą, a na jego kształt największy wpływ miały doświadczenia katastrof ostatnich lat. Włączenie organizacji pozarządowych jest raczej efektem praktyki, niż przemyślanych działań.
- Po drugie, przepisy regulujące taką współpracę są rozproszone pomiędzy kilkanaście ustaw i rozporządzeń. Ustawa, która reguluje działanie systemu – ustawa o zarządzaniu kryzysowym – dosyć powierzchownie traktuje tę kwestię.
- Po trzecie, można stwierdzić, że w Polsce istnieje ogromny potencjał organizacji pozarządowych. Trzeci sektor rozwija się, a jego znaczną część stanowią organizacje działające w obszarach związanych z procesem zarządzania kryzysowego. Potencjał ten wręcz domaga się wykorzystania.
- Po czwarte, co zostało wykazane, w każdej fazie zarządzania kryzysowego istnieją obszary, w których organizacje mogą wspierać podmioty publiczne. Co więcej, rozwiązania przyjęte w prawie, a dotyczące współpracy między sektorem publicznym i pozarządowym we wszystkich sferach, pozwalają, by wsparcie to było jeszcze bardziej efektywne.
- Po piąte, organizacje udowodniły wielokrotnie, że można polegać na ich wsparciu w sytuacjach kryzysowych. Pomimo problemów, zaznaczonych wielokrotnie w opracowaniu, wspierały działania podmiotów publicznych przy okazji każdej katastrofy czy kataklizmu, który nawiedzał Polskę w ciągu ostatnich lat.
- Po szóste, we współpracy między tymi podmiotami należy uwzględniać wzajemne różnice w motywacji, stylu zarządzania, zdolnościach organizacyjnych i wielu innych poruszanych kwestiach.

Jednym z podstawowych problemów pojawiających się we współpracy jest kwestia braku partnerskiego traktowania podmiotów pozarządowych przez podmioty publiczne. Dotyczy to właściwie szerszego kontekstu – współpracy całej administracji publicznej z organizacjami trzeciego sektora. Z opinii ekspertów wynika, iż współpraca jest realizowana bez poszanowania ustalonych zasad: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji oraz jawności. Jak pisze Joanna Schmidt, trudno mówić o rzeczywistym partnerstwie pomiędzy sektorem publicznym a pozarządowym. Choć władze jednostek samorządu terytorialnego często deklarują, iż posiadają aktualne programy współpracy z trzecim sektorem, to okazuje się, że ponad połowa z nich nie jest

konsultowana z samymi organizacjami. Jednocześnie podmiotom pozarządowym stawia się coraz większe wymagania przy realizacji zadań publicznych²⁹. Lekceważący stosunek organów administracji publicznej stawia organizacje w niewłaściwej roli – pukających do drzwi petentów a nie partnerów. Autorzy *Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego* komentują tę kwestię tak: „Polskie doświadczenia wynikające z działalności organizacji pozarządowych nie są na tyle długie, aby udało się wypracować sprawne mechanizmy współdziałania między nimi a administracją. Oznacza to, że mimo wdrażania rozwiązań z zakresu pożytku publicznego, w zbyt małym stopniu są one włączane w realizację zadań publicznych, w tym w działania na rzecz bezpieczeństwa narodowego”³⁰. Nietrudno zgodzić się z tym stanowiskiem. W kontekście zarządzania kryzysowego organizacje są postrzegane bardzo często jako potencjalna pomoc w fazie reagowania, gdy potrzeba już każdych, przysłowiowych „rąk do pracy”. Równocześnie można zaobserwować negatywny stosunek podmiotów pozarządowych do podmiotów publicznych, wyrażający się niekiedy postawą roszczeniową. Przykładem dysfunkcji w tych relacjach może być także traktowanie mechanizmu realizacji zadań publicznych jako sposobu zdobywania środków na pokrycie bieżących wydatków organizacji. Wówczas pomijany jest pierwotny cel – działanie na rzecz społeczeństwa.

Nie ulega wątpliwości, że pomoc ze strony organizacji pozarządowych jest korzystna dla wszystkich podmiotów publicznych. Szczególnie, że trzeci sektor wnosi w tę współpracę znaczący potencjał: zasoby kadrowe, sprzętowe i lokalowe, strukturę organizacyjną. Brakuje myślenia w szerszym kontekście – chęci do podjęcia wspólnych działań na rzecz bezpieczeństwa społecznego czy narodowego. W przypadku zagadnienia zarządzania kryzysowego powoduje to, iż mniejszą wagę przywiązuje się do działań organizacji w fazach innych niż reagowanie. Tym samym, organy administracji odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe nie widzą konieczności włączenia organizacji w całość procesu, a nie tylko pojedyncze działania. Problem ten można podsumować konkluzją autorów książki: „Nade wszystko chodzi jednak o to, że trzeci sektor w kontekście bezpieczeństwa dostrzegany jest w sytuacjach nagłych klęsk, ale niedoceniona jest jego rola w codziennej działalności”³¹.

Pytanie brzmi, czy poprawie współpracy posłużyłoby stworzenie nowej, specjalnej instytucji, odpowiedzialnej za kwestie udziału organizacji pozarządowych w procesie zarządzania kryzysowego. Józef Adamowski i Wojciech Kapuściak postulują utworzenie wojewódzkiego sztabu kryzysowego organizacji pozarządowych. Celem miałyby być „osiągnięcie poprawy sprawności systemu zarządzania

²⁹ J. Schmidt, dz. cyt., s. 84–85.

³⁰ *Biała Księga...*, s. 225.

³¹ Tamże.

kryzysowego oraz skuteczności działań w przestrzeni kryzysowej”³². W ramach tego zespołu miałyby być powoływany wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego organizacji pozarządowych oraz centrum zarządzania kryzysowego wojewódzkiego sztabu kryzysowego organizacji pozarządowych. Propozycja zawiera również utworzenie tego typu struktur w powiatach i gminach. Zdaniem autorów pozwoli to na osiągnięcie lepszego przygotowania organizacji. Sztab miałby planować współdziałanie, a także organizować je i kontrolować efekty³³. Wobec problemów opisanych powyżej koncepcja wydaje się uzasadniona – wystarczy wspomnieć kwestie braku partnerskich relacji. Być może taki sztab dałby organizacjom szansę na lepszą artykulację interesów wobec partnerów publicznych. Z drugiej strony, celem włączenia organizacji jest wykorzystanie ich potencjału przede wszystkim dla poprawy efektywności procesu – będzie to więc kwestia o wiele istotniejsza niż skuteczna artykulacja interesów przez organizację. Problem może sprawić zróżnicowany charakter podmiotów pozarządowych – niektóre z nich działają we wszystkich fazach procesu, niektóre zaś angażują się tylko w jedną, więc mogą nie być zainteresowane współpracą w ramach sztabu. Kwestia efektywnego zarządzania może rodzić problemy. O ile można liczyć, iż organizacje podporządkują się podmiotom odpowiedzialnym za zarządzanie kryzysowe podczas prowadzenia działań, to kwestia czy organizacje podporządkowałyby się wspólnemu sztabowi wydaje się dyskusyjna. Dodatkowo, z pracy sztabów wyłączone byłyby prawdopodobnie Ochotnicze Straże Pożarne, podczas akcji operacyjnie współdziałające z PSP. Sztaby służyłyby przede wszystkim współpracy wzajemnej organizacji. Pytanie brzmi: czy skala współpracy między podmiotami pozarządowymi jest na tyle duża, że potrzebna jest nowa instytucja? Należy odpowiedzieć twierdząco – potrzeby takiej współpracy dowiodła akcja pomocy podczas wielkiej powodzi z 2010 roku. Stworzona przez organizację inicjatywa „Razem Powodzianom” służyła jednak nieco odmiennym celom: wymianie informacji, dotyczącej z jednej strony potrzeb artykułowanych przez lokalne społeczności, a z drugiej – deklaracji pomocy zgłaszanej przez organizacje, podmioty gospodarcze i pojedyncze osoby. Być może potrzebna jest więc nie sieć sztabów wojewódzkich, ale taka struktura koordynacyjna. Cenne wydaje się to, że pomysł inicjatywy powstał wśród samych organizacji – nie była więc narzucona przepisami prawa, a jej kształt zależał od tworzących ją podmiotów. Być może powinna funkcjonować stale, współpracując z organami odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe na wszystkich poziomach. Nie należy jednak łudzić się, że stworzenie tego rodzaju struktury pozwoliłoby na rozwiązanie wszystkich problemów

³² J. Adamowski, W. Kapuścik, dz. cyt., s. 111.

³³ Tamże.

zaznaczonych w niniejszym opracowaniu. Dlatego sensowny wydaje się postulat efektywnego wykorzystania już istniejących rozwiązań,

Zmiany w zakresie wykorzystania organizacji pozarządowych w zarządzaniu kryzysowym może przynieść reforma systemu ratownictwa. Potrzebę uporządkowania stanu prawnego w tym aspekcie zauważyli twórcy *Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego*, postulując przekształcenie Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego w nową strukturę – Krajowy System Ratowniczy. Zmiany mają dotyczyć ujednolicenia działań we wszystkich sferach: systemach powiadamiania i alarmowania, koordynacji i organizacji akcji, systemach wymiany informacji. Ujednolicenie ma dotyczyć także wyposażenia służb, na przykład w systemy łączności. Podobnie jak KSRG, Krajowy System Ratowniczy ma być oparty o strukturę zasadniczego podziału terytorialnego – podstawowym poziomem wykonawczym ma być powiat, a za tworzenie i kierowanie systemem na tym poziomie ma odpowiadać starosta. Jak piszą twórcy księgi: „Istota propozycji Krajowego Systemu Ratowniczego oznacza wciągnięcie do tego systemu wszystkich służb państwowych na zasadzie zobowiązania ustawowego i oddanie ich pod jedną komendę, co powinno przekładać się na jednakowe standardy szkoleniowe, procedury, interoperacyjny sprzęt, wspólną terminologię, taki sam status funkcjonariuszy itd.”³⁴. W tym kontekście autorzy postulują bardziej efektywne włączenie organizacji pozarządowych w system, wraz z zapewnieniem środków finansowych na ten cel. Sugerują użycie, opisanego w poprzednim rozdziale, mechanizmu powierzania realizacji zadań publicznych organizacjom – takim jak: GOPR, TOPR, WOPR, MSR czy PCK, ZHP, ZHR, Lekarze Bez Granic – zauważając, że współpraca taka może być dla organizacji szansą rozwoju³⁵.

Na pytanie czy aktualnie przyjęte rozwiązania pozwalają na efektywne użycie organizacji pozarządowych w procesie zarządzania kryzysowego, nie można odpowiedzieć jednoznacznie. Z jednej strony, funkcjonujące regulacje prawne pozwoliły, w każdej z sytuacji kryzysowych przytoczonych w opracowaniu, na zaangażowanie organizacji pozarządowych. Zaangażowanie to z pewnością przyczyniło się do zwiększenia efektywności procesu zarządzania kryzysowego. Z drugiej zaś, istnieje jeszcze wiele aspektów współpracy wymagających poprawy. Co trzeba podkreślić, najistotniejsze postulaty nie dotyczą zmian prawnych czy instytucjonalnych, ale procedur, sposobów działania. Oczekiwania takie są wyzwaniem dla wszystkich stron. Ich wprowadzenie nie wiąże się z konkretnymi zmianami przepisów, więc trudno weryfikować ich wykonanie. Potwierdzeniem dla ich kluczowego znaczenia może być tylko praktyka – coraz lepsze prowadzenie procesu zarządzania kryzysowego.

³⁴ *Biała Księga...*, s. 220.

³⁵ Tamże.

Poniżej przedstawiono najważniejsze rekomendacje, kierowane do decydentów, projektujących rozwiązania prawne i instytucjonalne, jak również do twórców dokumentów strategicznych, dotyczących zarządzania kryzysowego.

- Dostrzeganie potrzeby angażowania organizacji we wszystkich fazach procesu, wskazywanie na ich rolę nie tylko w fazie reagowania, ale także w przygotowaniu, planowaniu i odbudowie.
- Traktowanie zagadnienia z właściwą precyzją – dostrzeganie wszystkich podmiotów działających w danym obszarze. Uwzględnienie dynamiki zmian w tym zakresie – zbieranie aktualnych informacji na temat powstawania i rozwiązywania się organizacji, jak również ich łączenia się i podziałów.
- Zachęcanie do nawiązywania współpracy z organizacjami i wykorzystywania ich potencjału. Promowanie rozwiązań dotyczących współpracy zarówno wypracowanych lokalnie, jak również zaczerpniętych z doświadczeń sytuacji kryzysowych. Poszukiwanie nowych form zaangażowania dla organizacji.
- Wskazywanie na konieczność poszanowania zasad współpracy określonych w ustawie, zwłaszcza partnerskiego traktowania organizacji.

Kolejne rekomendacje kierowane są do podmiotów publicznych, które są odpowiedzialne za prowadzenie zarządzania kryzysowego (przede wszystkim w jednostkach samorządu terytorialnego), jak również do innych podmiotów publicznych, które uczestniczą w tym procesie.

- Realizacja współpracy zgodnie z zasadami określonymi w ustawie: pomocniczość, suwerenność stron, partnerstwo, efektywność, uczciwa konkurencja i jawność.
- Wyznaczanie zadań i wspieranie inicjatyw podejmowanych przez organizacje pozarządowe we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego, nie tylko w fazie reagowania. Uwzględnianie organizacji w planach zarządzania kryzysowego.
- Wypracowanie modelu stałej, nie zaś incydentalnej, współpracy z organizacjami pozarządowymi.
- Upowszechnianie dobrych praktyk współpracy. Korzystanie z doświadczeń innych jednostek samorządu.
- Uwzględnianie sił i środków organizacji pozarządowych w bilansie zasobów tworzonemu w danej jednostce. Weryfikacja i uaktualnianie tych informacji, uwzględnianie dynamiki zmian w środowisku pozarządowym.
- Angażowanie przedstawicieli organizacji w pracę zespołów zarządzania kryzysowego oraz innych organów doradczych i opiniujących (komisji bezpieczeństwa i porządku, komisji dialogu społecznego).

- Wykorzystywanie narzędzi do pozyskiwania od organizacji informacji zwrotnej (ankiety, badania fokusowe), dotyczącej oceny współpracy. Uwzględnianie wniosków w dokumentach określających współpracę, jak również w dokumentach dotyczących udziału organizacji w procesie.
- Użyczanie organizacjom nieruchomości lub udostępnianie ich na warunkach preferencyjnych, uwzględnianie roli takich nieruchomości w planach zarządzania kryzysowego (np. jako magazynów, punktów udzielania pomocy socjalno-bytowej).
- Zakup sprzętu łączności, użyczanego organizacjom w razie potrzeby. Szkolenie członków organizacji w zakresie jego użytkowania. Opracowanie i wdrożenie procedur umożliwiających użyczenie sprzętu.
- Podejmowanie współpracy, która pozwala organizacjom na wzmocnienie ich potencjału. Preferowanie realizacji zadań tego rodzaju przez organizacje pozarządowe. Przykładowo, preferowanie organizacji pozarządowych względem innych podmiotów (np. sektora prywatnego, prowadzących działalność dla zysku) przy realizacji zadań w zakresie ratownictwa wodnego na pływalniach.
- Tworzenie warunków do rozwoju organizacji społeczno-wychowawczych, przede wszystkim umożliwianie działania takich organizacji przy placówkach oświatowych, wychowawczych i edukacyjnych (szkoły, świetlice, domy kultury). Umożliwianie organizacjom rozwoju liczebnego.
- Wzmacnianie potencjału Ochotniczych Straży Pożarnych oraz społecznych organizacji ratowniczych: zakup, przekazywanie lub użyczenie takim podmiotom specjalistycznego sprzętu ratowniczego, karetek, samochodów gaśniczych i innych pojazdów.
- Zwrócenie uwagi na wolontarystyczny charakter zaangażowania organizacji i ich członków – poszanowanie pracy wolontariackiej, wprowadzenie form podziękowań dla zaangażowanych podczas działań prowadzonych wspólnie.

Do najważniejszych rekomendacji dla organizacji pozarządowych, które zamierzają uczestniczyć w procesie zarządzania kryzysowego należą:

- deklarowanie realnych możliwości działania, właściwe szacowanie własnych sił i środków – stała weryfikacja i aktualizacja tych informacji, tak by w każdej chwili możliwe było ich przekazanie do odpowiedniej instytucji;
- organizacja wewnętrznych struktur w sposób możliwie dostosowany do struktur zarządzania kryzysowego, zgodnie z zasadą prymatu układu terytorialnego;

- orientacja na realizację zadań nie tylko w fazie reagowania, ale również w pozostałych fazach – artykułowanie potrzeby udziału w fazach przygotowania i planowania;
- informowanie zainteresowanych podmiotów publicznych o zmianach wewnątrz własnej struktury, szczególnie podziałach lub połączeniach między organizacjami;
- wspieranie organizacji, które jeszcze nie współpracują ze stroną publiczną, w nawiązywaniu takiej współpracy oraz upowszechnianie dobrych praktyk współpracy w środowisku organizacji pozarządowych;
- poszukiwanie nowych form i obszarów zaangażowania w każdej z faz zarządzania kryzysowego, występowanie z propozycjami do podmiotów odpowiedzialnych za prowadzenie procesu;
- unikanie instrumentalnego traktowania podmiotów publicznych, orientacja przede wszystkim na realizację wspólnego celu, nie zaś na pozyskiwanie środków na działalność, zwłaszcza w przypadku realizowania zadań publicznych;
- akcentowanie udziału organizacji w procesie zarządzania kryzysowego w kampaniach społecznych i działaniach promocyjnych – zwiększanie świadomości społecznej dotyczącej tego zjawiska.

Zakończenie

Krzywdą, jakiej doznają ofiary sytuacji kryzysowej, budzi współczucie i solidarność. Kataklizm (sytuacja kryzysowa) staje się tematem przewodnim w mediach o zasięgu ogólnokrajowym. Następuje aktywizacja różnego rodzaju grup, organizacji i instytucji. Działalność ta nie sprowadza się wyłącznie do kwestii czysto charytatywnych, organizacji pomocy materialnej dla ofiar kataklizmu, ale przyjmuje wiele różnych form.

Organizacje pozarządowe starają się zagospodarować tę społeczną potrzebę pomagania. Oferują osobom chętnym pole do zaangażowania, służąc w ten sposób umiejętnemu zagospodarowaniu siły społecznej. W obszarze zarządzania kryzysowego pozwala to na właściwe ukierunkowanie osób chętnych do pomocy w sytuacji kryzysowej. Należy uznać, że bez organizacji trzeciego sektora, zagospodarowaniu wszystkich ochotników podołać musiałyby podmioty publiczne, tak obciążone w momencie kryzysu. Można domniemywać, iż siła ta pozostałaby niewykorzystana. Dlatego tak ważne dla zrozumienia przedstawionego problemu jest pojęcie wolontariatu. Z punktu widzenia wolontariusza organizacja pozarządowa jest instytucją, w której może realizować swoją potrzebę pomocy i wsparcia innych. Dla organizacji pozarządowej zaś wolontariusz to osoba, która realizuje jej misję. Zaangażowania wolontariuszy, a tym samym zaangażowania organizacji w niesienie pomocy, nie należy lekceważyć. Decydenci powinni uwzględniać istnienie tej siły społecznej, projektując rozwiązania prawne i instytucjonalne. Praktycy odpowiedzialni za zarządzanie kryzysowe na danym terenie powinni z tego zaangażowania korzystać w sposób zaplanowany – nie zaś przypominać sobie o siłach i środkach kumulowanych przez organizację dopiero w momencie kryzysu. Posługując się definicją sytuacji kryzysowej, należy przypomnieć, iż jest to moment, w którym siły i środki pozostające w dyspozycji aparatu administracyjnego stają się niewystarczające do zlikwidowania zaistniałego problemu i jego skutków. Powstaje luka, którą należy uzupełnić zasobami zewnętrznymi.

To właśnie w tym obszarze wsparcie mogą stanowić opisane w niniejszym opracowaniu organizacje pozarządowe.

Jedną z podstawowych funkcji państwa demokratycznego jest zapewnianie społeczeństwu bezpieczeństwa, rozumianego nie tylko jako stan realny, ale również jego odczucie społeczne. Współcześnie w myśleniu o bezpieczeństwie najważniejszym punktem odniesienia każdego działania jest społeczeństwo, jak pisze Stanisław Koziej „bezpieczeństwo ma zawsze wymiar społeczny”¹. Miarą bezpieczeństwa Polski będzie więc nie tylko zdolność organów państwa do ochrony społeczeństwa przed zagrożeniami, ale także poczucie bezpieczeństwa wśród obywateli – odnoszone do wszystkich zagrożeń, zarówno tych występujących w sferze społeczności lokalnej, regionu, jak i całego państwa wobec sąsiadów. Tym samym punktem odniesienia zostają obywatele, pełniący w demokratycznym państwie rolę nadrzędną. Przyjęcie takiego spojrzenia ma swoje konsekwencje. Zarządzanie kryzysowe nie jest celem samym w sobie, a jedynie środkiem do osiągnięcia dwóch celów – zapewniania poczucia bezpieczeństwa oraz realnej zdolności do ochrony obywateli przed zagrożeniami. O społeczeństwie jako punkcie odniesienia należy myśleć szeroko, biorąc pod uwagę nie tylko zdrowie i życie obywateli, które naturalnie jest na pierwszym miejscu, ale również ich mienie, interesy i dążenia. Również ochrona tych wartości powinna być częścią zapewniania bezpieczeństwa.

Istnienie społeczeństwa obywatelskiego ma ogromne znaczenie dla kwestii bezpieczeństwa, zatem i zarządzania kryzysowego. Można śmiało postawić tezę, iż tworzenie dobrych warunków dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w istotny sposób wzmacnia bezpieczeństwo państwa. Za cel można uznać szeroko rozumiane odzyskanie sfery odpowiedzialności za bezpieczeństwo państwa przez całe społeczeństwo. Sformułowanie „odzyskanie” może mieć tu znaczenie kluczowe. Przywoływane w literaturze badania potwierdzają tezę, iż zainteresowanie obywateli zagrożeniami i potencjalnymi przyczynami sytuacji kryzysowych pojawia się dopiero wtedy „kiedy woda «zagląda» na pole lub w podwórko”, nawet gdy dotyczy to obszaru bardzo często nawiedzanego przez powodzie i podtopienia². Skutecznym instrumentem rozwoju odpowiedzialności wydaje się być angażowanie organizacji pozarządowych w proces zarządzania kryzysowego. Natomiast lekceważący stosunek do ich zaangażowania może świadczyć o nieuwzględnianiu społeczeństwa jako podstawowego czynnika determinującego myślenie o bezpieczeństwie państwa demokratycznego.

¹ S. Koziej, dz. cyt., s. 35.

² M. Cieślarczyk, J. Kunikowski, *Społeczno-organizacyjne uwarunkowania jakości funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego na szczeblu podstawowym*, w: *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*, s. 347.

Zarządzanie kryzysowe jest domeną państwa, a organizacje mają w tym procesie zawsze charakter pomocniczy. W momencie projektowania każdego nowego rozwiązania, dotyczącego włączenia organizacji, mamy do czynienia z koniecznością pogodzenia dwóch wartości. Pierwszą z nich jest chęć wykorzystania dużego potencjału, którym dysponują organizacje. Drugą zaś, konieczność zagwarantowania efektywności systemu, która bezwzględnie musi być cechą zarządzania kryzysowego. Analiza udowadnia nam, że wartości te nie są ze sobą sprzeczne. Jak stwierdzają autorzy *Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego*: „Największą szansą, jaką dla systemu bezpieczeństwa narodowego stanowi istnienie organizacji pozarządowych, jest sam fakt ich oddolnego, spontanicznego powstawania, funkcjonowania i wypełniania założeń statutowych, a co za tym idzie – tworzenia społeczeństwa obywatelskiego, którego członkowie czują się współodpowiedzialni za sprawy ważne, czy to w skali społeczności lokalnych, czy to w skali państwa”³. Postulat ograniczenia tej sfery wyłącznie dla państwowych podmiotów świadczyłby o niezrozumieniu idei państwa demokratycznego, jakim jest Rzeczpospolita Polska.

Postawiona we wstępie teza – zakładająca, iż organizacje pozarządowe posiadają potencjał, którego wykorzystanie w pozytywny sposób wpływa na system zarządzania kryzysowego poprawiając jego efektywność – potwierdza się. W każdej z faz procesu zarządzania kryzysowego jest miejsce dla działań organizacji. Umiejętne zaplanowanie ich udziału pozwala na wykorzystanie przynajmniej części ich potencjału. Zaznaczone w rekomendacjach kwestie pozwoliłyby wykorzystać ten potencjał pełniej. Choć nie należy zapominać o wszystkich ograniczeniach w znaczący sposób wiążących organizacje, to jednak system zarządzania kryzysowego z ich udziałem będzie działał efektywniej.

Niniejsze opracowanie jedynie zarysowuje problem, porusza najbardziej istotne kwestie. Z pewnością zasługuje on na szerszą analizę. Konieczne jest przede wszystkim przeprowadzenie badań empirycznych, z odpowiednio dobraną próbą, pozwalające na ocenę sytuacji w całym kraju. Takim badaniem można objąć przedstawicieli administracji zarządzania kryzysowego, na różnych poziomach (gminnym, powiatowym, krajowym), jak również przedstawicieli konkretnych organizacji pozarządowych. Dokonana przez nich ocena istniejącego stanu pozwoliłaby rzucić światło przede wszystkim na kwestię relacji między podmiotami. W większym stopniu możliwe byłoby wykazanie, jakie zmiany wpłynęłyby pozytywnie na poprawę efektywności systemu. Wyniki badania empirycznego należałoby uzupełnić studiami przypadków poszczególnych, reprezentatywnych sytuacji kryzysowych – na przykład katastrof budowlanych czy

³ *Biała Księga...*, s. 41.

powodzi – uwzględniających relacje uczestników akcji ratowniczych i innych działań. Interesujące mogłyby być również badanie dotyczące motywacji i postaw, obejmujące przedstawicieli organizacji pozarządowych.

Bibliografia

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o *fundacjach*, Dz.U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 z późn. zm.
2. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. *prawo o stowarzyszeniach*, Dz.U. z 1989 r. Nr 20, poz. 104 z późn. zm.
3. Ustawa z dnia 17 maja 1989 roku o *stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. z 1989 r. Nr 29 poz. 154 z późn. zm.
4. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o *ochronie przeciwpożarowej*, Dz.U. z 1991 r. Nr 81, poz. 351 z późn. zm.
5. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o *działach administracji rządowej*, Dz.U. z 1997 r. Nr 141 poz. 943 z późn. zm.
6. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o *samorządzie powiatowym*, Dz.U. z 1998 r. Nr 91 poz. 578, z późn. zm.
7. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o *działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.
8. Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o *Państwowym Ratownictwie Medycznym*, Dz.U. z 2006 r. Nr 191, poz. 1410 z późn. zm.
9. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o *zarządzaniu kryzysowym*, Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.
10. Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o *bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych*, Dz.U. z 2011 r. Nr 208, poz. 1240.
11. Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o *bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich*, Dz.U. z 2011 r. Nr 208, poz. 1241.
12. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 września 1998 r. w *sprawie zakresu, szczegółowych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego*, Dz.U. z 1998 r. Nr 121 poz. 798.

13. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 29 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Dz.U. 1999 r. Nr 111, poz. 1311.
14. Rozporządzenie Rady Ministrów z 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania, Dz. U. 2002 Nr 215, poz. 1818.
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania, Dz. U. 2009 nr 226, poz. 1810.

Dokumenty, raporty, sprawozdania

1. *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013.
2. Breitkopf B., Czyżow D., *Edukacja dla bezpieczeństwa. Program nauczania edukacji dla bezpieczeństwa w gimnazjum*.
3. *Dotacje celowe udzielone przez MSW na realizację zadań z zakresu ratownictwa górskiego i wodnego w 2012 roku*, http://www.msw.gov.pl/porta1/pl/781/10063/Dotacje_celowe_udzielone_przez_MSW_na_realizacje_zadan_z_zakresu_ratownictwa_gor.html
4. Główny Urząd Statystyczny, Departament Badań Społecznych i Warunków Życia oraz Urząd Statystyczny w Krakowie, *Wstępne wyniki badania społecznej i ekonomicznej kondycji stowarzyszeń, podobnych organizacji społecznych, fundacji oraz społecznych podmiotów wyznaniowych w 2010 roku (SOF-1)*, www.stat.gov.pl.
5. Hipsz N., Wądołowska K., *Aktywność społeczna Polaków – poziom zaangażowania i motywacje*, Komunikat z badań CBOS, BS/62/2011, Warszawa 2011.
6. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Katowicach, *Analiza zdarzenia dot.: miejscowe zagrożenia związane z zawaleniem się dachu hali wystawowe Międzynarodowych Targach Katowickich w Chorzowie przy ulicy Bytkowskiej 1b w dniach 28. 01. 2006 – 20. 02. 2006 r.*
7. Mendera Z., *Analiza przyczyn katastrofy hali wystawowej w Katowicach*. Materiały z konferencji naukowo-technicznej *Awarie budowlane*, Szczecin – Międzyzdroje 2007.
8. Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o kontroli Zapewnienie bezpieczeństwa turystyki i rekreacji w górach*, Nr ewid. 8/2014/P/11/003/LKR, Warszawa 2014.
9. *Linia „powodziowa” i strona dla deklarujących pomoc już działa*, www.ww.org.pl/data/razem_powodzianom_informacja.pdf
10. Ożarski P. SP6MRD, *Powódź na Opolszczyźnie. Materiały o udziale krótkofalowców opolskich w akcji pomocy przeciwpowodziowej lipiec 1997*.

-
11. Państwowa Komisja Badania Wypadków Kolejowych, *Raport Nr PKBWK/1/2013 z badania poważnego wypadku kat. A 01 zaistniałego w dniu 03 marca 2012 r. o godz. 20:55 na szlaku Sprowa – Starzyny w torze Nr 1 w km 21,250 linii kolejowej Nr 64 Kozłów – Koniecpol obszar zarządcy infrastruktury PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Zakład Linii Kolejowych w Kielcach*.
 12. PCK, *Sprawozdanie Polskiego Czerwonego Krzyża z dnia 6.03.2012 roku (wraz ze sprawozdaniem uzupełniającym) w sprawie zbiórki publicznej na rzecz ofiar powodzi w Polsce w 2010 roku*.
 13. *Programy profilaktyczne i edukacyjne Polskiego Czerwonego Krzyża*, www.pck.pl
 14. Przewłocka J., *Zaangażowanie społeczne Polaków w roku 2010: wolontariat, filantropia, 1%. Raport z badań*, Warszawa 2011.
 15. Raport NIK, *Informacja o wynikach kontroli stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego kraju oraz przebiegu działań ratowniczych w czasie powodzi na terenach południowej i zachodniej Polski w lipcu 1997 r.*, Warszawa 1998, w: A. Szmyd, *Rola administracji publicznej w ochronie ludności przed nadzwyczajnymi zagrożeniami*, Warszawa 1999.
 16. *Regulamin Straży Ratunkowej Tatrzańskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego*, www.topr.pl/html/pdf/dok_topr/reg_SR_TOPR.pdf
 17. *Statut Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego*, www.wopr.pl
 18. *Statut Związku Strzeleckiego „Strzelec” Organizacji Społeczno-Wychowawczej Zatwierdzony przez Nadzwyczajny Walny Zjazd Delegatów w dniu 28.11.2010 r.*, <http://zs-strzelec.mil.pl/kg/statut>
 19. Trybunał Konstytucyjny, Wyrok z dnia 21 kwietnia 2009 r. Sygn. akt K 50/07.
 20. *Wykaz Jednostek Terenowych WOPR*. Załącznik nr 2 do Uchwały nr 8/2/IX/13 Zarządu Głównego WOPR z dnia 15 czerwca 2013 roku w sprawie wykonywania ratownictwa wodnego przez jednostki Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego.
 21. Zarząd Główny Polskiego Czerwonego Krzyża, *Sprawozdanie z działalności Polskiego Czerwonego Krzyża w 2013 r.*, Warszawa 2014.

Prasa i czasopisma fachowe

1. Bąk T., *Zarządzanie kryzysowe w sytuacji katastrofy kolejowej*, „Ostry Dyżur” 2013, t. 6, nr 1.
2. *Caritas powodziom w 2010 r.*, dodatek do „Rzeczpospolitej” 2010, 9 grudnia, http://www.rzeczpospolita.pl/pliki/dodatki_tematyczne/caritas_LB.pdf
3. Langowicz I., *Jesteśmy na bakier z pierwszą pomocą*, „Przegląd Obrony Cywilnej” 2013, nr 5.
4. Marzec T., Marzec L., *Opis przypadku: powódź 2010 w Sandomierzu. Pierwsza pomoc ratowników Grupy Ratownictwa Polskiego Czerwonego Krzyża*, „Anestezjologia i Ratownictwo” 2011, nr 5.

5. Wójcik K., *Harczerze chcą subwencji na swoją działalność*, „Rzeczpospolita” 2013, 10 kwietnia, <http://prawo.rp.pl/artukul/998140.html>
6. Siodłak J., Wieczorek M., *Działalność i wyposażenie GOPR na przykładzie Grupy Beskidzkiej*, „Na Ratunek” 2014, nr 1.
7. Żemiła E., *Strzelcy poświęcili wakacje*, „Rzeczpospolita” 2010, 12 lipca, <http://www.rp.pl/artukul/506918.html>

Strony internetowe

1. GOPR, www.gopr.pl
2. Lotnicze Pogotowie Ratunkowe, www.lpr.com.pl
3. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, www.msw.gov.pl
4. PCK, www.pck.pl
5. portalstrzelecki.info
6. Ratownictwo Wodne Rzeczpospolitej, rwr.pl
7. Stowarzyszenie Malta Służba Medyczna, malta.med.pl
8. Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy, www.wosp.org.pl
9. ZHP, www.sluzba.zhp.pl
10. X Zjazd Krajowy WOPR, www.zjazdkrajowy.pl
11. ZS „Strzelec”, www.zsstrzelec.com.pl, zs-strzelec.mil.pl
12. Związek OSP RP, www.zosprp.pl

Monografie i opracowania naukowe

1. *Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe – uwarunkowania XXI wieku, współczesne aspekty zarządzania bezpieczeństwem*, red. M. Włodarczyk, A. Marjański, Łódź 2010.
2. *Bezpieczeństwo Narodowe Polski w XXI w.*, red. R. Jakubczak, J. Marczak, Warszawa 2011.
3. Cieślarczyk M., Kuriata R., *Kryzysy i sposoby radzenia sobie z nimi*, Łódź 2005.
4. *Decydowanie publiczne*, red. G. Rydlewski, Warszawa 2011.
5. Easton D., *A Systems Analysis of Political Life*, New York – London – Sydney 1965.
6. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2009.
7. Grocki R., *Zarządzanie kryzysowe. Dobre praktyki*, Warszawa 2012.
8. *Instytucjonalizacja i optymalizacja hierarchicznego modelu matrycy bezpieczeństwa publicznego oraz systemu zarządzania zasobami i działaniami ratowniczymi*, t. 1: *Determinanty i rekomendacje tworzenia systemu bezpieczeństwa publicznego*, red. J. Wołęjszo, Warszawa [2012].

-
9. *Instytucjonalizacja i optymalizacja hierarchicznego modelu matryc bezpieczeństwa publicznego oraz systemu zarządzania zasobami i działaniami ratowniczymi*, t. 2: *Aspekty prawne i praktyczne funkcjonowania systemu bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce*, red. J. Wołęjszo, Warszawa [2012].
 10. *Katastrofy naturalne i cywilizacyjne. Zagrożenia i reagowanie kryzysowe*, red. M. Żuber, Wrocław 2006.
 11. Kurzępa B., *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej. Komentarz*, Toruń 2013.
 12. Kwiatkowski S., Kwiatkowska-Drożdż A., *O bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym*, Tyczyn 2005.
 13. Lidwa W., Krzeszowski, Więcek W., *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, Warszawa 2010.
 14. *Metodologiczne i teoretyczne problemy nauk politycznych*, red. K. Opalek, Warszawa 1975.
 15. Nowak E., *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, Warszawa 2007.
 16. *Polska bez Polskiego Czerwonego Krzyża?*, red. M. Szyszkowska, S. Maciejewski, Warszawa 2011.
 17. Rydlewski G., *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
 18. Schmidt J., *Rozwój organizacji pozarządowych. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012.
 19. Sienkiewicz-Małyjurek K., Krynojewski F. R., *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Warszawa 2010.
 20. Skoczylas J. J., *Prawo ratownicze*, Warszawa 2011.
 21. Skomra W., *Zarządzanie kryzysowe. Praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy*, Wrocław 2010.
 22. Skrabacz A., *Bezpieczeństwo społeczne*, Warszawa 2012.
 23. *Studia europejskie. Zagadnienia metodologiczne*, red. K. A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Warszawa 2010.
 24. *System reagowania kryzysowego*, red. J. Gryz, W. Kitler, Toruń 2007.
 25. Szmyd A., *Rola administracji publicznej w ochronie ludności przed nadzwyczajnymi zagrożeniami*, Warszawa 1999.
 26. *Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*, red. J. Szczupaczyński, Warszawa 1995.
 27. Tyrała P., *Zarządzanie kryzysowe. Ryzyko – bezpieczeństwo – obronność*, Toruń 2003.
 28. *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, red. M. Jabłonowski, L. Smolarek, Pułtusk 2007.
 29. *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*, red. G. Sobolewski, D. Majchrzak, Warszawa 2011.

Artykuły naukowe

1. Adamowski J., Kapuścik W., *Rola i zadania organizacji pozarządowych w sytuacjach kryzysowych*, „Zeszyty Naukowe WSOWL” 2010, nr 3.
2. Almond G., Verba S., *Problem kultury politycznej*, w: *Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*, red. J. Szczupaczyński, Warszawa 1995.
3. Błaszczński W., *Funkcjonowanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na przykładzie katastrofy budowlanej w Chorzowie*, w: *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, red. M. Jabłonowski, L. Smolarek, Pułtusk 2007.
4. Cieślarczyk M., Kunikowski J., *Společno-organizacyjne uwarunkowania jakości funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego na szczeblu podstawowym*, w: *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*, red. G. Sobolewski, D. Majchrzak, Warszawa 2011.
5. Grosset R., *Analiza kompetencyjna i funkcjonalna podstawowych elementów systemu bezpieczeństwa publicznego i zarządzania kryzysowego kraju stwarzająca podstawy do opracowania systemu informatycznego wizualizacji, rezerwacji i monitorowania zasobów ratowniczych jako elementu systemu zarządzania zasobami ratunkowymi*, w: *Instytucjonalizacja i optymalizacja hierarchicznego modelu matryc bezpieczeństwa publicznego oraz systemu zarządzania zasobami i działaniami ratowniczymi*, t. 2: *Aspekty prawne i praktyczne funkcjonowania systemu bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce*, red. J. Wołęjszo, Warszawa [2012].
6. Hatka H., *Współdziałanie struktur zarządzania kryzysowego w czasie akcji przeciwpowodziowej w województwie lubuskim w maju i czerwcu 2010 r.*, w: *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*, red. G. Sobolewski, D. Majchrzak, Warszawa 2011.
7. Hoffmann T., *Ewolucja polskiego systemu zarządzania kryzysowego*, w: *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*, red. G. Sobolewski, D. Majchrzak, Warszawa 2011.
8. Itrich-Drabarek J., *Decydowanie w organach samorządu terytorialnego*, w: *Decydowanie publiczne*, red. G. Rydlewski, Warszawa 2011.
9. Janik C., *Metody prowadzenia działań na rzecz potrzebujących*, w: *Polska bez Polskiego Czerwonego Krzyża?*, red. M. Szyszkowska, S. Maciejewski, Warszawa 2011.
10. Kitler W., *Zarządzanie kryzysowe w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, w: *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*, red. G. Sobolewski, D. Majchrzak, Warszawa 2011.
11. Kitler W., *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, w: *Bezpieczeństwo Narodowe Polski w XXI w.*, red. R. Jakubczak, J. Marczak, Warszawa 2011.

-
12. Kosowski B., *Rola organizacji pozarządowych w systemie zarządzania kryzysowego*, w: *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, red. M. Jabłonowski, L. Smolarek, Pułtusk 2007.
 13. Koziej S., *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 18.
 14. Krawczyński R., *Samoobrona powszechna, obrona cywilna i zarządzanie kryzysowe a edukacja społeczeństwa w zakresie ochrony ludności*, w: *Katastrofy naturalne i cywilizacyjne. Zagrożenia i reagowanie kryzysowe*, red. M. Żuber, Wrocław 2006.
 15. Kurkiewicz A., *Zarządzanie sytuacjami kryzysowymi w polskim systemie prawnym*, w: *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, red. M. Jabłonowski, L. Smolarek, Pułtusk 2007.
 16. Morawski A., *Rola i zadania powiatu w zakresie zarządzania kryzysowego*, praca licencjacka obroniona na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010.
 17. Sienkiewicz P., *Analiza systemowa w zarządzaniu kryzysowym*, w: *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*, red. G. Sobolewski, D. Majchrzak, Warszawa 2011.
 18. Sienkiewicz-Małjurek K., *Zarządzanie kryzysowe w ujęciu procesowym – istota, zadania efekty*, w: *Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe – uwarunkowania XXI wieku, współczesne aspekty zarządzania bezpieczeństwem*, red. M. Włodarczyk, A. Marjański, Łódź 2010.
 19. Skolimowska A., Stobiecki P., *Ostrzeganie i alarmowanie ludności w czasie sytuacji kryzysowych wobec współczesnych uwarunkowań bezpieczeństwa*, w: *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*, red. G. Sobolewski, D. Majchrzak, Warszawa 2011.
 20. Stachowiak Z., Kurek S. T., Dziurny A., *Identyfikacja, charakterystyka, analiza i ocena przebiegu oraz sposobu rozwiązywania sytuacji kryzysowych w Polsce wymagających uruchomienia systemu ratownictwa. Wnioski, zalecenia i rekomendacje do budowy modelu bezpieczeństwa publicznego*, w: *Instytucjonalizacja i optymalizacja hierarchicznego modelu matrycy bezpieczeństwa publicznego oraz systemu zarządzania zasobami i działaniami ratowniczymi*, t. 1: *Determinanty i rekomendacje tworzenia systemu bezpieczeństwa publicznego*, red. J. Wołęjszo, Warszawa 2012.
 21. Sztompka P., *Analiza systemowa w naukach politycznych*, w: *Metodologiczne i teoretyczne problemy nauk politycznych*, red. K. Opalek, Warszawa 1975.
 22. Szymański A., *Systemowe podejście w badaniach europejskich*, w: *Studia europejskie. Zagadnienia metodologiczne*, red. K. A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Warszawa 2010.

Exploiting the Potential of Non-governmental Organizations in the Emergency Management System

Antoni Morawski

Summary¹

By performing one of its basic functions – guaranteeing citizens security, state conducts the process of emergency management. A significant part of the Polish NGO sector comprises the organizations interested in supporting public authorities in carrying out this process. There is a great deal of such organizations, for example: Volunteer Fire Brigades, rescue organizations, youth educational organizations, charitable organizations and organizations owning unique resources. Public administration and emergency services can use the capacity of NGOs to take advantage of their support and help. In each of the phases of emergency management – prevention, preparedness, response and recovery – there are certain tasks that organization may perform, depending on its own resources and expertise. This significantly affects the efficiency of the process. For each of the natural disasters that stroke Poland in the past (mainly the big floods in 1997 and 2010) non-governmental organizations proved to be successful in supporting public authorities. Furthermore participation of these organizations in the process of emergency management provides an evidence for the functioning of civil society. NGOs are often praised for their contribution in the field of rescue actions (response phase). However, public authorities should pay more attention to actions taken by them in all of the abovementioned phases, especially to projects related to the education of the risks.

¹ Napisał: Antoni Morawski.

W Polsce funkcjonuje wiele organizacji pozarządowych, których działalność związana jest z ratownictwem, ochroną ludności i reagowaniem na sytuacje kryzysowe. Niniejsza publikacja to próba odpowiedzi na zasadnicze pytania: w jakim stopniu potencjał tych podmiotów może być wykorzystany w procesie zarządzania kryzysowego; w jaki sposób organizacje te mogą wspierać działania państwowych służb i administracji. W wyniku przeprowadzonej analizy poszczególne formy takiego wsparcia zostały powiązane z konkretnymi fazami procesu zarządzania kryzysowego, a całość uzupełniona przykładami działań podejmowanych podczas klęsk żywiołowych i katastrof.

Antoni Morawski – politolog, absolwent Instytutu Nauk Politycznych, obecnie doktorant na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Jego zainteresowania badawcze koncentrują się wokół zarządzania kryzysowego, samorządu terytorialnego oraz sektora pozarządowego. Współpracował m. in. z Urzędem m. st. Warszawy, działa społecznie w organizacjach pozarządowych związanych z edukacją i wychowaniem.



ISBN 978-83-63183-78-3