

**Tomasz WAŁEK\***

**GMINNE CENTRUM ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO  
– STRUKTURA I ZADANIA**

**STRESZCZENIE**

*Artykuł stanowi próbę scharakteryzowania i opisanie struktury organizacyjnej gminnego centrum zarządzania kryzysowego oraz zdefiniowania jego podstawowych zadań z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa na poziomie lokalnym, publikacja ma na celu opisać podstawy i założenia zarządzania kryzysowego, stosowane procedury i zadania realizowane przez gminne centrum zarządzania kryzysowego. Przedstawiono aspekty organizacyjne, zadania oraz strukturę na podstawie obowiązujących w Polsce przepisów prawnych.*

**Kluczowe słowa:** bezpieczeństwo, zagrożenia, zarządzanie kryzysowe, społeczeństwo, poziom lokalny

**INFORMATION SECURITY IN TOURISM AT THE BEGINNING  
OF THE 21ST CENTURY**

**ABSTRACT**

*This article attempts to characterize and describe the organizational structure of the municipal disaster management center and the definition of its basic tasks of ensuring security at the local level, the publication aims to describe the basis and foundation of crisis management, the procedures and tasks carried out by the municipal disaster management center. The article presents organizational aspects, tasks and structure on the basis of existing legislation in Poland.*

Key words: security, danger, emergency management, public, local level

**ИНФОРМАЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В ЭКОНОМИКЕ ТУРИЗМА  
В НАЧАЛЕ XXI ВЕКА**

**РЕЗЮМЕ**

*Эта статья пытается охарактеризовать и описать организационную структуру муниципального центра стихийными бедствиями и определение его основных задач по обеспечению безопасности на местном уровне, публикация имеет целью описать основой и фундаментом антикризисного управления, процедуры и задачи, выполняемые муниципальным центром борьбы со стихийными бедствиями. Представлены организационные аспекты, задачи и структура на основе действующего законодательства в Польше.*

Ключевые слова: безопасность, угрозы, чрезвычайные ситуации, общество, местный уровень

---

\* mgr Tomasz WAŁEK – Zakład Zarządzania Wydziału Turystyki i Rekreacji Akademii Wychowania Fizycznego w Krakowie, członek Europejskiego Stowarzyszenia Nauk o Bezpieczeństwie *EUROPEAN ASSOCIATION for SECURITY*. e-mail tomekwalek@tlen.pl

Bezpieczeństwo państwa jest istotnym elementem polityki funkcjonowania każdego kraju na świecie. Zapewnienie poziomu bezpieczeństwa obywatelom jest obowiązkiem Państwa, które jako za zadanie priorytetowe powinno sobie postawić stworzenie odpowiednich struktur zapewniających ochronę obywatelom prawa. Priorytety w polskim systemie bezpieczeństwa wynikają z *Konstytucji RP* oraz z przyjętej przez Rząd *Strategii Bezpieczeństwa RP*<sup>255</sup>.

Bezpieczeństwo jest jedną z podstawowych powinności demokratycznego państwa prawnego. W *Konstytucji RP* występuje podmiotowo jako obowiązek państwa względem obywateli<sup>256</sup>.

W *Konstytucji RP* bezpieczeństwo państwa jest obowiązkiem Prezydenta Rzeczypospolitej<sup>257</sup> oraz Rady Ministrów<sup>258</sup>. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw<sup>259</sup>.

Niewątpliwie najważniejszymi dla bezpieczeństwa obywateli i państwa są - na podstawie *Konstytucji RP* - stany nadzwyczajne: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej<sup>260</sup>. Ponadto do najważniejszych ustaw uzupełniających przepisy wprowadzające stany nadzwyczajne przewidziane w *Konstytucji* dla zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa obywateli oraz bezpieczeństwa państwa, należy Ustawa o zarządzaniu kryzysowym<sup>261</sup>.

Zgodnie z tą Ustawą przez sytuację kryzysową należy rozumieć sytuację będącą następstwem zagrożenia i prowadzącą w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych<sup>262</sup>.

Narasta presja czasu, wydarzenia zaczynają ubiegać fakty, występujące zagrożenie staje się coraz bardziej niebezpieczne a zarazem jego skutki są coraz mniej przewidywalne. W wyniku świadomości istnienia zagrożeń, braku takiej świadomości lub też braku wiedzy o możliwościach zapobieżeniu niebezpieczeństwu ujawnia się niestabilne poczucie bezpieczeństwa. Układ kategorii obiektywnych i subiektywnych odczuć możemy podzielić na cztery segmenty:

- stan bezpieczeństwa, gdy poziom zagrożeń jest mały i postrzegany jest jako niewielki,

---

<sup>255</sup> Uchwała Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia „Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022”. (*M.P.* 2013 nr 0 poz. 377)

<sup>256</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (*Dz. U. nr 78, poz. 483, zm*), art. 5, także art. 230, ust. 1.

<sup>257</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (*Dz. U. nr 78, poz. 483, zm*), art. 130.

<sup>258</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (*Dz. U. nr 78, poz. 483, zm*), art. 146, ust. 4, pkt. 7 i 8.

<sup>259</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (*Dz. U. nr 78, poz. 483, zm*), art. 31, ust. 3.

<sup>260</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (*Dz. U. nr 78, poz. 483, zm*), art. 228, ust. 1.

<sup>261</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (*Dz. U. nr 89, poz. 590*).

<sup>262</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (*Dz. U. nr 89, poz. 590*), art. 3.

- fałszywe bezpieczeństwo – gdy poziom zagrożeń jest duży a postrzegany jest jako mały,
- stan zagrożenia – gdy poziom zagrożeń jest duży a postrzeganie tych zagrożeń jest prawidłowe,
- fałszywe zagrożenia – gdy zagrożenia są małe, ale są postrzegane jako duże<sup>263</sup>.

Sytuacja ta wymusza zastosowanie nadzwyczajnych środków bezpieczeństwa oraz uruchomienia odrębnych procedur dla właściwych instytucji. Wprowadza się nowe metody zarządzania, zwane zarządzaniem w sytuacjach kryzysowych. Stąd zagrożenie kryzysowe będzie to: *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 oraz na odtwarzaniu infrastruktury lub przywróceniu jej pierwotnego charakteru*<sup>264</sup>. Zarządzanie kryzysowe odnosi się do takich zagrożeń, które ze względu na swoją specyfikę doprowadziły do ograniczenia możliwości przeciwdziałania nim ze względu na niewystarczającą ilość środków (zasobów) pozwalających zapobiec ich rozwojowi. Mogą to być wszelkie katastrofy cywilizacyjne, awarie techniczne i klęski żywiołowe a także działania terrorystyczne. Konieczne jest synergiczne podejście organów państwa wyrażane w zasadzie powszechności, wszechstronności i elastyczności. Na poziomie krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym tworzy się plany reagowania kryzysowego<sup>265</sup>.

Zgodnie z ustawą na terenie gminy organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego jest wójt, burmistrz, lub prezydent miasta. Do zadań wójta w sprawach zarządzania kryzysowego należy kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy oraz realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego.

Wśród zadań z planowania cywilnego do obowiązków wójta należy realizacja zaleceń do gminnego planu reagowania kryzysowego oraz opracowywanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia Gminny planu reagowania kryzysowego składa się z następujących części<sup>266</sup>:

- 1) plan główny zawierający:
  - a) charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, w tym mapy ryzyka i zagrożenia powodziowego,
  - b) charakterystykę sił i środków, w tym stan rezerw państwowych, oraz ocenę możliwości ich wykorzystania,
  - c) analizę funkcjonowania administracji publicznej, jej skuteczności i możliwości wykorzystania w sytuacjach kryzysowych,
  - d) przewidywane warianty działań w sytuacjach kryzysowych,
  - e) wskazanie trybu aktualizacji planu oraz poszczególnych załączników funkcjonalnych;

<sup>263</sup> KORZENIOWSKI L.: *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*. Warszawa: Difin, 2012, s. 242.

<sup>264</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (*Dz. U. nr 89, poz. 590*), art. 2.

<sup>265</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (*Dz. U. nr 89, poz. 590*), art. 5, ust. 1.

<sup>266</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (*Dz. U. nr 89, poz. 590*), art. 5, ust. 2.

2) procedury reagowania kryzysowego określające zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych, w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny, a w tym:

- a) zadania w zakresie monitorowania zagrożeń,
  - b) bilans i tryb uruchamiania sił i środków niezbędnych do usuwania skutków zagrożeń,
  - c) uruchamianie działań przewidzianych w planie reagowania kryzysowego oraz zasady współdziałania, a także sposoby ograniczania rozmiarów strat i usuwania skutków zagrożeń;
- 3) załączniki funkcjonalne planu głównego określające:
- a) standardowe procedury operacyjne, opisujące sposoby działania podmiotów realizujących zadania z zakresu zarządzania kryzysowego,
  - b) organizację łączności między podmiotami, realizujących zadania z zakresu zarządzania kryzysowego,
  - c) organizację systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania,
  - d) zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń,
  - e) organizację ewakuacji z obszarów zagrożonych,
  - f) organizację opieki społecznej i medycznej, z uwzględnieniem planów zabezpieczenia ratownictwa medycznego,
  - g) organizację ochrony przed zagrożeniami biologicznymi i chemicznymi,
  - h) wykaz zawartych umów i porozumień związanych z realizacją zadań zawartych w planie reagowania kryzysowego,
  - i) zasady oraz tryb oceniania i dokumentowania szkód.

Gminne plany reagowania kryzysowego są zatwierdzane przez starostę powiatu<sup>267</sup> oraz muszą być aktualizowane co 2 lata<sup>268</sup>.

Wójt na terenie gminy będzie jest również odpowiedzialny za zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia oraz wykonywania przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta. Wśród kompetencji wójta należy również podkreślić udział w przeciwdziałaniu skutkom zdarzeń o charakterze terrorystycznym oraz w realizacji zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

Zadania w sprawach zarządzania kryzysowego wójt, burmistrz, prezydent miasta wykonuje przy pomocy **komórki organizacyjnej urzędu gminy** (miasta) właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego. Organem pomocniczym wójta, burmistrza, prezydenta miasta w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest **gminny zespół zarządzania kryzysowego** powoływany przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy<sup>269</sup>.

W zakresie bezpieczeństwa ochrony ludności, gminy mają za zadanie realizować zadania dotyczące: ostrzegania, alarmowania, informowania ludności lokalnej o zagrożeniach, a w razie konieczności na gminie spoczywa obowiązek przeprowadzenia ewakuacji zagrożonej ludności oraz zapewnieniu pomocy medycznej i

<sup>267</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (*Dz. U. nr 89, poz. 590*), art. 17, ust. 2.

<sup>268</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (*Dz. U. nr 89, poz. 590*), art. 5, ust. 4.

<sup>269</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (*Dz. U. nr 89, poz. 590*), art. 19, ust. 2, pkt. 3 i 4.

socjalnej ewakuowanym (leki, wyżywienie, zakwaterowanie, itd.) W skład gminnego zespołu, którego pracami kieruje wójt, wchodzi osoby powołane spośród osób zatrudnionych w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach pomocniczych oraz pracownicy zespolonych służb, inspekcji i straży, skierowani przez do wykonywania zadań w tym zespole na wniosek wójta oraz przedstawiciele społecznych organizacji ratowniczych.

Strukturę organizacyjną komórki organizacyjnej urzędu gminy (miasta) właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego możemy podzielić na grupy robocze o charakterze stałym i czasowym<sup>270</sup>.

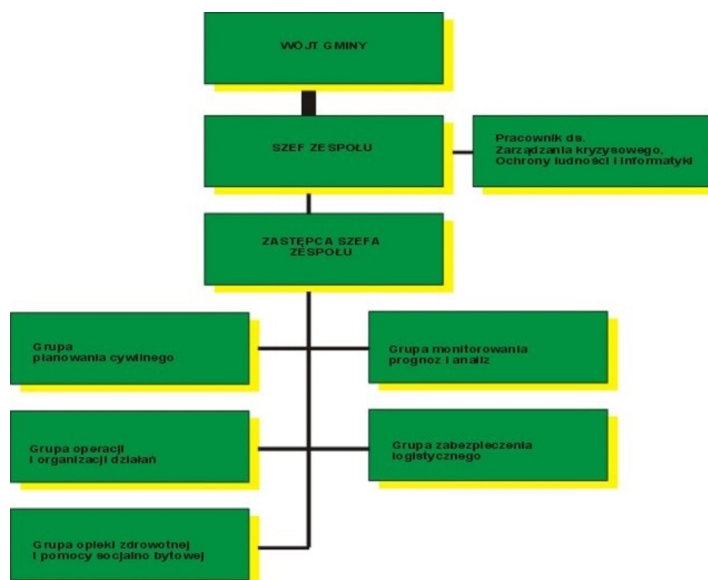
Do grup roboczych gminnego zespołu o charakterze stałym zaliczamy:

- **Grupa planowania cywilnego,**
- **Grupa monitorowania, prognoz i analiz.**

Grupy te są komórkami organizacyjnymi urzędu gminy. Ich siedziba powinna być odpowiednio oznakowana, a adres podany do ogólnie dostępnej, publicznej informacji, tak aby wszyscy mieszkańcy mieli możliwość posiadania wiedzy o jego istnieniu i funkcjonowaniu<sup>271</sup>.

Do grup roboczych gminnego zespołu o charakterze czasowym zaliczamy:

- **Grupa operacji i organizacji działań,**
- **Grupa zabezpieczenia logistycznego,**
- **Grupa opieki zdrowotnej i pomocy socjalno-bytowej.**



Rys 1. Struktura organizacyjna przykładowego Gminnego Centrum Zarządzania Kryzysowego. Źródło: Opracowanie własne

<sup>270</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 roku Nr 142, poz. 1591 ze zmianami).

<sup>271</sup> KORPUS L.: *Zarządzanie kryzysowe w systemie ochrony ludności, Współczesne problemy zagrożeń środowiska*, I Ogólnopolska Szkoła, Jachranka 1998.

Osoby, które są przypisane do pracy w poszczególnych grupach roboczych, zarówno czasowych jak i stałych – delegowane są przez wójta spośród osób, które są zatrudnione w urzędzie gminy, lub też w gminnych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach pomocniczych. Osoby przypisane do pracy z zakresu zarządzania kryzysowego powinny posiadać wykształcenie specjalistyczne w zakresie ratownictwa, zarządzania kryzysowego, ochrony przeciwpożarowej, itd.

Do najważniejszych zadań Gminnego Centrum Zarządzania Kryzysowego zaliczamy<sup>272</sup>:

- ❖ organizacja całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego;
- ❖ współdziałanie z Powiatowym Centrum Zarządzania Kryzysowego oraz centrami zarządzania kryzysowego innych organów administracji publicznej;
- ❖ nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności;
- ❖ współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska;
- ❖ współpraca z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne;
- ❖ realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa;

Z zadań bieżących (do realizacji już w trakcie wystąpienia realnego zagrożenia), wykonywanych przez Gminne Centrum Zarządzania Kryzysowego zaliczamy: ocenę bieżącą występujących zagrożeń na terenie gminy, które mogą mieć realny wpływ na poziom bezpieczeństwa publicznego, przygotowywanie propozycji działań wójtowi gminy (prezydentowi miasta), przekazywanie do informacji publicznej, ogólnodostępnej informacji związanych z zagrożeniami, organizowanie i reagowanie kryzysowe na terenie gminy oraz opiniowanie gminnego planu reagowania kryzysowego i planu ochrony infrastruktury krytycznej. W sytuacji kryzysowej, stanu nadzwyczajnego, klęski żywiołowej, oprócz pracy Gminnego Centrum Zarządzania Kryzysowego, wójt, burmistrz, prezydent ponadto mogą wydawać polecenia wiążące między innymi: jednostkom pomocniczym, jednostce ochrony przeciwpożarowej oraz jednostkom organizacyjnym, przekazanym przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań szczególnych na terytorium gminy. Również wójt, burmistrz czy prezydent miasta mogą występować do kierowników innych jednostek organizacyjnych działających na obszarze gminy z wnioskami o wykonanie czynności niezbędnych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. Wymienione podmioty podlegają kierownictwu organów właściwych w sprawach zarządzania lub kierownictwu ich pełnomocników. Wójt, na obszarze gminy jest również odpowiedzialny za: pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego; współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej, współpraca z podmiotami

---

<sup>272</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (tekst jednolity Dz. U. z 2001 roku Nr 142, poz. 1590 ze zmianami).

realizującymi monitoring środowiska, współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne, nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności<sup>273</sup>. Wójt ma również obowiązek zmuszający go do współpracy z siłami zbrojnymi, udzielania im pomocy i zapasów na wypadek wybuchu konfliktu zbrojnego.

Uzupełnieniem działań Gminnego Centrum Zarządzania Kryzysowego powinno być: przygotowywanie opracowań na temat bieżących inwestycji dotyczących przeciwdziałania sytuacji kryzysowych oraz przekazywanie materiałów szkoleniowych ludności miasta, które dotyczą ochrony przed zagrożeniami jakie mogą wystąpić na terenie gminny ze względu na jej specyfikę.

Bezpieczeństwo społeczności lokalnych daje podstawę do właściwego funkcjonowania nie tylko poszczególnym mieszkańcom i małym wspólnotom, ale w ujęciu globalnym decyduje o kondycji państwa. Pamiętać należy, iż skuteczne i sprawne działanie systemu bezpieczeństwa uzależnione jest między innymi od sprawnego systemu zarządzania kryzysowego. Dzięki współmiernemu podziałowi obowiązków na każdym z szczebli administracji publicznej – gwarantuje stabilizację i funkcjonalność bezpieczeństwa państwa. Prawidłowe zarządzanie kryzysowe wymusza umiejętne zagospodarowanie zasobów ludzkich, opisanych procedur oraz istniejącej technologii. Przepisy prawne, które tworzą strukturę oraz zadania – umożliwiają dokładny i jasny podział obowiązków związanych z zarządzaniem kryzysowym: pomiędzy wójtem, burmistrzem, prezydentem a wojewodą oraz władzami centralnymi. Skoordynowane działania oraz możliwość zastosowania skutecznego działania we wszystkich fazach jest kluczem do prawidłowego zarządzania kryzysowego – tak bardzo niezbędnego w przypadku wystąpienia zagrożenia lub też sytuacji kryzysowej.

## LITERATURA

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (*Dz. U. nr 78, poz. 483, zm.*).

KORPUS L.: *Zarządzanie kryzysowe w systemie ochrony ludności, Współczesne problemy zagrożeń środowiska*, I Ogólnopolska Szkoła, Jachranka 1998.

KORZENIOWSKI L.: *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*. Warszawa: Difin, 2012.

KOSOWSKI B.: *Programowanie działań na wypadek zaistnienia sytuacji kryzysowych*. Kraków: Szkoła Aspirantów Państwowej Straży Pożarnej, 2006.

Uchwała Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia „Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022” (*M.P. 2013 nr 0 poz. 377*).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (*t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.*)

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (*t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.*)

---

<sup>273</sup> KOSOWSKI B.: *Programowanie działań na wypadek zaistnienia sytuacji kryzysowych*. Kraków: Szkoła Aspirantów Państwowej Straży Pożarnej, 2006.

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (*Dz. U. nr 89, poz. 590*).

**Recenzent - Reviewer - Рецензент:**

Artykuł recenzowany przez dwóch niezależnych recenzentów – wykaz na rewersie strony tytułowej.

An article reviewed by two independent critics – see a list on the back of the title page.

Статья, оценивается двумя независимым рецензентами - перечень на обороте заглавного листа.