

Gmina w procesie zarządzania kryzysowego

Abstrakt: Artykuł koncentruje się na roli gminy jako kluczowej jednostki samorządu terytorialnego w zarządzaniu sytuacjami kryzysowymi. Autorka analizuje zarówno teoretyczne fundamenty, jak i praktyczne aspekty funkcjonowania gminy w kontekście kryzysów, takich jak pandemia, klęski żywiołowe czy sytuacje wymagające szybkiej interwencji. Omówione ponadto zostały narzędzia, procedury oraz współpraca międzysektorowa umożliwiające gminom skuteczne zarządzanie kryzysami oraz minimalizowanie ich wpływu na społeczność lokalną.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo publiczne, kryzysy lokalne, reagowanie kryzysowe, współpraca międzysektorowa, NGO, zarządzanie ryzykiem, odpowiedzialność samorządu

1. Wstęp

Współczesne społeczeństwo, skonfrontowane z dynamicznymi zmianami oraz różnorodnymi wyzwaniami, zmuszone jest reagować na nagłe sytuacje kryzysowe, które stanowią istotne zagrożenie dla jego stabilności i bezpieczeństwa. W obliczu tych nieprzewidywalnych wydarzeń skoordynowana i efektywna reakcja instytucji publicznych staje się nieodzowna. W kontekście tych wyzwań gmina jako podstawowa j.s.t. wyrasta na kluczowy podmiot systemu zarządzania kryzysowego. Rola gminy staje się szczególnie istotna w obliczu współczesnych problemów, takich jak pandemia, klęski żywiołowe czy inne sytuacje wymagające szybkiej interwencji.

W tym kontekście ważnym aspektem, wymagającym szerszego omówienia, są narzędzia i procedury stosowane przez gminy w celu skutecznego zarządzania sytuacjami kryzysowymi. W artykule przedstawione zostaną również mechanizmy współpracy międzysektorowej, pozwalające gminom na efektywne działanie w sytuacjach kryzysowych. Poprzez analizę tych elementów artykuł ma na celu nie tylko teoretyczne zrozumienie roli gminy, ale także dostarczenie praktycznych wskazówek dotyczących skutecznego zarządzania kryzysowego na poziomie lokalnym.

Jako najbliższa obywatelowi j.s.t. gmina pełni kluczową funkcję w ochronie i wsparciu społeczności lokalnej w obliczu kryzysów. Wskazuje to na konieczność ukazania gminy jako centralnego podmiotu w procesie zarządzania kryzysowego. W rezultacie artykuł stanowi wkład w rozwój świadomości społecznej i naukowej dotyczącej efektywności działań podejmowanych na tym poziomie lokalnym wobec zmiennych i nieprzewidywalnych sytuacji. W tekście zastosowano analityczno-dogmatyczną metodę badań.

2. Definicja zarządzania kryzysowego

Zarządzanie kryzysowe stanowi przedmiot wielu badań w nauce o bezpieczeństwie, dlatego literatura dotycząca tej problematyki jest obszerna. Na potrzeby swoich analiz badacze tworzą definicje pojęć, np. zarządzania w kryzysie czy przestrzeni w kryzysie, które niejako uzupełniają ustawowe definicje, analizowane także szeroko w doktrynie i w orzecznictwie.

Mając to na uwadze, zgodnie np. z art. 2 u.z.k. zarządzanie kryzysowe tworzy „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”¹. Rozważania nad tą definicją prowadził Trybunał Konstytucyjny. Jak określono w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 21 kwietnia 2009 r.², zarządzanie kryzysowe, będące elementem zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, polega na opracowywaniu planów i programów opisujących metody działań w zakresie zapobiegania sytuacjom kryzysowym, a w ich trakcie na przygotowaniu do „przejmowania kontroli” nad sytuacjami kryzysowymi.

Podejmując próbę zdefiniowania współczesnego zarządzania kryzysowego, warto zwrócić uwagę na fakt braku ograniczania się do działań nakierowanych na rozwiązanie zaistniałej sytuacji kryzysowej, gdyż wówczas chodziłoby o zarządzanie w sytuacjach kryzysowych. Upraszczając, oznacza to planowanie pod presją oraz wykorzystywanie wszelkich dostępnych zasobów organizacji do rozwiązania zaistniałej trudnej sytuacji. Natomiast zarządzanie

¹ Art. 2 u.z.k.

² Dz. U. z 2009 r. Nr 65, poz. 553; wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2009 r., K 50/07.

kryzysowe zawiera w sobie przedsięwzięcia zapobiegawcze i przygotowawcze, planowane i realizowane jako ciąg czynności o charakterze prewencyjnym lub ograniczającym możliwości powstawania sytuacji kryzysowych i złagodzenie ich skutków³.

Na potrzeby niniejszego artykułu warto przytoczyć kilka definicji wypracowanych przez badaczy. Wspólnym ich mianownikiem jest traktowanie tego zarządzania jako procesu. Doktryna wyraźnie akcentuje w swoim dorobku istotne elementy definicji, szczególnie te ustawowe, co podkreśla jej znaczenie w interpretacji prawa. Przyjmując taki punkt widzenia, badacze wyróżniają części tego procesu – cykle i fazy. Między tymi koncepcjami istnieją niewielkie rozbieżności, ale ich wspólną cechą jest zamknięty charakter zarządzania kryzysowego. Końcem każdej sytuacji kryzysowej jest przygotowanie do reakcji na kolejną. Użycie schematu złożonego z trzech faz jako cyklu idealnego zarządzania kryzysowego proponuje A. Kurkiewicz. Składa się on kolejno z: planowania, reagowania oraz odbudowy. Wszystkie są spięte klamrą czwartej fazy – monitorowania⁴. W ujęciu R. Grockiego fazy to: przygotowanie, zapobieganie, reagowanie. Ostatnią fazę nazywa odtwarzaniem, wskazując na konieczność odtwarzania zniszczeń, które nie mają charakteru fizycznego. Zaznacza on, iż schematy przedstawiające zamknięty cykl czterech faz mają pewną nieściśłość, ponieważ dwie fazy – przygotowanie i zapobieganie – realizowane są równoległe⁵.

Koncepcja sformułowana przez R. Kuriatę prezentuje zamknięty cykl działań. W jego ramach istnieją dwa podcykle: planowania (złożony z faz zapobiegania i przygotowania) oraz realizacji (reagowania i odbudowy)⁶. Wprowadza on wyraźne podziały i korzyści wynikające z dwóch podcykli zarządzania kryzysowego, które składają się z faz planowania oraz realizacji. Pierwszy z podcykli, skupiający się na planowaniu, obejmuje fazę zapobiegania, umożliwiającą identyfikację potencjalnych zagrożeń i skuteczne stosowanie działań prewencyjnych. Pozwala to na minimalizację ryzyka oraz tworzenie warunków do uniknięcia sytuacji kryzysowej. Faza przygotowania w tym podcyklu koncentruje się natomiast na rozwijaniu zdolności reakcji poprzez szkolenia, cwi-

³ G. Sobolewski, M. Sikora, *Struktura systemu zarządzania kryzysowego w Polsce – uwarunkowania, zadania i funkcjonowanie*, [w:] D. Wróblewski (red.), *Wybrane zagadnienia z zakresu planowania cywilnego w systemie zarządzania kryzysowego RP*, Józefów 2014, s. 39.

⁴ A. Kurkiewicz, *Zarządzanie sytuacjami kryzysowymi w polskim systemie prawnym*, [w:] M. Jabłonowski, L. Smolak (red.), *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, Pułtusk 2007, s. 153.

⁵ R. Grocki, *Zarządzanie kryzysowe. Dobre praktyki*. Warszawa 2012, s. 42.

⁶ M. Cieślarczyk, R. Kuriata, *Kryzysy i sposoby radzenia sobie z nimi*, Łódź 2005, s. 104.

czenia oraz tworzenie spójnych planów zarządzania kryzysowego. Drugi podcykl, związany z realizacją, obejmuje fazę reagowania, która umożliwi szybką i zorganizowaną reakcję na sytuację kryzysową. Koordynacja działań i minimalizacja szkód są kluczowe na tym etapie. Faza odbudowy skupia się z kolei na przywracaniu normalności, naprawie szkód oraz wzmocnieniu struktur w celu zwiększenia odporności na przyszłe kryzysy. Te dwie fazy podcykli kształtują kompleksowy i elastyczny cykl zarządzania kryzysowego, dostarczając organizacjom narzędzi do skutecznego zarządzania sytuacjami krytycznymi we wszystkich ich wymiarach.

3. Zarządzanie kryzysowe na poziomie gminy

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym zapewnienie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, zostały oddelegowane z poziomu centralnego i należą do zadań własnych j.s.t., w tym gminy. To właśnie wspomniane podstawowe j.s.t. znajdują się najbliżej obywateli i mają bezpośrednią możliwość rozpoznania ich potrzeb w zakresie bezpieczeństwa oraz oceny potencjalnych zagrożeń. W ten sposób są w stanie podjąć najbardziej adekwatną reakcję na wskazane potrzeby i zagrożenia. Samorządy wykonują zadania samodzielnie, a administracja rządowa pełni jedynie funkcję nadzorczą i koordynacyjną nad ich działaniami⁷. Właściwym terenowym organem w odniesieniu do organizacji oraz realizacji zarządzania kryzysowego w podstawowej j.s.t. jest organ wykonawczy gminy, czyli wójt (burmistrz lub prezydent miasta)⁸.

Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego należy do zadań własnych każdej j.s.t., ponadto mogą one wykonywać zadania zlecone w tej dziedzinie z zakresu administracji rządowej. Zadania własne w tym zakresie mieszczą się w zapisach art. 7 ust. 1 pkt 14 u.s.g., zgodnie z którym zadania własne gminy obejmują m.in. sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej. Przez wzgląd na fakt, że Konstytucja RP i u.s.g. określają zasadę domniemania właściwości gminy co do

⁷ K. Sienkiewicz-Małyjurek, *Współpraca na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego z pozycji samorządów gminnych*, [w:] M. Włodarczyk, A. Marjański (red.), *Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe – uwarunkowania XXI wieku. Współczesne aspekty zarządzania bezpieczeństwem*, Łódź 2010, s. 50.

⁸ B. Zdorowski, *Teoria zarządzania kryzysowego*. Szczytno 2014, s. 90.

wszystkich spraw o znaczeniu lokalnym⁹, to i w tym zakresie oznacza to, że o ile sprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego nie zostały zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów, właściwe do ich rozstrzygnięcia i załatwiania są gminy. Ponadto mogą one, w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, zawierać porozumienia¹⁰. Są one tworzone także w zakresie zarządzania kryzysowego. Za przykład niech posłuży wielkie międzygminne porozumienie 21 gmin należących do Stowarzyszenia Aglomeracji Opolskiej oraz Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Opolu dotyczące współpracy w sytuacjach kryzysowych. W tamtym czasie, czyli w 2016 r., było to pierwsze tego typu porozumienie w skali kraju. Do podstawowych jego założeń należy solidarna pomoc wszystkich partnerów w sytuacji wystąpienia zagrożenia, poprawa systemu zarządzania podczas zdarzeń ekstremalnych, udoskonalenie systemu alarmowania i ostrzegania ludności, poprawa wyposażenia w zasoby materiałowe i sprzętowe na wypadek zdarzeń ekstremalnych, poprawa infrastruktury wykorzystywanej podczas zdarzeń nadzwyczajnych, poprawa wymiany informacji podczas zaistnienia sytuacji kryzysowej, zintensyfikowanie edukacji mieszkańców w zakresie prawidłowego zachowania się na wypadek nadzwyczajnych zagrożeń¹¹. Skuteczne zarządzanie kryzysowe na poziomie gminy wymaga dobrze zorganizowanych struktur i instytucji. Wprowadzenie odpowiednich procedur, szkoleń dla personelu oraz współpraca z jednostkami ratowniczymi są kluczowe dla sprawnego funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) poza zadaniami dotyczącymi bieżących spraw gminy i gospodarowania mieniem komunalnym może opracowywać projekt planu operacyjnego ochrony przed powodzią, ogłaszać i odwoływać pogotowie oraz alarm przeciwpowodziowy¹². Przepisy u.z.k. enumeratywnie wymieniają zadania organu wykonawczego gminy z zakresu zarządzania kryzysowego. Należą do nich m.in.: kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy, realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym realizacja zaleceń do gminnego planu zarządza-

⁹ Art. 6 ust. 1 u.s.g.

¹⁰ Art. 74 u.s.g.

¹¹ *Wielkie międzygminne porozumienie. Mają współpracować w sytuacjach kryzysowych*, „Gazeta Wyborcza”, 19 października 2016 r., <https://opole.wyborcza.pl/opole/7,35086,20856568,wielkie-miedzygminne-porozumienie-maja-wspolpracowac-w-sytuacjach.html> [dostęp 26.12.2023].

¹² M. Bidziński, *Organizacja wewnętrzna gminy*, [w:] M. Chmaj (red.), *Status prawny rady gminy*, Warszawa 2012, s. 237.

nia kryzysowego i opracowywanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnego planu zarządzania kryzysowego, zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego, wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta, zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym, współdziałanie z Szefem ABW w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków tych zdarzeń, organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej¹³.

Zadania związane z zarządzaniem kryzysowym wójt (burmistrz, prezydent miasta) realizuje za pomocą właściwej komórki organizacyjnej. Zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 19 ust. 4 u.z.k. organem pomocniczym jest gminny zespół zarządzania kryzysowego (gzkk) powoływany zarządzeniem¹⁴. Do gzkk pod kierownictwem organu wykonawczego powołuje się osoby spośród zatrudnionych w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach pomocniczych, pracowników zespolonych służb, inspekcji i straży, skierowanych przez przełożonych do wykonywania zadań w tym zespole, na wniosek organu wykonawczego gminy oraz przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych. Składa się on z szefa, jego zastępcy oraz grup roboczych. Szefa zespołu gminnego oraz jego zastępców wyznacza się spośród pracowników urzędu gminy lub jej jednostek¹⁵. Jak zauważa M. Karpiuk, katalog osobowy gzkk przyjmuje charakter otwarty, obejmując zarówno specjalistów w danej dziedzinie, jak i osoby spoza obszaru bezpieczeństwa i porządku publicznego. Skład tego zespołu nie jest ograniczony przez ustawodawcę, a decyzję o liczbie członków podejmuje organ powołujący, czyli wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Strukturę zespołu kształtuje organ wykonawczy gminy, uwzględniając lokalne uwarunkowania i dążąc do efektywnego działania¹⁶.

Kontynuując ten wątek, należy wskazać na zadania wykonywane przez zespół gminny, które są przewidziane dla zespołu wojewódzkiego¹⁷. W szczególności dokonuje on oceny występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń, przygotowuje propozycje działań i przedstawia wójtowi, burmistrzowi lub pre-

¹³ Art. 19 ust. 2 u.z.k.

¹⁴ Art. 19 ust. 4 u.z.k.

¹⁵ Art. 19 ust. 6 u.z.k.

¹⁶ M. Karpiuk, *Zarządzanie kryzysowe na poziomie gminnym*, [w:] M. Czuryk et al., *Prawo zarządzania kryzysowego. Zarys systemu*, Olsztyn 2016, s. 95.

¹⁷ Art. 19 ust. 5 u.z.k.

zydentowi miasta wnioski dotyczące wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w gminnym planie zarządzania kryzysowego. Przekazuje także do wiadomości publicznej informacje związane z zagrożeniami, opiniuje gminny plan zarządzania kryzysowego, który stanowi jedno z podstawowych narzędzi działania wójta gminy w przypadku wystąpienia zagrożenia powodującego lub mogącego spowodować sytuację kryzysową o skali wymagającej koordynacji prowadzonych działań ratowniczo-zapobiegawczych na jej terenie. W tym miejscu nie sposób nie wspomnieć o Gminnym Centrum Zarządzania Kryzysowego (gczk), będącym komórką organizacyjną urzędu gminy i podlegającym bezpośrednio organowi wykonawczemu. Co ważne, gczk realizuje zadania z zakresu zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej wynikające z odpowiednich ustaw, rozporządzeń i zarządzeń wykonawczych, wykonawczych, a także realizuje zadania własne gminy. Jest ono powoływane jako organ nieetatowy, który zbiera się doraźnie, w miarę potrzeby, i ma charakter fakultatywny. Jego działanie jest inicjowane sygnałem do zebrania się pracowników urzędu i ustalenia dyżurów lub zadań¹⁸. Organ wykonawczy gminy określa, w drodze zarządzenia, organizację i tryb pracy Zespołu, z uwzględnieniem rozwiązań pozwalających na niezwłoczne zebranie się Zespołu i zapewnienie uzyskania pełnej informacji o zdarzeniach będących przedmiotem posiedzenia. W skład zespołu gminnego mogą wchodzić inne osoby zaproszone przez przewodniczącego.

4. Współpraca z NGO

„Tyle państwa, na ile to konieczne, tyle społeczeństwa, na ile to możliwe” – to stwierdzenie wyraża zasadę subsydiarności. Stąd ważne jest, by organizacje współpracowały z administracją publiczną. W obecnym stanie prawnym współpraca i udział organizacji pozarządowych w rozwiązywaniu problemów społecznych oraz realizacji zadań publicznych są zapisane w wielu ustawach. Największe pole do współpracy mają samorządy gminne i powiatowe, rzadziej władze wojewódzkie (samorządowe i rządowe), stosunkowo najmniejsza jest rola organizacji na poziomie władz krajowych – gdyż zgodnie z zasadą subsydiarności zadania o znaczeniu lokalnym zostały przekazane na najniższe pozio-

¹⁸ Oficjalny serwis internetowy Urzędu Miejskiego w Puszczykowie, <https://puszczykowo.pl/strefa-miejska/informacje/przydatne-informacje/bezpieczenstwo/gminne-centrum-zarzadzania-kryzysowego> [dostęp 22.04.2024].

my administracji. W przypadku administracji rządowej rola organizacji ma więc najczęściej charakter konsultacyjny¹⁹.

Obecnie organizacje pozarządowe tworzą sieć dobrze rozwiniętych i zróżnicowanych podmiotów, które ze względu na rodzaj działalności, określanej jako działalność pożytku publicznego, wykonują zadania, które z mocy prawa realizują również j.s.t. Przepis art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁰ definiuje działalność pożytku publicznego jako działalność społecznie użyteczną, prowadzoną przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych, określonych w art. 4 ust. 1 u.d.p.p.w. Warto też zaznaczyć, że obszar ich działania nosi – w zdecydowanej większości – cechy działań lokalnych i tylko nieliczne z tych organizacji obejmują swoim zasięgiem regiony czy nawet obszar całego kraju. Analizując więc stosunki między gminami a organizacjami pozarządowymi w ujęciu prawnym, należy zauważyć, że u.s.g. zawiera przepis, który odnosi się wprost do takiej współpracy. Ma on jednak charakter kompetencji ogólnej i sposobu realizacji tego zadania nie konkretyzuje. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 1 pkt 19 u.s.g. do zadań własnych gminy ustawodawca zaliczył sprawy współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w.²¹ Pamiętać jednak należy, że u.s.g. ma charakter ustrojowy i nie zawiera szczegółowych regulacji, które powinny znaleźć się w ustawach zwykłych. Wspomniana u.d.p.p.w. reguluje w całości prowadzenie działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych, współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz współpracy²². Tak więc to cytowana ustawa stwarza ramy współpracy między gminami a organizacjami pozarządowymi i powinna stanowić podstawę ich wzajemnych relacji.

Należy również pamiętać, że w Polsce jest 66 miast na prawach powiatów. Są to gminy miejskie, którym zostały udzielone na jej terytorium również kompetencje spełniane przez administrację powiatową. W takich jednostkach rada miasta spełnia jednocześnie funkcje rady powiatu, zaś prezydent miasta – oprócz kompetencji przynależnych burmistrzowi – ma dodatkowe uprawnie-

¹⁹ *Poradnik. Jak można współpracować z administracją*, <https://poradnik.ngo.pl/jak-mozna-wspolpracowac-z-administracja> [dostęp 3.02.2024].

²⁰ Dz. U z 2023 r. poz. 571, dalej: u.d.p.p.w.

²¹ Art. 7 ust. 1 pkt 19 u.s.g.

²² Art. 4d u.d.p.p.w.

nia, analogiczne do zarządu powiatu²³. Warto w tym miejscu wspomnieć o fakcie, że w Polsce mamy do czynienia z dwoma rodzajami powiatów: powiatami ziemskimi, które skupiają od kilku do kilkunastu sąsiadujących ze sobą gmin, oraz powiatami grodzkimi, którymi są miasta na prawach powiatu lub gminy o statusie miasta, wykonujące zadania powiatu. Przykładem takich miast są stolice województw oraz inne miasta wynikające z przepisów. W myśl art. 3 pkt 6 u.z.k.²⁴ miasta na prawach powiatu zadania w sprawach zarządzania kryzysowego realizują tak jak w powiecie. Określa to art. 17 ust. 4 u.z.k.²⁵

Realizacja zadań wynikających z problematyki bezpieczeństwa powszechnego jest dzisiaj istotnym obowiązkiem nie tylko organizacji i instytucji struktur rządowych, samorządowych, ale także ważnym wyzwaniem dla struktur pozarządowych i społecznych²⁶. Struktury organizacji pozarządowych są potocznie zwane w literaturze przedmiotu „trzecim sektorem” w bezpieczeństwie powszechnym, publicznym, ekologicznym i społecznym. Organizacje te aktywnie angażują swe siły i środki do działań na rzecz bezpieczeństwa, ochrony państwa i obywateli. Organizacje pozarządowe²⁷ dysponują znacznym potencjałem, cechuje je profesjonalizm społeczny, który z powodzeniem może być wykorzystany na wielu płaszczyznach bezpieczeństwa i ochrony od poziomu lokalnego do narodowego. Stan znajduje potwierdzenie w treści Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego RP, gdzie zapisano, że trzeci sektor w kontekście bezpieczeństwa dostrzegany jest w sytuacjach nagłych klęsk, ale niedoceniana jest jego rola w codziennej działalności²⁸. Podejmując próbę omówienia relacji między organizacjami pożytku publicznego a j.s.t., stwierdzić należy, że najważniejszym dokumentem ustalającym zasady wzajemnych relacji jest program współpracy²⁹. Program, o którym mowa, jest uchwalany corocznie przez organ stanowiący j.s.t. po konsultacjach do 30 listopada roku poprzedzającego okres jego obowiązywania. Zaznaczyć należy,

²³ *Poradnik. Jak można współpracować...*

²⁴ Art. 3 pkt 6 u.z.k.

²⁵ Art. 17 ust. 4 u.z.k.

²⁶ *Współpraca samorządów z organizacjami pozarządowymi i wolontariatem*, https://www.doradcasamorządu.pl/wydania-archiwalne/rok-2021/136-sas4_2021/5370-wsp%C3%B3wpraca-samorz%C4%85d%C3%B3w-z-organizacjami-pozarz%C4%85dowymi-i-wolontariatem.html [dostęp 17.01.2024].

²⁷ J. Schmidt, *Rozwój organizacji pozarządowych. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012, s. 9-11.

²⁸ Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013, s. 41.

²⁹ Art. 5a ust. 1 u.d.p.p

że program, o którym mowa w powołanym przepisie, ma charakter obligatoryjny, w przeciwieństwie do programu wieloletniego³⁰.

Co warto podkreślić, w Polsce w grudniu 2021 r. było zarejestrowanych 138 tys. organizacji pozarządowych, czyli 107 tys. stowarzyszeń oraz 31 tys. fundacji (według rejestru REGON). Formę prawną stowarzyszenia mają także ochotnicze straże pożarne (OSP), których jest 16,5 tys. Warto zaznaczyć, że 138 tys. zarejestrowanych w Polsce organizacji nie oznacza, że tyle organizacji aktywnie działa. Główny Urząd Statystyczny szacuje, że około 50% będących w rejestrze organizacji rzeczywiście prowadzi swoją działalność. Pozostałe ją zawiesiły bądź zakończyły, jednak nie wyrejestrowały się z rejestrów. Oznacza to, że w Polsce aktywnie działa około 70 tys. stowarzyszeń i fundacji. Mówiąc o liczebności sektora pozarządowego, należy wziąć pod uwagę tylko dwie formy prawne wskazane wyżej, co potwierdza stosowanie tzw. wąskiej definicji sektora pozarządowego. Warto jednak podkreślić, że w Polsce istnieje ponad 70 tys. innych podmiotów, które można zaliczyć do szeroko rozumianej sfery społecznej. Są to m.in. koła łowieckie, związki zawodowe, spółdzielnie socjalne, organizacje pracodawców, koła gospodyń wiejskich, kółka rolnicze, cechy rzemieślnicze, instytucje kościelne i partie polityczne. Co roku powstają nowe organizacje – w 2021 r. zarejestrowało się ich około 5 tys. (3 tys. stowarzyszeń i 2 tys. fundacji)³¹.

Podstawowym typem i formą prawną organizacji pozarządowej, realizującą zadania w zakresie ochrony ludności, jest fundacja. Fundacje jako organizacje funkcjonują w oparciu o ustawę z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach³². W obszarze ściśle związanym z sytuacjami kryzysowymi funkcjonuje ok. 29% organizacji pozarządowych. Organizacje działające w tych sferach są wynagradzane statusem Organizacji Pożytku Publicznego, co otwiera im możliwości dodatkowego pozyskiwania środków finansowych na działalność. Mają one możliwość otrzymywania odpisów podatkowych stanowiących 1,5% podatku dochodowego opłacanego przez osoby fizyczne. Przykładami fundacji wspierających organy rządowe i samorządowe w procesie zarządzania kryzysowego i ochrony ludności są Edukacja i Technika Ratownictwa, Razem Bezpieczniej czy Ratujmy życie. Działalność fundacji w omawianych dziedzinach polega na wspo-

³⁰ Art. 5a ust. 2 u.d.p.p

³¹ B. Charycka, M. Gumkowska, J. Bednarek, *Kondycja organizacji pozarządowych 2021*, Warszawa 2022.

³² Art. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, Dz. U. Nr 21 poz. 97 z późn. zm.

maganiu organizacji rządowych i samorządowych. Fundacje w przeciwieństwie do stowarzyszeń na realizowaną działalność statutową muszą posiadać własne siły, środki i majątek³³.

W zarządzaniu kryzysowym poza procedurami kluczowe znaczenie mają ludzie i to zarówno jeśli chodzi o zasoby kadrowe organów administracji publicznej, jak i oddolne inicjatywy mieszkańców. Samorządowcy zwracają uwagę, że doskonale pokazał to kryzys uchodźczy związany z wojną w Ukrainie, szczególnie w pierwszym etapie kształtowania się systemu pomocy.

5. Podsumowanie

Na podstawie przytoczonej na początku artykułu definicji zarządzania kryzysowego bez wątpienia można stwierdzić, że zjawisko to jest wpisane w działalność organów administracji publicznej, jest działaniem nakierowanym na zapobieganie, przygotowanie i reagowanie w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, jest działaniem planowym, uporządkowanym i skoordynowanym, ma również na celu usuwanie skutków występujących sytuacji kryzysowych, jak też odtwarzanie zasobów i infrastruktury krytycznej. Na poziomie samorządu gminnego obydwie organy ustrojowe, zarówno rada gminy, jak i wójt, burmistrz lub prezydenta miasta, są wyposażone w kompetencje z obszaru zarządzania kryzysowego. Kompetencje te wynikają wprost z u.z.k. oraz u.s.g. Gmina odgrywa niezwykle istotną rolę, o ile nie najważniejszą, w systemie zarządzania kryzysowego, ponieważ to właśnie na jej terenie często mają miejsce pierwsze zarzewia sytuacji kryzysowych. Jako podstawowa j.s.t. gmina jest blisko mieszkańców i posiada unikalną wiedzę o lokalnych warunkach, co czyni ją kluczowym ogniwem w szybkiej reakcji na różnego rodzaju zagrożenia. Skuteczna koordynacja działań na poziomie gminy może zapobiec eskalacji kryzysu oraz zminimalizować jego negatywne skutki dla społeczności lokalnej.

Podjmując temat kluczowych aspektów efektywnego zarządzania kryzysowego na poziomie lokalnym, należy zasygnalizować, że jedno z największych wyzwań stanowi konieczność stworzenia spójnego systemu, który integrowałby zarządzanie kryzysowe w gminie z ochroną ludności. Mimo wieloletnich dyskusji i projektów ustaw nie ma konkretnych rozwiązań, co świadczy o trud-

³³ E. Zgajewska-Rytelewska, *Trzeci sektor w zarządzaniu kryzysowym*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje” 2017, nr 28, s. 238.

nościach w implementacji. Wskazuje się także na potrzebę, aby te rozwiązania miały charakter ponadpartyjny, co podkreśla istotę współpracy i jedności w tworzeniu skutecznych mechanizmów zarządzania kryzysowego na poziomie lokalnym. Warto zadać w tym miejscu pytanie, jak współczesne narzędzia informatyczne mogłyby poprawić efektywność tak zarządzania kryzysowego, jak i budowania planów. Być może odpowiedzią na tę potrzebę byłoby specjalistyczne oprogramowanie zapewniające platformę do zarządzania kryzysowego (Crisis Management System). Pozwoliłoby ono na gromadzenie istotnych informacji, koordynowanie działań, zarządzanie zasobami, komunikację wewnętrzną i zewnętrzną, jak też śledzenie postępów działań ratowniczych.

Ponadto warto pochylić się nad opinią na temat niskiej aktywności zespołów. O częstotliwości zwoływania spotkań gminnych zespołów zarządzania kryzysowego decyduje jego przewodniczący, czyli wójt, burmistrz, prezydent. Nie posiadając informacji statystycznych na temat częstotliwości spotkań gzzk, trudno jest się odnieść do faktycznej aktywności tychże. Zweryfikowanie i ocenienie stanu faktycznego wymagałyby przeprowadzenia badań na określonej grupie badawczej.

Akty prawne

Ustawa z dnia 14 kwietnia 1984 r. o fundacjach (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 166).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 571).

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 122 z późn. zm.).

Orzecznictwo

Wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2009 r., K 50/07.

Literatura

Bidziński M., *Organizacja wewnętrzna gminy*, [w:] M. Chmaj (red.), *Status prawny rady gminy*, Warszawa 2012.

- Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013.
- Charycka B., Gumkowska M., Bednarek J., *Kondycja Organizacji Pozarządowych 2021*, Warszawa 2022
- Cieślarczyk M., Kuriata R., *Kryzysy i sposoby radzenia sobie z nimi*, Łódź 2005.
- Grocki R., *Zarządzanie kryzysowe. Dobre praktyki*. Warszawa 2012.
- Karpiuk M., *Zarządzanie kryzysowe na poziomie gminnym*, [w:] M. Czuryk et al., *Prawo zarządzania kryzysowego. Zarys systemu*, Olsztyn 2016.
- Kurkiewicz A., *Zarządzanie sytuacjami kryzysowymi w polskim systemie prawnym*, [w:] M. Jabłonowski, L. Smolak (red.), *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, Pułtusk 2007.
- Schmidt J., *Rozwój organizacji pozarządowych. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012.
- Sienkiewicz-Małyjurek K., *Współpraca na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego z pozycji samorządów gminnych*, [w:] M. Włodarczyk, A. Marjański (red.), *Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe – uwarunkowania XXI wieku. Współczesne aspekty zarządzania bezpieczeństwem*, Łódź 2010.
- Sobolewski G., Sikora M., *Struktura systemu zarządzania kryzysowego w Polsce – uwarunkowania, zadania i funkcjonowanie*, [w:] D. Wróblewski (red.), *Wybrane zagadnienia z zakresu planowania cywilnego w systemie zarządzania kryzysowego RP*, Józefów 2014.
- Zdorowski B., *Teoria zarządzania kryzysowego*. Szczytno 2014.
- Zgajewska-Rytelewska E., *Trzeci sektor w zarządzaniu kryzysowym*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje” 2017, nr 28.

Strony internetowe

- Wielkie międzygminne porozumienie. Mają współpracować w sytuacjach kryzysowych*, „Gazeta Wyborcza”, 19 października 2016 r., <https://opole.wyborcza.pl/opole/7,35086,20856568,wielkie-miedzygminne-porozumienie-maja-wspolpracowac-w-sytuacjach.html> [dostęp 26.12.2023].
- Poradnik. Jak można współpracować z administracją*, <https://poradnik.ngo.pl/jak-mozna-wspolpracowac-z-administracja> [dostęp 3.02.2024].
- Współpraca samorządów z organizacjami pozarządowymi i wolontariatem*, https://www.doradcasamorządu.pl/wydanie-archiwalne/rok-2021/136-sas4_2021/5370-wsp%C3%B3wpraca-samorz%C4%85d%C3%B3w-z-organizacjami-pozarz%C4%85dowymi-i-wolontariatem.html [dostęp 17.01.2024].

