

Piotr KOWALCZYK <sup>1</sup>

## **O PLANOWANIU CYWILNYM NA SZCZEBLU GMINY I POWIATU – UWAG KILKA**

**Słowa kluczowe:** *planowanie cywilne na szczęblu gminy, plan zarządzania kryzysowego, plan operacyjny ochrony przed powodzią*

### **STRESZCZENIE**

*Autor prezentuje ocenę funkcjonowania planowania cywilnego na szczęblu samorządowym. Dokonuje analizy obowiązujących dokumentów planistycznych i wskazuje na możliwości uproszczenia, a co za tym idzie usprawnienia tego procesu.*

### **Wprowadzenie**

Bezpieczeństwo, jedna z podstawowych potrzeb człowieka, stan spokoju i pewności, stan braku zagrożenia<sup>2</sup> gwarancja jego zachowania i szansa do doskonalenia<sup>3</sup>. Stan ten osiągany jest przez eliminowanie zagrożeń. Z uwagi na dynamiczne zmiany zachodzące we współczesnym środowisku oraz ewoluujące zagrożenia, o bezpieczeństwo należy nieustannie zabiegać. Podmiotem bezpieczeństwa są wszystkie jednostki danego środowiska. Mogą być to zarówno pojedyncze osoby, grupy społeczne jak i całe narody. Konstytucyjnym obowiązkiem państwa jest zapewnienie swoim obywatelom jak największego poziomu bezpieczeństwa. Stosownie do tego, administracja publiczna, która dysponuje odpowiednimi zasobami i środkami zobowiązana

---

<sup>1</sup> Wydział Bezpieczeństwa Narodowego Akademii Sztuki Wojennej.

<sup>2</sup> *Słownik języka polskiego*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1978, s. 14.

<sup>3</sup> *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2009, s. 13.

jest do przeciwdziałania zagrożeniom, a jeżeli już dojdzie do sytuacji kryzysowych to do reagowania na nie i minimalizowania ich skutków. Właściwe działania może podejmować jednak tylko wtedy, gdy będzie do tego odpowiednio przygotowana.

Jednym z elementów przygotowań do przeciwdziałania zagrożeniom jest planowanie. Co to jest planowanie? *W najprostszej formie planowanie oznacza wytyczenie celów organizacji i określenie sposobu ich realizacji*<sup>4</sup>. Inna, bardziej szczegółowa definicja określa planowanie, jako *proces tworzenia planu; jedna z funkcji kierowniczych; planować można tylko to, na co ma się wpływ; przyszłe zdarzenia, pozostające poza kontrolą planującego, może on tylko przewidywać lub prognozować; planowanie to ustalanie celów, ich rodzaju, pożądanego poziomu oraz czasu i miejsca ich osiągnięcia, a także dobór metod ich realizacji*<sup>5</sup>. Planowanie musi być oparte na głębokiej analizie, wszystkich możliwych do uzyskania danych oraz właściwym rozpoznaniu przyszłych warunków. Reasumując, planowanie oznacza wytyczenie możliwych do realizacji celów, określenie środków i wariantów działań opartych na rzetelnej analizie wszystkich czynników, które zapewnią ich realizację w danym czasie i miejscu. Jest jedną z podstawowych funkcji współczesnego zarządzania oraz warunkiem sprawnego zarządzania.

Proces planowania w zarządzaniu kryzysowym określa się, jako planowanie cywilne. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym przedstawia pojęcie planowania cywilnego, jako *całokształt przedsięwzięć organizacyjnych mających na celu przygotowanie administracji publicznej do zarządzania kryzysowego*<sup>6</sup>. W systemie zarządzania kryzysowego planowanie jest obowiązkiem i to na każdym szczeblu administracyjnym uregulowanym ustawą z dnia 27 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym. Dokument ten precyzyjnie ustala zadania z zakresu planowania cywilnego oraz określa, co zadania te powinny uwzględniać<sup>7</sup>.

Dla jednostek administracji samorządowej, szczebla gminy i powiatu obowiązek ten przysparza wiele problemów. Liczba wymaganych dokumentów planistycznych na tym szczeblu administracyjnym uniemożliwia ich dokładne przygotowanie i jednocześnie sprawne kierowanie administracją – wykonywanie wszystkich powierzonych obowiązków. Bez względu na zasoby i możliwości gmin czy powiatów

---

<sup>4</sup> R. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2001, s. 40.

<sup>5</sup> A. Chrostowski, P. Szczepankowski, *Planowanie*, s. 229 [w:] A.K. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 229.

<sup>6</sup> Art. 3 ust. 4a ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2017. 209 z późn. zm.).

<sup>7</sup> Art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2017. 209 z późn. zm.).

stawiane są przed nimi takie same zadania. Każda gmina opracowuje plan zarządzania kryzysowego, plan operacyjny ochrony przed powodzią, plan funkcjonowania w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, plan obrony cywilnej, plan przeprowadzenia akcji kurierskiej, plan ochrony zabytków, plan ewakuacji itd.

Przygotowanie dobrego planu wymaga: dużej ilości czasu, odpowiednio przygotowanych struktur i zasobów, w tym znajomości przez kierowników i pracowników zajmujących się zarządzaniem kryzysowym zasad planowania. Tymczasem małe jednostki samorządowe, borykające się z problemami finansowymi i kadrowymi, nie mają dużych możliwości analitycznych. Często bywa tak, że zarządzaniem kryzysowym w gminie zajmuje się tylko jeden pracownik lub nawet przeznacza się na zarządzanie kryzysowe tylko część etatu. Do tego brak precyzyjnych zapisów prawa i brak wytycznych do sporządzania niektórych dokumentów planistycznych powoduje, że powstają bardzo różne, często mało użyteczne dokumenty.

Należy zadać sobie pytanie, czy pracownik zajmujący się zarządzaniem kryzysowym w gminie lub powiecie może być fachowcem w zakresie wymaganym do sporządzania tylu dokumentów planistycznych? Czy można właściwie wykonać planowanie, jeżeli nikt jasno nie precyzuje obowiązków lub nie kontroluje powstałych dokumentów? Czy można przygotować dobry plan, jeżeli nie dysponuje się odpowiednią ilością czasu i możliwościami analitycznymi?

Na podstawie dwóch dokumentów – planu zarządzania kryzysowego i planu operacyjnego ochrony przed powodzią przeprowadzę analizę możliwości usprawnienia procesu planowania na szczeblu gminy i powiatu.

### **Plan zarządzania kryzysowego**

W artykule 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym został zawarty zapis o obowiązku tworzenia Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego oraz wojewódzkich, powiatowych i gminnych planów zarządzania kryzysowego<sup>8</sup>. W skład planów zarządzania kryzysowego powinny wejść elementy takie jak: charakterystyka zagrożeń oraz ocena ryzyka ich wystąpienia, mapy ryzyka i mapy zagrożeń, zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego, zestawienie sił i środków możliwych do wykorzystania, procedury reagowania w sytuacjach kryzysowych, sposób współdziałania uruchomionych sił, plany ewakuacji ludności

---

<sup>8</sup> Art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2017. 209 z późn. zm.). *Tworzy się Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego oraz wojewódzkie, powiatowe i gminne plany zarządzania kryzysowego, zwane dalej „planami zarządzania kryzysowego”.*

z zagrożonych obszarów, organizację udzielania pomocy, priorytety w ochronie i odtwarzaniu infrastruktury krytycznej<sup>9</sup>.

Plany zarządzania kryzysowego powinny opierać się na przygotowanych już wcześniej, w tym zakresie, planach poszczególnych służb i inspekcji. Powinny się też uzupełniać, a jeżeli zastępować to jedynie w sytuacji, gdy okażą się one niewystarczające i nieadekwatne do skali zagrożenia. Z tego powodu prawodawca wskazał na konieczność *zapewnienia spójności między planami zarządzania kryzysowego a innymi planami sporządzanymi w tym zakresie przez właściwe organy administracji publicznej, których obowiązek wykonania wynika z odrębnych przepisów*<sup>10</sup>.

Z uwagi na obszerność tworzonych dokumentów i częste zmiany uregulowań prawnych plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji w cyklu nie dłuższym niż dwa lata<sup>11</sup>.

W tym opracowaniu zajmuję się procesem planowania cywilnego na szczeblu powiatu i gminy. Na przykładzie jednego z województw zostanie przeanalizowane tworzenie planu zarządzania kryzysowego w jednostkach samorządowych. Zgodnie z zapisami ustawy o zarządzaniu kryzysowym zadaniem wojewody jest wydawanie zaleceń do opracowania powiatowych planów zarządzania kryzysowego<sup>12</sup>. W województwie wielkopolskim, wojewoda w drodze zarządzenia, na podstawie wyżej wymienionych zapisów prawa oraz w oparciu o obowiązki wynikające z ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>13</sup>, jak i dyrektyw Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego<sup>14</sup> wydał zalecenia do powiatowych planów zarządzania kryzysowego. Wprowadzone do stosowania, wskazane wyżej instrukcje Wojewody Wielkopolskiego zostały opracowane w formie załącznika do zarządzenia<sup>15</sup>. Wytyczne te stanowią materiał pomocniczy, adresowany do starostów

<sup>9</sup> Art. 5 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2017. 209 z późn. zm.).

<sup>10</sup> Tamże, art. 4, ust. 1, pkt. 6.

<sup>11</sup> Tamże, art. 5 ust. 3.

<sup>12</sup> Tamże, art. 14 ust. 2 pkt 2a. *Do zadań wojewody w sprawach zarządzania kryzysowego należy (...) realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego (...) w tym wydawanie starostom zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego.*

<sup>13</sup> Art. 17 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. 2017.2234). *Wojewoda, celu realizacji powierzonych mu zadań, wydaje zarządzenia.*

<sup>14</sup> Zarządzenie nr 16 z dnia 20 kwietnia 2017 r. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego.

<sup>15</sup> Zarządzenie Nr 434/17 Wojewody Wielkopolskiego z dnia 5 września 2017 r. w sprawie zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego oraz Zarządzenie Wojewody

i prezydentów miast na prawach powiatów, wskazujący elementy, które powinny zostać ujęte w powiatowych planach zarządzania kryzysowego oraz stanowią swoisty szablon dla ich tworzenia. Poniżej najważniejsze aspekty tych zaleceń<sup>16</sup>:

Plan główny powinien zawierać:

1. Charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, w tym mapy ryzyka i mapy zagrożeń. Charakterystyka zagrożeń powinna zawierać prawdopodobieństwo ich wystąpienia, zasięg i skutki ich wystąpienia, w szczególności w obszarze oddziaływania na ludność, mienie i gospodarkę. Wykonany katalog zagrożeń powinien być spójny z „Planem zarządzania kryzysowego województwa wielkopolskiego” i stanowić punkt wyjścia dla opracowywanych w planie procedur. Do zdefiniowanych zagrożeń powinny konsekwentnie odnosić się odpowiednio opracowane mapy zagrożeń. Ocena ryzyka zagrożenia powinna być wykonana przez podmiot wiodący przedstawiony w siatce bezpieczeństwa, na wzór metodyki przedstawionej w *Procedurze opracowania raportu cząstkowego*, Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Warszawa 2010.
2. Zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego wykonane dla katalogu zagrożeń, w formie siatki bezpieczeństwa, ze wskazaniem podmiotu wiodącego oraz podmiotów współpracujących przy danym zagrożeniu. Działania dotyczące danego zagrożenia powinny być podzielone na cztery fazy zarządzania kryzysowego: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowę.
3. Zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych, czyli wykaz zasobów jednostek organizacyjnych powiatu lub podległych – nadzorowanych przez starostę oraz ujętych w bazie Arcus 2015 (Bazy danych sił i środków województwa wielkopolskiego).
4. Zadania określone planami działań krótkoterminowych, o których mowa w art. 92 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku *Prawo ochrony środowiska*.

Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych powinien zawierać:

1. Zadania w zakresie monitorowania zagrożeń, w tym struktury odpowiedzialne za monitorowanie poszczególnych kategorii zagrożeń, tryb pracy i raportowania, dane kontaktowe, metody wymiany i zakres informacji, jaki można od tych struktur uzyskać.

---

Wielkopolskiego Nr 484/17 z dnia 10 października 2017 r. zmieniające załącznik do zarządzenia w sprawie zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego.

<sup>16</sup> Załącznik do Zarządzenia Nr 434/17 Wojewody Wielkopolskiego z dnia 5 września 2017 r. w sprawie zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, Poznań, sierpień 2017 r.

2. Tryb uruchamiania niezbędnych sił i środków, w tym dane dysponentów zasobów i zasady wykorzystywania tych zasobów.
3. Procedury reagowania kryzysowego, czyli sposób postępowania starosty w sytuacjach kryzysowych. Procedury te powinny być tożsame z procedurami innych planów funkcjonujących w powiecie.
4. Współdziałanie między siłami uczestniczącymi w realizacji przedsięwzięć planowanych na wypadek sytuacji kryzysowej z określeniem zasad współpracy sztabów dowodzenia różnych służb w fazie reagowania oraz wskazaniem porozumień i dokumentów regulujących zasady tej współpracy.

Załączniki funkcjonalne planu głównego powinny zawierać:

1. Procedury realizacji zadań (PRZ) z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym związane z ochroną infrastruktury krytycznej, zawierające określony przepisami sposób działania podmiotów współpracujących w sytuacjach kryzysowych z administracją publiczną.  
Standardowe procedury operacyjne (SPO), czyli stałe powtarzalne czynności centrów zarządzania kryzysowego. Katalog SPO powinien zawierać zadania dotyczące:
  - a) prowadzenia monitoringu zagrożeń,
  - b) alarmowania, ostrzegania i informowania ludności,
  - c) zwołania posiedzenia powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego,
  - d) wnioskowania do wojewody o wsparcie oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP lub osób osadzonych w zakładach karnych,
  - e) wnioskowania o wprowadzenie na terenie powiatu stanu klęski żywiołowej,
  - f) wnioskowania o uruchomienie rezerw strategicznych,
  - g) wprowadzenia/zmiany/odwołania stopni alarmowych i stopni alarmowych CPR w powiecie (odrębnie dla każdego stopnia),
  - h) prowadzenia komunikacji społecznej urzędu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej,
  - i) przekazania do publicznej wiadomości aktów prawnych,
  - j) pomocy osobom bezdomnym,
  - k) koordynacji systemu wsparcia pomocy psychologicznej,
  - l) ogłoszenia lub odwołania alarmu i pogotowia przeciwpowodziowego,
  - m) oceniania i dokumentowania szkód,
  - n) wprowadzenia ograniczeń praw człowieka i obywatela na terenie powiatu,
  - o) postępowania z „podejrzaną” substancją.
2. Organizację łączności między podmiotami realizującymi zadania z zakresu zarządzania kryzysowego, jako załącznik z informacją chronioną. W tej części

planu powinny być wyznaczone środki łączności, systemy oraz wskazanie dysponentów lub administratorów.

3. Organizację systemu monitorowania, wczesnego ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach.
4. Zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń z uwzględnieniem odpowiedzialnych za informowanie, trybem informowania i sposobami dystrybucji informacji.
5. Organizację ewakuacji z obszarów zagrożonych w oparciu o plany ewakuacji I i II stopnia.
6. Organizację ratownictwa, opieki medycznej, pomocy społecznej i psychologicznej.
7. Organizację ochrony przed zagrożeniami w powiecie ściśle powiązaną z opracowanym katalogiem zagrożeń zawartym w siatce bezpieczeństwa.
8. Wykaz zawartych umów i porozumień związanych z realizacją zadań wymienionych w planie.
9. Zasady, tryb oceniania i dokumentowania szkód ze wskazaniem odpowiednich aktów prawnych.
10. Procedury uruchamiania rezerw strategicznych.
11. Wykaz infrastruktury krytycznej znajdującej się na terenie powiatu w formie załącznika o charakterze niejawnym.
12. Priorytety w zakresie ochrony oraz odtwarzaniu infrastruktury krytycznej w formie załącznika o charakterze niejawnym.

W postanowieniach końcowych zawarto zapisy o tym, że plan powinien być podzielony na funkcjonalne foldery, oznaczone z zastosowaniem systemu indeksów lub oznaczeń kolorystycznych. Działania i procedury powinny być opisywane w jasny i czytelny sposób, a każda tworzona procedura konstruowana według tego samego schematu. Plan powinien być uzgodniony z kierownikami jednostek organizacyjnych planowanych do wykorzystania przy realizacji zadań ujętych w planie, a wszystkie podmioty ujęte do realizacji przedsięwzięć zobowiązane do bezzwłocznego sygnalizowania zmian wynikających z rzeczywistych sytuacji kryzysowych, ćwiczeń i szkoleń oraz zmian teleadresowych i organizacyjnych.

Czwarta część wytycznych zawiera szczegółowe kryteria oceny ryzyka, dokonywanej w planie, na potrzeby zarządzania kryzysowego. Sama metodologia jest zaczerpnięta z przedstawionej przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa procedury *Ocena ryzyka dokonywana na potrzeby zarządzania kryzysowego* w opracowaniu *Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego*. Opis zawiera szczegółowe kryteria oceny ryzyka, metody klasyfikacji oraz charakterystykę oceny prawdopodobo-

bieństwa i skutków zagrożenia. Po określeniu prawdopodobieństwa i skutków na podstawie matrycy ryzyka możliwe jest określenie wartości ryzyka.

Z uwagi na to, że plany tworzone na różnych szczeblach decyzyjnych muszą być ze sobą spójne i wzajemnie zintegrowane (tworzyć całość), wytyczne, które starosta otrzymuje od wojewody, stają się podstawą do wydawania przez starostę zaleceń organom gminy do gminnych planów zarządzania kryzysowego<sup>17</sup>. W praktyce najczęściej, tylko po niewielkich korektach, są one powielane i przekazywane gminom. Na przykład wytyczne, które otrzymał Starosta Kaliski od Wojewody Wielkopolskiego, po niewielkiej korekcie zostały przekazane gminom powiatu kaliskiego<sup>18</sup>.

Szczegółowe zapisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz wymóg, jakim jest wydawanie wytycznych dla niższych szczebli administracji publicznej, znacznie ułatwia gminom i powiatom pisanie planu zarządzania kryzysowego. Zarys prawa jasno określa zakres przygotowywanych dokumentów, określa obowiązki i odpowiedzialnych za ich realizację. Wyższy szczebel administracyjny opiniuje i zatwierdza plany niższego szczebla, co powoduje, że plany zarządzania kryzysowego są sprawdzane pod względem merytorycznym i prawnym oraz pozbawione rażących błędów. Tworzone dokumenty są oparte na charakterystyce zagrożeń danego obszaru, zawierają ocenę ryzyka ich wystąpienia oraz wyznaczone zadania i procedury postępowania.

Niestety, przyjęte metody opracowywania planów zarządzania kryzysowego, wytyczne do tych dokumentów, nie są pozbawione wad. Bywa, że na niższych szczeblach administracji przygotowanie planu zarządzania kryzysowego przysparza wiele problemów. Drobiazgowe wytyczne dla tych dokumentów oraz konieczność odnoszenia się do wszystkich punktów powoduje, że taki plan jest zbyt obszerny, a przez to mało czytelny i mało użyteczny. Rozbudowane treści planu zniechęcają do jego czytania, a tym bardziej do korzystania z niego w czasie sytuacji kryzysowej. Odnoszę wrażenie, że dokument zamiast wskazywać prawidłowe sposoby reagowania, przeraża i zniechęca do korzystania z niego. Jest to szczególnie widoczne, gdy z planem mają zapoznać się osoby niezwiązane zawodowo z zarządzaniem kryzysowym, np. wybierani samorządowcy czy opiniujący plan uczestnicy zadań.

Wytyczne do planów zarządzania kryzysowego dla danego województwa często dotyczą tych samych zagrożeń i wymagają najczęściej przyjęcia takich samych roz-

---

<sup>17</sup> Art. 17 ust. 2 pkt 2 c ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2017. 209 z późn. zm.). *Do zadań starosty w sprawach zarządzania kryzysowego należy (...) realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym (...) wydawanie organom gminy zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego.*

<sup>18</sup> Zarządzenie Nr 9/2018 Starosty Kalskiego z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie zaleceń do gminnych planów zarządzania kryzysowego oraz załącznik do Zarządzenia Nr 9/2018 Starosty Kaliskiego z dnia 30 stycznia 2018 r.



wiązań. Wiele kwestii wspólnych dla powiatów danego województwa powinno być omawianych w ramach spotkań, sympozjów, narad roboczych i w formie gotowych rozwiązań przekazywana przez wojewodę podległym jednostkom. Starości brakuje kompetencji i środków prawnych, by wymusić na strażach, służbach i inspekcjach administracji powiatowej rzetelne podejście do sprawy. Zwierzchnictwo starosty wobec służb powiatowych nie oznacza kierownictwa nad nimi, lecz tylko określony wpływ na ich działalność, tj. wskazywanie problemów do rozwiązania i koordynowanie wspólnych działań<sup>19</sup>. Kierownicy tych służb zawsze działają w imieniu własnym. Dopiero artykuł 10 ustawy o stanie kłęski żywiołowej<sup>20</sup> upoważnia starostę do wydawania wiążących poleceń kierownikom służb, inspekcji i straży powiatowej administracji zespolonej. Dodatkowo regionalny podział dystrybucji np. energii elektrycznej czy gazu ziemnego nie pokrywa się z administracyjnym podziałem kraju i najczęściej wybiega poza obszar jednego powiatu. Stąd, właściwym rozwiązaniem wydaje się bezpośredni kontakt wojewody z przedstawicielami powiatowej administracji zespolonej oraz zarządcami infrastruktury techniczno-przesyłowej i przygotowywanie gotowych rozwiązań już na szczeblu wojewódzkim. Inaczej mówiąc, należy wypracować uniwersalne dla danego obszaru rozwiązania i przekazywać powiatom, jako już gotowe procedury, a tym samym znacznie uprościć (skrócić) wytyczne do planów zarządzania kryzysowego.

---

<sup>19</sup> Art. 35 ust 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2017. 1868 z późn. zm.).

*Starosta sprawując zwierzchnictwo w stosunku do powiatowych służb, inspekcji i straży: 1) powołuje i odwołuje kierowników tych jednostek, w uzgodnieniu z wojewodą, a także wykonuje wobec nich czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej; 2) zatwierdza programy ich działania; 3) uzgadnia wspólne działanie tych jednostek na obszarze powiatu; 4) w sytuacjach szczególnych kieruje wspólnymi działaniami tych jednostek; 5) zleca w uzasadnionych przypadkach przeprowadzenie kontroli.*

<sup>20</sup> Art. 10 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiołowej (Dz.U. 2017. 1897).

*Art. 10. 1. W czasie stanu kłęski żywiołowej właściwy miejscowo starosta kieruje działaniami prowadzonymi na obszarze powiatu w celu zapobieżenia skutkom kłęski żywiołowej lub ich usunięcia.*

*2. W zakresie działań, o których mowa w ust. 1, starosta może wydawać polecenia wiążące wójtom (burmistrzom, prezydentom miast niebędących miastami na prawach powiatu), kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez powiat, kierownikom powiatowych służb, inspekcji i straży, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze powiatu oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze powiatu. (...).*

Takie same rozwiązania należy zastosować na szczeblu gminnym. Część procedur powinna być opracowywana przez starostę (lub wojewodę) i przekazywana samorządom w formie gotowych rozwiązań. Powiatowe służby, straże i inspekcje muszą przygotowywać i uzgadniać wielokrotnie te same procedury z przedstawicielami poszczególnych gmin. Jednocześnie kompetencje osób pracujących w mniejszych urzędach nie pozwalają im na prawidłową ocenę opracowywanych procedur i rozwiązań. Na tym szczeblu administracyjnym często brakuje wspólnego języka komunikacji niezbędnego dla uzgodnienia niektórych zadań. W małych gminach zarządzaniem kryzysowym zajmuje się często tylko jeden pracownik lub nawet pracownik na ¼ etatu, który w pozostałej części etatu wykonuje inne obowiązki. Taki pracownik mimo największych chęci i dużego doświadczenia nie może być specjalistą z szeregu zagadnień niezbędnych do ustalania realizacji zadań zawartych w planie zarządzania kryzysowego oraz z uwagi na brak czasu nie może rzetelnie zająć się opracowywaniem tylko jednego dokumentu.

Reasumując, konieczne jest znaczne uproszczenie planowania cywilnego, zaleceń i wymagań stawianych przed samorządami w procesie tworzenia planów zarządzania kryzysowego.

### **Plan operacyjny ochrony przed powodzią**

Jednym z najczęściej występujących zagrożeń na obszarze naszego kraju jest zagrożenie powodziowe. Powodzie charakteryzuje duża cykliczność występowania oraz to, że niemalże zawsze powodują znaczne straty materialne. Ustawodawca, chcąc wymóc dobrą organizację działań przeciwpowodziowych, w dodatkowych zapisach prawnych zobowiązał samorząd powiatowy i gminny do przygotowania się do zagrożenia powodziowego poprzez tworzenie planów operacyjnych ochrony przeciwpowodziowej. W artyku 31a ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym zawarł zapis, że *Wójt opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy*<sup>21</sup> oraz analogicznie do tych zapisów w art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, że *Starosta opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy*<sup>22</sup>. Tym samym przygotowanie planów ochrony przeciwpowodziowej stało się obowiązkiem wszystkich gmin.

---

<sup>21</sup> Art. 31a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2017. 1875 z późn. zm.).

<sup>22</sup> Art. 34 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2017. 1868).

Jednak obowiązek, jakim jest opracowanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią różni się od obowiązku opracowania planu zarządzania kryzysowego. Plan zarządzania kryzysowego ma przygotowane szczegółowe podstawy prawne i wytyczne oraz kontrolę wyższych szczebli administracyjnych. Plan operacyjny ochrony przed powodzią jest opisany bardzo enigmatycznymi zapisami prawa. Ustawodawca nie przedstawił żadnych szczegółowych wymagań, zakresu dokumentu, obowiązku wydawania wytycznych czy prowadzenia kontroli takich planów. Bardzo ogólne zapisy prawa dotyczące ochrony przeciwpowodziowej w ustawach o samorządzie gminnym i powiatowym powodują, że organy zarządzania kryzysowego szczebla gminy i powiatu mają wiele problemów z ich realizacją – napisanie takiego planu sprawia wiele trudności. Największą zmartwienie jest właściwa interpretacja przepisów i zastosowanie ich w praktyce. Nieprecyzyjne prawo powoduje, że już samo wskazanie przepisów prawnych mających zastosowanie dla przygotowywanych dokumentów cechuje się wyraźnymi rozbieżnościami. Chociaż kanwą dla planów operacyjnych ochrony przed powodzią stanowią zapisy art. 31a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym to autorzy planów ochrony przeciwpowodziowej wskazują również inne – bardzo różne zapisy prawa mające zastosowanie. W dokumentach tych najczęściej wymieniane są: ustawa z dnia 27 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, ustawa z dnia 18 lipca 2001 roku prawo wodne<sup>23</sup>, ustawa z dnia 16 września 2011 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej. Nie brakuje jednak odwoływania się do innych – bardzo różnych ustaw, rozporządzeń czy aktów prawa miejscowego. Przy tak nieprecyzyjnych przepisach ustawowych, można nawet hipotetycznie założyć, że wójt, burmistrz, prezydent miasta czy starosta przygotowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią na jednej kartce papieru i również spełni wymóg formalny opisany w artykule 31a ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym lub w art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym.

Enigmatyczne zapisy ustawowe, pozbawione dodatkowych wskazówek powodują, że dokumenty te posiadają różną budowę i zawartość.

Wykonywane przez gminy i powiaty plany operacyjne ochrony przed powodzią znacznie różnią się:

- zawartością i układem,
- stopniem ich użyteczności,
- interpretacją podstaw prawnych,

---

<sup>23</sup> Obecnie zastąpiona ustawą z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. 2017. 1566 z późn. zm.).

- obszernością treści,
- stopniem wykorzystania map ryzyka i zagrożenia powodziowego,
- zaangażowaniem ich twórców,
- skalą wykorzystania grafiki.

Niemalże wszystkie plany operacyjne ochrony przed powodzią zawierają:

- pewne braki, niedokładności, rozbieżności i błędy,
- niepełne dane lub dane oparte na niesprawdzonych źródłach informacji,
- różne skale opisowe i pomiarowe.

Większość dokumentów zawiera zbyt rozbudowaną część wprowadzającą do planu, część teoretyczną, bardzo ogólną charakterystykę obszaru czy rozbudowane definicje z zakresu ochrony przeciwpowodziowej, co powoduje, że stają się one mało czytelne i tracą na użyteczności. Część dokumentów zawiera treści i rozwiązania nieadekwatne do danego obszaru lub skali zagrożenia. Można się nawet pokusić o stwierdzenie, że większość twórców kopiuje swoje plany z innych dokumentów i wykonuje je jedynie dla spełnienia ustawowego obowiązku, a nie dla usprawnienia działań prowadzonych w czasie zagrożenia powodziowego.

Przy tworzeniu planów operacyjnych ochrony przed powodzią często pomija się obowiązek, jakim jest wykorzystanie map ryzyka i map zagrożenia powodziowego<sup>24</sup>. Mapy te stanowią podstawy do racjonalnej gospodarki przestrzennej i ochrony przeciwpowodziowej. Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października (Dyrektywa Powodziowa) wymusiła opracowanie i wdrożenie w krajach członkowskich map zagrożenia i map ryzyka powodziowego. W kraju za opracowanie takich map zgodnie z ustawą z dnia 18 lipca 2001 roku Prawo wodne odpowiadał Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. Mapy te opracowane w ramach projektu „Informatyczny System Ochrony Kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami” przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej przekazane zostały jednostkom administracji samorządowej (art. 88f ustawy Prawo wodne) w 2015 roku. Chociaż zapisy art. 88a *Ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne* wskazywały, że ochronę przed powodzią prowadzi się z uwzględnieniem map ryzyka i map zagrożenia powodziowego<sup>25</sup>, to ich bardzo ogólny charakter powodował, że twórcy planów operacyjnych ochrony przed powodzią często nie wykorzystywali w pełni sporządzonych map.

<sup>24</sup> Art. 88a, ust. 1, pkt 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. 2015.469 z późn. zm.) – obowiązywał w czasie tworzenia tych planów, obecnie art. 163 ust. 1, pkt 5 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. 2017. 1566 z późn. zm.).

<sup>25</sup> Tamże, art. 88a, ust. 1, pkt 3.

W planach ochrony przeciwpowodziowej, wykonywanych przez gminy i powiaty, często brakuje wyznaczonych zadań z zakresu przeciwdziałania powodzi, np.: miejsc wymagających szczególnego monitorowania, miejsc o znacznym obniżeniu terenu, miejsc przelania się wody przez korony wałów czy miejsc możliwych do obrony przed zalaniem poprzez układanie zapór. W dokumentach tych zauważa się też brak przygotowanych wzorów zarządzeń, decyzji i komunikatów wykorzystywanych w czasie powodzi (np.: wzorów komunikatów przekazywanych społeczeństwu, projekty wniosków, zaświadczeń dla poszkodowanych, zarządzeń do wprowadzenia).

Czy jednak można się dziwić takiemu stanowi rzeczy? Przecież człowiek z natury jest istotą leniwą i najczęściej postępuje po jak najmniejszej linii oporu. Podobnie jest z organami zarządzania kryzysowego zaangażowanymi w tworzenie obowiązkowego planu operacyjnego ochrony przed powodzią. Tworzą je wybierani kadencyjnie samorządowcy oraz dobierani przez nich urzędnicy. Często samorządowcy w czasie trwania swojej kadencji nie są w stanie prawidłowo wdrożyć się w zakres swoich obowiązków. Bywa też, że prym wiedzie chłodna kalkulacja, polegająca na tym, że samorządowiec zakłada sobie, iż w czasie sprawowania swojej funkcji nic złego się nie stanie. Czasem czas tworzenia takiego dokumentu przypada na koniec kadencji władz i korzystać będą już z niego inni, którzy będą się martwić. Przecież planów operacyjnych ochrony przed powodzią nikt nie musi zatwierdzać. Zakładając nawet, że wszyscy wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast i starostowie oraz zespoły pracowników zarządzania kryzysowego (czasem tylko jeden pracownik) tworzący takie plany sumiennie podchodzą do swoich obowiązków to, czego można wymagać od ludzi pozbawionych jasnych i czytelnych przepisów, norm i wytycznych. Dodatkowo nie wszyscy pracownicy zatrudnieni w strukturach zarządzania kryzysowego gmin i powiatów są fachowcami lub znają się na ochronie przeciwpowodziowej.

Jak potoczy się sytuacja, gdy dojdzie już do zagrożenia powodziowego czy powodzi i przyjdzie czas, by skorzystać z przygotowanego planu. Czy dokumenty z kopiowanymi rozwiązaniami, często nieadekwatnymi dla danego obszaru i skali zagrożenia, spełnią swoją funkcję? Czy chaotycznie napisany plan oparty tylko na teorii, bez przygotowanych procedur i rozwiązań będzie użyteczny? Oczywiście odpowiedź może być tylko jedna. Tak przygotowany plan operacyjny ochrony przed powodzią jest tylko kolejnym bezużytecznym stosem kartek papieru, który niepotrzebnie angażuje struktury nieprzygotowanych do tego zadania samorządów. Czy nikt nie dostrzega problemów, jakie stwarzają w samorządach enigmatyczne zapisy prawa? Czy nikt nie dostrzega kłopotów kadrowych małych jednostek administracji publicznej? Czy przygotowanie aktów wykonawczych do przepisów ochrony

przeciwpowodziowej jest aż tak trudne i staje się dla ustawodawcy oraz władzy wykonawczej niewykonalne?

Nasuwa się jeszcze pytanie czy wszędzie, w każdej gminie potrzebne są plany operacyjne przed powodzią? Wszak to zagrożenie nie dotyczy wszystkich gmin i powiatów.

Dlaczego gminy, których nie uwzględniono na mapach ryzyka i zagrożenia powodziowego i nie występuje dla nich ryzyko powodziowe muszą obowiązkowo przygotowywać plany operacyjne ochrony przed powodzią? Czy nie warto zwolnić takich gmin z tego obowiązku? Powódź to tylko jedno z możliwych zagrożeń, które jeżeli na danym obszarze występuje, to ujęte jest w planie zarządzania kryzysowego. Czy to nie wystarczy? Plan ten zawiera charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich powstania, posiada opracowaną siatkę bezpieczeństwa, poszczególne procedury postępowania oraz określa odpowiedzialnych za realizację zadań.

Rozwiązanie jest oczywiste. Należy uchylić zapisy ustaw o samorządzie gminnym i powiatowym mówiące o obowiązku opracowywania planu operacyjnego ochrony przed powodzią. Zapisy te, przy szczegółowych rozwiązaniach zawartych w ustawie o zarządzaniu kryzysowym są zbędne. Jedynie gminy i powiaty, dla których w ocenie ryzyka zagrożeń – planu zarządzania kryzysowego – występuje ryzyko powodziowe oraz dla których opracowane zostały przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej mapy ryzyka i zagrożenia powodziowego powinny opracowywać odpowiednio rozbudowane procedury lub przygotowywać odpowiedni załącznik do planu zarządzania kryzysowego.

## **Podsumowanie**

Planowanie jest podstawową funkcją zarządzania kryzysowego. Celem planowania jest usprawnienie procesu zarządzania kryzysowego, ułatwienie skutecznego zarządzania. Obowiązek planowania cywilnego, w tym dla jednostek samorządowych gmin i powiatów, został uregulowany przez ustawy. Niestety często enigmatyczne zapisy prawa oraz duża liczba wymaganych dokumentów planistycznych, na tym szczeblu administracyjnym, przekracza możliwości planistyczne małych jednostek samorządowych. Dlatego szczególnego znaczenia nabiera proces usprawnienia procesu planowania na tym szczeblu.

Małe jednostki administracyjne, na poziomie gmin i powiatów, które często borykają się z problemami kadrowymi i finansowymi oraz nie mają instrumentów prawnych oraz dużych możliwości analitycznych powinny mieć opracowane szczegółowe procedury przygotowywania wszystkich wymaganych dokumentów

planistycznych. Niezbędne jest też uproszczenie niektórych dokumentów i wytycznych, zminimalizowanie wymaganych do opracowania procedur lub ograniczenie obowiązku tworzenia przez te jednostki niektórych dokumentów.

Obligatoryjny dla wszystkich plan zarządzania kryzysowego w zupełności może zastąpić plan operacyjny ochrony przed powodzią. Niewielkie zmiany w ustawach o zarządzaniu kryzysowym, o samorządzie gminnym i powiatowym lub ustalenie obowiązku tworzenia wytycznych ukierunkowanych na ochronę przeciwpowodziową w prosty sposób mogą usprawnić proces planowania cywilnego w zarządzaniu kryzysowym.

Takie zmiany, organom zarządzania kryzysowego szczebla gmin i powiatów, znacznie usprawniłyby proces planowania cywilnego oraz poprawiłyby stopień przygotowania tych jednostek do sytuacji kryzysowych.

### **Bibliografia**

1. Chrostowski A., Szczepankowski P., *Planowanie*, s. 229 [w:] A.K. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
2. Griffin R., *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2001.
3. *Słownik języka polskiego*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1978.
4. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2009.

### **Akty prawne**

1. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2017. 209 z późn. zm.).
2. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. 2017.935).
3. Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. 2017. 1897).
4. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. 2015.469 z późn. zm.).
5. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. 2017. 1566 z późn. zm.).
6. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2017. 1868 z późn. zm.).
7. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2017. 1875 z późn. zm.).
8. Zarządzenie nr 16 z dnia 20 kwietnia 2017 r. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego.
9. Zarządzenie Nr 434/17 Wojewody Wielkopolskiego z dnia 5 września 2017 r. w sprawie zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego.
10. Zarządzenie Wojewody Wielkopolskiego Nr 484/17 z dnia 10 października 2017 r. zmieniające załącznik do zarządzenia w sprawie zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego.

11. Zarządzenie Nr 9/2018 Starosty Kalskiego z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie zaleceń do gminnych planów zarządzania kryzysowego.
12. Załącznik do Zarządzenia Nr 434/17 Wojewody Wielkopolskiego z dnia 5 września 2017 r. w sprawie zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, Poznań, sierpień 2017 r.
13. Załącznik do zarządzenia Nr 9/2018 Starosty Kaliskiego z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie zaleceń do gminnych planów zarządzania kryzysowego.

## **CIVIL PLANNING AT THE LOCAL GOVERNMENT LEVEL**

**Keywords:** *civil planning at the level of the commune, crisis management plan, operational plan of flood protection*

### **SUMMARY**

*The author presents the assessment of the functioning of civil planning at the local government level. It analyzes the existing planning documents and indicates the possibilities of simplification, and thus the improvement of this process.*