



# **ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE**

---

## **w świetle transgranicznych zagrożeń Polski**

Barbara Mróz

Józefów 2018

**ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE**  
**w świetle transgranicznych zagrożeń Polski**



Barbara Mróz

**ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE**  

---

**w świetle transgranicznych zagrożeń Polski**



Józefów 2018

Zarządzanie kryzysowe  
w świetle transgranicznych zagrożeń Polski

Recenzja naukowa:  
Prof. nadzw. dr hab. inż. Jerzy Zawisza  
dr hab. Barbara Kaczmarczyk

Wydawca: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki  
Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie  
05-410 Józefów, ul. Sienkiewicza 4  
tel./faks: 48 22 789 19 03, [www.wsge.edu.pl](http://www.wsge.edu.pl)  
e-mail: [wydawnictwo@wsge.edu.pl](mailto:wydawnictwo@wsge.edu.pl)  
Nakład: 100 egz. Objętość: 6,8 ark. wyd

ISBN 978-83-62753-90-1

Copyright by Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej  
im. Alcide De Gasperi

Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowywanie  
i rozpowszechnianie całości lub fragmentów niniejszej publikacji  
bez zgody wydawcy zabronione.

Projekt okładki:  
Jadwiga Popowska  
Zdjęcie na okładce Fotolia

Skład, łamanie:  
Jadwiga Popowska

Korekta:  
Magdalena Rudnik

Druk i oprawa:  
INTER-BOOK  
Paulina i Grzegorz Indrzejczyk s.c.  
Wiejca 51  
05-085 Kampinos

# SPIS TREŚCI

|  |           |
|--|-----------|
| WSTĘP .....  | 7         |
| <b>Rozdział I.</b><br><b>ISTOTA WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ W EUROPIE .....</b>           | <b>11</b> |
| 1.1. Pojęcie współpracy transgranicznej .....  | 11        |
| 1.2. Współpraca transgraniczna w ustawodawstwie międzynarodowym .....                    | 18        |
| 1.3. Współpraca transgraniczna w ustawodawstwie krajowym .....                           | 24        |
| 1.4. Bezpieczeństwo a współpraca transgraniczna .....                                    | 33        |
| <b>Rozdział II.</b><br><b>UWARUNKOWANIA ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO .....</b>                | <b>37</b> |
| 2.1. Teoretyczne aspekty zarządzania kryzysowego .....                                   | 37        |
| 2.2. Zarządzanie kryzysowe w Unii Europejskiej .....                                     | 45        |
| 2.3. Zarządzanie kryzysowe w Polsce .....  | 49        |
| 2.4. Transgraniczne zarządzanie kryzysowe .....  | 65        |
| <b>Rozdział III.</b><br><b>ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE W WYBRANYCH PAŃSTWACH SĄSIEDNICH ..</b> | <b>77</b> |
| 3.1. Zarządzanie kryzysowe w Republice Słowackiej .....                                  | 77        |
| 3.2. Zarządzanie kryzysowe w Republice Czeskiej .....                                    | 79        |
| 3.3. Zarządzanie kryzysowe w Republice Federalnej Niemiec .....                          | 85        |
| 3.4. Zarządzanie kryzysowe w Republice Litewskiej .....                                  | 91        |
| <b>Rozdział IV.</b><br><b>ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE NA OBSZARACH TRANSGRANICZNYCH .....</b>  | <b>95</b> |
| 4.1. Zagrożenia dla bezpieczeństwa na obszarze transgranicznym .....                     | 95        |
| 4.2. Zakres podmiotowy współpracy na obszarach transgranicznych .....                    | 101       |
| 4.3. Uwarunkowania zarządzania kryzysowego na obszarach transgranicznych ..              | 108       |
| ZAKOŃCZENIE .....  | 119       |
| Bibliografia .....   | 121       |
| Netografia .....   | 128       |
| Spis tabel .....   | 128       |
| Spis rysunków .....  | 129       |



# WSTĘP

Charakterystycznym zjawiskiem współczesnego świata są procesy globalizacyjne oraz regionalne, które oddziałują na społeczności międzynarodowe poprzez wzrost wzajemnych wielostronnych powiązań i uzależnień. Z punktu widzenia bezpieczeństwa procesy globalizacyjne i regionalne prowadzą do powstawania zjawisk zarówno korzystnych, jak i niekorzystnych. Te ostatnie generują zagrożenia, które mogą przerodzić się w sytuacje kryzysowe. Jednym ze sposobów przeciwdziałania negatywnym skutkom procesu globalizacji jest regionalne podejście do procesów rozwojowych<sup>1</sup>. Za tezę, że współpraca na poziomie regionalnym daje szansę na skuteczniejsze rozwiązywanie współczesnych problemów rozwojowych, przemawia fakt, iż klęski żywiołowe, katastrofy technologiczne i inne nadzwyczajne zagrożenia mają ponadgraniczny zasięg. Wspólne działania państw skutkują efektywniejszym przygotowaniem na sytuacje kryzysowe i radzeniem sobie w przypadku ich wystąpienia. Takie wspólne działania podejmowane przez sąsiadujące ze sobą państwa to „współpraca transgraniczna”, która jest powszechnie stosowaną formą sąsiedzkiej współpracy na szczeblu lokalnym i regionalnym<sup>2</sup>. Istotą tej współpracy jest ciągła kooperacja dwóch sąsiadujących ze sobą regionów przygranicznych w zakresie dotyczącym wszelkich dziedzin życia codziennego, opracowywania wspólnych programów, priorytetów i działań, włączając w to w szerokim zakresie różne szczeble administracji i lokalne społeczności<sup>3</sup>. W Polsce nawiązywanie współpracy transgranicznej rozpoczęło się w związku ze zmianami ustrojowymi wprowadzonymi po 1989 r. i powrotem do samorządu terytorialnego. Zawarte w latach 90. ze wszystkimi krajami sąsiednimi traktaty o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy oraz porozumienia o współpracy transgranicznej stworzyły ogólne ramy do podejmowania współpracy na szczeblu regionalnym i lokalnym.

---

<sup>1</sup> G. Ślusarz, *Potrzeby rozwoju współpracy transgranicznej*, [w:] *Uwarunkowania działalności gospodarczej w sektorze rolno-spożywczym Ukrainy jako podstawa rozwoju współpracy transgranicznej*, G. Ślusarz (red.), Uniwersytet Rzeszowski, Lwowski Państwowy Uniwersytet Rolniczy w Dublanach, Rzeszów 2006, s. 8.

<sup>2</sup> G. Gorzelak, J. Bachtler, M. Kasprzyk (red.), *Współpraca transgraniczna Unii Europejskiej: doświadczenia polsko-niemieckie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 42.

<sup>3</sup> J. Gabbe, V. von Malchus, H. Martinos, *Praktyczny podręcznik współpracy transgranicznej*, Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych, Gronau 2000, s. 17–18.



Współpraca transgraniczna w obszarze „ratownictwa i zapobiegania katastrofom” od samego początku została uwzględniona jako jedna z dziedzin, w której państwa współpracujące będą w szczególności wspierać rozwój. Szczegółowe zasady dotyczące współpracy zostały uregulowane poprzez zawarte z państwami sąsiednimi umowy bilateralne regulujące kwestie wzajemnej pomocy podczas katastrof i klęsk żywiołowych.

Trwała współpraca transgraniczna wymaga tworzenia więzi między kooperującymi podmiotami na szczeblu lokalnym, regionalnym, a w niektórych przypadkach także na szczeblu centralnym. Działania doraźne są podejmowane na początku współpracy transgranicznej na każdym szczeblu i przy sprzyjających warunkach mogą przerodzić się w działania długofalowe.

Biorąc pod uwagę, że zarządzanie kryzysowe jest procesem ciągłym, współpracę transgraniczną w tym zakresie powinny cechować właśnie trwałe działania o charakterze długofalowym. Za ich przejaw można uznać aktywność w obszarze współdziałania polskich władz wojewódzkich, powiatowych i gminnych z władzami regionalnymi i lokalnymi państw sąsiednich, a także współpracę podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, a zwłaszcza służb ratowniczych oraz innych podmiotów wchodzących w skład systemu zarządzania kryzysowego państw współpracujących. Za działania doraźne, inicjujące współpracę obszarów transgranicznych w zakresie zarządzania kryzysowego można uznać zawarcie przez rząd RP umów bilateralnych, regulujących kwestie wzajemnej pomocy podczas katastrof i klęsk żywiołowych<sup>4</sup>. Zawierane na ich podstawie dwustronne umowy na szczeblu wojewódzkim z władzami regionalnymi państw sąsiednich dały początek współpracy długofalowej. Chronologicznie można ją podzielić na dwa etapy:

- etap I: lata 2000–2007 – w roku 2000 zakończył się proces zawierania umów na szczeblu krajowym, dający podstawę do podpisywania umów na szczeblu wojewódzkim z odpowiednikami państw sąsiednich. Inicjatywy podejmowane w ramach współpracy transgranicznej w przedmiotowym zakresie w tym okresie były sporadyczne. Spowodowane było to przede wszystkim brakiem systemowych rozwiązań w dziedzinie zarządzania kryzysowego zarówno w Polsce, jak i krajach sąsiednich.

---

<sup>4</sup> Proces zawierania umów bilateralnych na szczeblu krajowym dotyczących współpracy i wzajemnej pomocy w przypadku katastrof, klęsk żywiołowych itp. rozpoczął się w 1993 r., a zakończył w 2000 r., gdy zostały uregulowane kwestie ze wszystkimi państwami sąsiednimi.

- etap II: lata 2007–2013 – wprowadzone Ustawą z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym<sup>5</sup> uregulowania prawne przyczyniły się do jego postrzegania w ujęciu procesowym. Narzędzie w postaci ustawy dało początek wielu inicjatywom transgranicznym w zakresie zarządzania kryzysowego. Na rozwój współpracy z państwami sąsiednimi nie pozostawał bez wpływu fakt wstąpienia przez Polskę do Unii Europejskiej, a następnie dołączenie, w grudniu 2007 r., do strefy Schengen. Także w 2007 r. rozpoczęto realizację Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego, której priorytetem był rozwój współpracy terytorialnej, a w tym m.in. współpracy transgranicznej. Wdrażanie strategii zakończono w 2013 r.

Powyższa sytuacja, a zwłaszcza funkcjonowanie w ramach strefy Schengen spowodowały, że Polska oraz państwa sąsiednie będące jednocześnie członkami Unii Europejskiej zintensyfikowały współpracę transgraniczną w zakresie zarządzania kryzysowego. Niniejsza publikacja skupia się zatem w szczególności na ukazaniu tej współpracy w kontekście obszaru strefy Schengen i działań Unii Europejskiej w tym zakresie.

Publikacja składa się z czterech rozdziałów. Rozdział I przedstawia istotę współpracy transgranicznej w Europie, na którą składają się podmioty współpracy transgranicznej, jej pojęcie i typy oraz motywy jej podejmowania. W rozdziale przedstawiono także zostały międzynarodowe i krajowe uwarunkowania formalnoprawne współpracy transgranicznej.

W rozdziale II scharakteryzowano najważniejsze pojęcia związane z tematyką zarządzania kryzysowego, następnie dokonano ustaleń definicyjnych w stosunku do podstawowej terminologii stosowanej w publikacji. Rozdział zawiera także analizę treści aktualnych regulacji prawnych dotyczących zarządzania kryzysowego na poziomie prawa Unii Europejskiej oraz prawa krajowego. Kończą go rozważania na temat transgranicznego zarządzania kryzysowego jako trwałego systemu współpracy transgranicznej o charakterze regionalnym.

Kolejny rozdział stanowi analizę systemów zarządzania kryzysowego funkcjonujących w Republice Słowackiej, Republice Czeskiej, Republice Federalnej Niemiec oraz Republice Litewskiej. Ukazane zostały zarówno cechy wspólne, jak i różnice oraz odmienne rozwiązania w zakresie zarządzania kryzysowego wynikające z wielu uwarunkowań we wskazanych państwach sąsiednich.

---

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2017 r., poz. 209 – tekst jednolity ze zm.

Rozdział IV stanowi adaptację podstawowych założeń transgranicznego zarządzania kryzysowego do środowiska obszarów przygranicznych. Zidentyfikowano w nim zagrożenia dla bezpieczeństwa na obszarach transgranicznych, a także zdefiniowano pojęcie transgranicznych zagrożeń kryzysowych. Następnie poddano analizie podmioty bezpieczeństwa realizujące współpracę transgraniczną w dziedzinie zarządzania kryzysowego oraz działania podejmowane w ramach tejże współpracy i zasady nią rządzące.

# 1

## ISTOTA WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ W EUROPIE

### 1.1. Pojęcie współpracy transgranicznej

Niejednoznaczne definiowanie współpracy transgranicznej wymaga pogłębionej analizy sfery pojęciowej dla opisywanego zjawiska, a także innych definicji mieszczących się w kręgu zainteresowań badaczy zgłębiających zjawisko współpracy między jednostkami subpaństwowymi, pochodzącymi z różnych państw.

Ustalenia terminologiczne w zakresie współpracy transgranicznej przede wszystkim należy wyjaśnieniem samego pojęcia.

W definiowaniu „współpracy” podkreśla się, że jest to działalność prowadzona wspólnie przez jakieś osoby, instytucje lub państwa<sup>6</sup>. Współpraca zakłada istnienie stałych kanałów komunikacyjnych między partnerami, istnienie wspólnego języka, a także wzajemną znajomość partnerów oraz zaufanie do obustronnej lojalności<sup>7</sup>.

Z semantycznego punktu widzenia słowo „transgraniczność” składa się z dwóch wyrazów: przedrostka „trans” oraz rzeczownika „granica”. W wyrazach złożonych przedrostek „trans” (łac. za, poza, z tamtej strony) oznacza: przez, poprzez, poza-, za-<sup>8</sup>. Słowo „granica” na tle pojęcia „transgraniczności” wymaga rozpatrywania w kontekście kategorii politologicznej, to jest, jako granicy państwa. Oznacza ona linię określającą obszar suwerenności państwowej, rozgraniczającą powierzchnię ziemi, przestrzeń powietrzną i wnętrze ziemi<sup>9</sup>. W rozumieniu geografii politycznej, granica państwa to linia ograniczająca terytorium danego kraju, ustanowiona na podstawie dwustronnych umów

<sup>6</sup> <http://sjp.pwn.pl/sjp/wspolpraca,2538059.html> [data dostępu: 12 kwietnia 2017 r.].

<sup>7</sup> W. Gasparski, *Konflikty interesów jako kwestia etyczna biznesu (i nie tylko)*, publikacja dostępna w Internecie: [www.cebi.win.pl/texty/matdyd\\_konfint.doc](http://www.cebi.win.pl/texty/matdyd_konfint.doc) [data dostępu: 12 kwietnia 2017 r.].

<sup>8</sup> W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, cz. 2, HPS, Warszawa 2007, s. 215.

<sup>9</sup> S. Opara (red.), *Mały słownik politologii*, Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 54.

między sąsiednimi krajami<sup>10</sup>. Bardzo podobnie zdefiniowano granicę Rzeczypospolitej Polskiej, w art. 1 Ustawy z 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej, w której oznacza ona „powierzchnię pionową przechodzącą przez linię graniczną, oddzielającą terytorium państwa polskiego od terytoriów innych państw i od morza pełnego. Granica państwowa rozgranicza również przestrzeń powietrzną, wody i wnętrze ziemi”<sup>11</sup>.

Wielopłaszczyznowość problematyki współpracy transgranicznej stanowi interesujący i obszerny przedmiot badań o charakterze interdyscyplinarnym. Współpraca transgraniczna jest zjawiskiem złożonym i zróżnicowanym zależnie od miejsca występowania, tradycji lokalnych, warunków historycznych i społecznych. Obszary przygraniczne kształtowane są przez procesy i zjawiska zachodzące w danym kraju, jak i kraju sąsiednim. Nie sposób zatem omawiać zjawiska współpracy transgranicznej, pomijając uwarunkowania historyczne, polityczne, geograficzne czy prawne w odniesieniu do danego regionu. W zależności od nauki transgraniczność może być ujmowana w wielu perspektywach<sup>12</sup>, a samo definiowanie pojęcia może się w znacznym stopniu różnić, jednakże zagadnienia te nie pozostają w kręgu zainteresowań niniejszej publikacji.

**Przedmiotem dalszych rozważań jest transgraniczna – w znaczeniu: przekraczająca granicę państwa – współpraca, w odniesieniu do interakcji zachodzących między jednostkami regionalnymi państw sąsiednich.**

Przechodząc do omawiania podstawowych pojęć, zauważyć należy, iż na określenie współpracy między jednostkami subpaństwowymi pochodzącymi z różnych państw obok współpracy transgranicznej pojawiają się także takie określenia jak współpraca: terytorialna, międzyregionalna, transnarodowa, euroregionalna. Powyższe kategorie pojęciowe stosowane są często błędnie, co potęguje terminologiczny chaos zauważalny zarówno w dokumentach organizacji międzynarodowych, jak i opracowaniach naukowych<sup>13</sup>.

W nomenklaturze stosowanej w instytucjach Unii Europejskiej współpraca transgraniczna jest rozpatrywana – obok współpracy transnarodowej i międzyregionalnej – jako fragment szerszego zjawiska, określanego mianem eu-

<sup>10</sup> J. Flis, *Szkolny słownik geograficzny*, WSiP, Warszawa 1986, s. 238.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej, Dz.U. z 2017 r., poz. 660 – tekst jednolity ze zm.

<sup>12</sup> „Transgraniczne” – np. przedmiotem zainteresowań różnych środowisk naukowych mogą być przepływy kapitałowe, obroty handlowe, relacje społeczne, ruch osobowy itp.

<sup>13</sup> Zwracając na to uwagę m.in.: S. Dolzblasz, A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 13–16 oraz H. Dumała, *Transnarodowe sieci terytorialne w Europie*, UMCS, Lublin 2012, s. 62–63.

ropejskiej współpracy terytorialnej. Zatem w doktrynie państw Unii Europejskiej współpraca transgraniczna jest odmianą współpracy terytorialnej i jako jej część stanowi element polityki regionalnej Unii Europejskiej. Wszystkie powyższe rodzaje współpracy w powszechnym rozumieniu tworzą specyficzny rodzaj współpracy międzynarodowej, która charakteryzuje się określonymi formami organizacyjnymi i instytucjonalno-prawnymi, zróżnicowaniem podmiotów kompetentnych do nawiązywania współpracy oraz przestrzennym usytuowaniem względem siebie podmiotów współpracujących<sup>14</sup>.

Tabela 1. Rodzaje europejskiej współpracy terytorialnej

| Współpraca transgraniczna   | Współpraca transnarodowa  | Współpraca międzyregionalna   |
|---|---|---|
| Współpraca na szczeblu lokalnym i regionalnym bezpośrednio sąsiadujących ze sobą państw | Współpraca prowadzona na szczeblu lokalnym i regionalnym większych obszarów | Współpraca, która swym zasięgiem obejmuje obszary bezpośrednio niesąsiadujące ze sobą przez granicę państwową, realizowana przez jednostki terytorialne i inne podmioty szczebla lokalnego i regionalnego |

Źródło: opracowanie własne.

Szczegółowa definicja „współpracy transgranicznej” zawarta została w Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi<sup>15</sup>. Konwencja stanowi podsumowanie dorobku wielu konferencji międzynarodowych organizowanych w latach 1972–1980, a poświęconych współpracy transgranicznej<sup>16</sup>. Współpraca transgraniczna zdefiniowana została tam jako:

„każde wspólne podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej ilości Umawiających się Stron, jak również zawarcie

<sup>14</sup> A. Tucholska, *Prawno-instytucjonalne uwarunkowania współpracy transgranicznej w świetle ustawo-dawstwa polskiego i obowiązujących norm prawa międzynarodowego z uwzględnieniem sytuacji na pograniczu polsko-niemieckim*, [w:] *Współpraca transgraniczna Unii Europejskiej. Doświadczenia polsko-niemieckie*, G. Gorzelak, J. Bachtler, M. Kasprzyk (red.), Scholar, Warszawa 2004, s. 42.

<sup>15</sup> Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzona 21 maja 1980 r., Dz.U. z 10 lipca 1993 r. nr 61, poz. 287.

<sup>16</sup> Początki współpracy transgranicznej w Europie sięgają już lat 50. XX w. Jej pionierami były regiony z pogranicza norwesko-szwedzko-fińskiego, holendersko-niemieckiego oraz niemiecko-francuskiego.

porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń. Współpraca transgraniczna ograniczona jest ramami właściwości wspólnot i władz terytorialnych, w sposób określony przez prawo wewnętrzne<sup>17</sup>.

Głównym przesłaniem płynącym z konwencji dla państw sygnatariuszy jest wspieranie współpracy transgranicznej swoich wspólnot i władz terytorialnych z sąsiednimi jednostkami innych państw. Konwencja jest pierwszym dokumentem na skalę międzynarodową, definiującym współpracę transgraniczną oraz ujmującym ją w ramy prawne, a zaprezentowana w jej treści definicja determinuje rozumienie współpracy transgranicznej przez środowisko badawcze zajmujące się tym zjawiskiem.

W literaturze przedmiotu zasadnicze w definiowaniu współpracy transgranicznej jest akcentowanie, jako nieodłącznej cechy współpracy, bezpośredniego sąsiedztwa obszarów granicznych należących do dwóch lub więcej państw. Na gruncie polskiej literatury taki pogląd prezentują, proponując bardzo zbliżone definicje, Marek Zieliński, Zbigniew Kantyka czy Sylwia Dołzbłasz i Andrzej Raczyk.

M. Zieliński przyjmuje rozumienie współpracy transgranicznej jako wszelkich form współpracy między władzami lokalnymi dwóch lub więcej gmin lub innych jednostek terytorialnych sąsiadujących ze sobą państw, których obszary przylegają do granic oddzielających te państwa<sup>18</sup>. W podobnym tonie wypowiada się Z. Kantyka<sup>19</sup>, opisując współpracę transgraniczną jako współpracę dwóch lub więcej państw, która obejmuje regiony oraz gminy leżące po obu stronach granicy. S. Dołzbłasz i A. Raczyk w definiowaniu współpracy transgranicznej podkreślają, że jej wyróżnikiem jest bezpośrednie sąsiedztwo przez granicę państwową, a także, że jest to współpraca na szczeblu lokalnym i regionalnym na sąsiadujących ze sobą obszarach dwóch lub więcej państw<sup>20</sup>.

Zaprezentowane pojęcia współpracy transgranicznej koncentrują się na dwóch zakresach: podmiotowym i przestrzennym. Z podmiotowego punktu

---

<sup>17</sup> Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej..., art. 2 ust. 1.

<sup>18</sup> M. Zieliński, *Współpraca transgraniczna między władzami lokalnymi państw Unii Europejskiej*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Perspektywy, warunki, szanse i zagrożenia*, C. Mik (red.), Toruń 1997, s. 227.

<sup>19</sup> Z. Kantyka dla współpracy transgranicznej stosuje zamiennie termin „współpraca przygraniczna”. Zob.: Z. Kantyka, *Współpraca międzyregionalna i transgraniczna oraz jej znaczenie w rozwoju społeczności lokalnych i europejskich procesów integracyjnych*, [w:] *Współpraca transgraniczna i międzyregionalna województwa śląskiego*, P. Dobrowolski (red.), UŚ, Katowice 2004, s. 51. S. Dołzbłasz, A. Raczyk również stawiają znak równości między współpracą transgraniczną a przygraniczną. Zob.: S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna w Polsce...*, wyd. cyt., s. 14.

<sup>20</sup> Tamże.

widzenia współpraca transgraniczna oznacza sąsiedzką współpracę władz lokalnych i regionalnych<sup>21</sup>. Posługując się językiem Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, podmioty te określa się mianem „wspólnot i władz terytorialnych”. Kontekst przestrzenny współpracy transgranicznej wynika poniekąd z zakresu podmiotowego, który tworzą władze lokalne i regionalne działające w jednostkach terytorialnych po przeciwnych stronach granicy państwowej. Przyjmując, że władze lokalne i regionalne to władze terytorialne realizujące zadania o charakterze publicznym znajdujące się na szczeblu niższym niż szczebel centralny państwa, należy stwierdzić, iż z punktu widzenia polskiego systemu administracyjnoprawnego zasięg przestrzenny współpracy transgranicznej będzie ograniczony do przygranicznych województw samorządowych oraz znajdujących się w ich zasięgu powiatów i gmin. Polskie jednostki podziału terytorialnego realizują zatem współpracę transgraniczną z odpowiednimi jednostkami państw sąsiednich.

Wzbogaconą o element przedmiotowy definicję współpracy transgranicznej przedstawił Peter Schmitt-Egner, określając ją jako „(...) (zorganizowane) transnarodowe interakcje między sąsiadującymi regionami po obu stronach granicy w celu ochrony, kierowania i rozwoju wspólnej przestrzeni życiowej”<sup>22</sup>. Z kolei Paweł Solarz traktuje współpracę transgraniczną jako proces, poprzez który społeczności regionalne i lokalne oraz struktury samorządu terytorialnego i lokalnego jednoczą swoje wysiłki w celu wspólnego rozwiązywania problemów, mimo dzielącej je granicy państwowej<sup>23</sup>.

Szczegółowy cel współpracy transgranicznej został wskazany w Europejskiej karcie regionów granicznych i transgranicznych<sup>24</sup>. Jest nim łagodzenie niekorzystnych skutków istnienia granic, pokonywanie deficytów i wykorzystanie szans położenia przygranicznego. Określenie celu współpracy jest na tyle istotne, że determinuje na podjęcie decyzji o współpracy, a realizowany powinien być drogą oddolnych inicjatyw dążących do rozwiązania wszystkich lokalnych

---

<sup>21</sup> Za władze lokalne M. Zieliński uznaje wszelkie władze realizujące zadania o charakterze publicznym znajdujące się na szczeblu niższym niż szczebel centralny państwa. M. Zieliński, *Współpraca transgraniczna między władzami lokalnymi...*, wyd. cyt., s. 227.

<sup>22</sup> P. Schmitt-Egner, *Cross-border cooperation (CBC) among European regions in different perspectives. Some notes on its political context, academic concepts and practical dimensions*, [w:] *Border Regions in Comparison*, H.A. Persson, I. Eriksson (red.), Malmö 2001. Cyt. za: H. Dumala, *Transnarodowe sieci terytorialne w Europie...*, wyd. cyt., s. 74.

<sup>23</sup> P. Solarz, *Euroregiony pogranicza niemiecko-francuskiego i niemiecko-polskiego w procesie integracji europejskiej*, Vizja Press & IT, Warszawa 2009, s. 18.

<sup>24</sup> *Europejska karta regionów granicznych i transgranicznych*, uchwalona 20 listopada 1981 r. w Euroregio na pograniczu Niemiec i Holandii.



problemów życia codziennego na terenie objętym jej zasięgiem. Przedmiotem lokalnej współpracy transgranicznej może być w zasadzie każde zadanie pozostające w kompetencji władz lokalnych, które jest zdefiniowane przepisami prawa krajowego. Zatem zakres przedmiotowy współpracy transgranicznej powinien być bardzo szeroki i obejmować wszystkie dziedziny życia kulturalnego, społecznego i gospodarczego oraz związanej z nimi infrastruktury.

Reasumując, mimo pewnych różnic w prezentowanych poglądach na współpracę transgraniczną panuje definicyjna koherencja w określaniu jej zakresu:

- podmiotowego (władze lokalne i regionalne),
- przestrzennego (sąsiadujące poprzez wspólną granicę państwową jednostki podziału terytorialnego szczebla lokalnego i regionalnego),
- przedmiotowego (szeroko pojęte dziedziny życia kulturalnego, społecznego i gospodarczego oraz związanej z nimi infrastruktury).

Należy zauważyć, że pomimo iż na gruncie doktryny panuje zgodność co do rozumienia współpracy transgranicznej jako współpracy sąsiedzkiej, to z prawnego punktu widzenia współpraca transgraniczna może być interpretowana w szerokim zakresie. W tym ujęciu obejmuje ona poza współpracą ściśle przygraniczną także współpracę regionów nieprzylegających granicami do siebie. Wynika to z regulacji zawartych w preambule Konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, a także we wzorach umów stanowiących jej część składową. Powołując się na postanowienia Konwencji, władze Polski zawarły porozumienia o współpracy z państwami, z którymi brak wspólnej granicy. Jednakże w odróżnieniu od porozumień zawartych z państwami sąsiednimi, gdzie stosuje się termin „współpraca transgraniczna”, w porozumieniach z pozostałymi państwami operuje się zapisem „współpraca międzyregionalna” (tj. między regionami nieposiadającymi wspólnej granicy)<sup>25</sup>. W aspekcie powyższych porozumień zawartych przez Polskę wyrażenia „współpraca transgraniczna” i „współpraca międzyregionalna” traktowane są jako tożsame.

Współpraca transgraniczna wyróżniająca się dodatkową cechą, którą jest wyższy stopień instytucjonalizacji i zorganizowania tejże współpracy, określaną jest mianem współpracy euroregionalnej. Należy podkreślić, iż współpraca transgraniczna jest pojęciem szerszym niż współpraca euroregionalna, bo wspólne struktury nie są do jej prowadzenia konieczne.

---

<sup>25</sup> Por.: Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Gruzji o współpracy międzyregionalnej z dnia 20 kwietnia 1993 r. czy Porozumienie między Rządem RP a Rządem Republiki Mołdowy o współpracy międzyregionalnej z dnia 27 października 1998 r.

Współpraca euroregionalna realizowana jest w ramach euroregionu. Mimo iż nazwa „euroregion” jest pojęciem powszechnie stosowanym zarówno na gruncie teorii, jak i praktyki współpracy transgranicznej, nie ma ona charakteru oficjalnego w tym sensie, że nie występuje w oficjalnych dokumentach Unii Europejskiej czy też umowach międzynarodowych odnoszących się do współpracy transgranicznej.

Pierwszy region transgraniczny – Euregio – utworzono w 1958 r. na granicy niemiecko-holenderskiej. Zapoczątkował on powstanie kolejnych, na pograniczu niemiecko-francuskim i niemiecko-szwajcarskim. Powstanie struktur euroregionalnych pozostawało w ścisłej korelacji z procesami integracyjnymi regionów przygranicznych jednoczącej się Europy. Współcześnie euroregiony obejmują większość regionów przygranicznych państw Unii Europejskiej. W tym miejscu trzeba zaznaczyć, iż akty prawne w zakresie współpracy transgranicznej nie wykluczają, jako strony współpracy euroregionalnej, państw niewchodzących w skład Unii Europejskiej. Możliwość współpracy z państwami spoza Wspólnoty jest istotna, zwłaszcza dla regionów położonych przy zewnętrznych granicach Unii. Niezwykle pomocne są tam programy pomocy finansowej ze środków unijnych, które mają na celu wspieranie rozwoju współpracy transgranicznej na tych obszarach.

W literaturze przedmiotu funkcjonuje szereg definicyjnych sformułowań euroregionu. Akcentują one przestrzenny charakter euroregionu bądź podkreślają jego aspekt instytucjonalny. Wojciech Malendowski za euroregion uznaje ograniczony geograficznie obszar składający się z części terytorium państw, których przygraniczne władze lokalne koordynują i wspólnie podejmują działania i przedsięwzięcia w wielu płaszczyznach, jednocześnie nie naruszając prawa wewnętrznego<sup>26</sup>. Definicję o charakterze terytorialno-instytucjonalnym przedstawia Wioletta Jastrzębska, proponując, by pod pojęciem euroregionu rozumieć wyodrębniony region europejski, położony na pograniczu co najmniej dwóch sąsiadujących ze sobą państw, jak też organizację powołaną do koordynacji współpracy na tym obszarze przez strony, które zawarły umowę euroregionalną<sup>27</sup>.

Nie wdając się jednak w bardziej szczegółową analizę dotyczącą samego pojęcia euroregionu oraz jego definiowania, należy stwierdzić, iż wśród badaczy panuje zgodność, że euroregion to szczególna odmiana, forma regionu transgranicznego, wyróżniająca się najwyższym stopniem instytucjonalizacji

<sup>26</sup> W. Malendowski, M. Ratajczak, *Euroregiony. Polski krok do integracji...*, wyd. cyt., s. 9–10.

<sup>27</sup> W. Jastrzębska, *Rola euroregionów i współpracy transgranicznej w procesie integracji europejskiej*, [w:] *Spójność społeczno-ekonomiczna a modernizacja regionów transgranicznych*, M.G. Woźniak (red.), Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2008, s. 97.

struktur współpracy transgranicznej<sup>28</sup>. W wymiarze organizacyjnym jest związkiem instytucji i organizacji lokalnych sąsiadujących ze sobą państw. Jest transgraniczną organizacją mającą stały sekretariat, współpracujących ekspertów, grupy robocze oraz personel administracyjny, a także własne zasoby finansowe. Struktury euroregionalne nie są organami władzy czy administracji lokalnej. Regiony, które uczestniczą w tej współpracy, nie przestają podlegać swojemu prawu krajowemu, które reguluje możliwość zawierania takich umów i zatwierdza możliwy zakres współpracy. W ujęciu systemowym euroregion cechuje współpraca zorientowana na rozwój i wypracowanie strategii dążącej do rozwiązania wspólnych, transgranicznych problemów. Kontekst przedmiotowy sprowadza się do nawiązywania współpracy euroregionalnej we wszystkich dziedzinach życia społeczno-gospodarczego i kulturalnego.

Analizując współpracę transgraniczną i euroregionalną, nie można także zapomnieć o tym, iż stanowią one integralną część polityki regionalnej, a w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej są elementem uczestnictwa państwa polskiego w rozwijaniu i pogłębianiu integracji europejskiej.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, można skonstatować, że zainteresowanie zjawiskiem współpracy transgranicznej to trwały trend badawczy, który ugruntowany został wraz z rozwojem współpracy na kontynencie europejskim. Z uwagi na wielopłaszczyznowość problematyka współpracy transgranicznej stanowi interesujący i obszerny przedmiot badań o charakterze interdyscyplinarnym. Największy udział w stworzeniu zakresu pojęciowego współpracy transgranicznej miały instytucje europejskie, tj. Rada Europy i Unia Europejska. Poza opracowaniem podstaw prawnych współpracy, sformułowaniem celów instytucje te poprzez wspieranie konkretnych celów w ramach regionów przygranicznych i transgranicznych przyczyniły się do znacznego rozwoju współpracy transgranicznej na kontynencie europejskim.

## 1.2. Współpraca transgraniczna w ustawodawstwie międzynarodowym

Zagadnienia dotyczące uwarunkowań formalnoprawnych są szczególnie istotne, gdyż rozwój współpracy transgranicznej w znacznej mierze jest zależny właśnie od formalnoprawnych możliwości władz regionalnych i lokalnych w tej dziedzinie.

---

<sup>28</sup> *Euroregiony w nowym podziale terytorialnym Polski*, B. Kodoniec (red.), GUS, Warszawa-Wrocław 1999, s. 17–19.

Idea współpracy transgranicznej sięga lat 50. XX w. i zrodziła się w państwach Europy Zachodniej. Początkowo nawiązywano kontakty w celu „likwidowania barier granicznych i rozpatrzenia możliwości, jakie niesie ze sobą współpraca transgraniczna”<sup>29</sup>. Kolejnym etapem było tworzenie według danej prawa krajowego regionalnych związków po obu stronach granicy, które zajmowały się dziedzinami wspólnego zainteresowania i stawiały sobie za cel rozwój i optymalizację współpracy transgranicznej. Jednakże rozwój współpracy transgranicznej nie byłby możliwy bez wsparcia instytucjonalnego. Do najważniejszych instytucji, których działalność wywarła tutaj decydujący wpływ należą: Rada Europy, Unia Europejska oraz inne organizacje, niejednokrotnie przez nie wspierane.

Jednym z pierwszych organów działających pod zwierzchnictwem Rady Europy<sup>30</sup> odpowiedzialnych za współpracę transgraniczną był Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe – CPLRE). Instytucja powstała w latach 50. XX w. pod nazwą Komisja ds. Gmin i Regionów, którą następnie przemianowano na Komisję Zagospodarowania Przestrzennego i Samorządu Terytorialnego. Obecną nazwę przyjęto w styczniu 1994 r. decyzją Komitetu Ministrów Rady Europy. CPLRE składa się z dwóch izb: Izby Władz Lokalnych oraz Izby Regionów, złożonych z reprezentantów struktur lokalnych i regionalnych, tj. z radnych i urzędników<sup>31</sup>. Kongres zrzesza ogółem 318 członków i 318 zastępców, reprezentujących ponad 200 tys. lokalnych społeczności Europy<sup>32</sup> i ma charakter organu o statusie doradczym, zapewniającym współpracę samorządów terytorialnych wszystkich państw członkowskich.

Pośród innych instytucji działających pod auspicjami Rady Europy na rzecz współpracy transgranicznej należą wskazać<sup>33</sup>:

- Komitet Zarządzający Władz Lokalnych i Regionalnych Europy,

---

<sup>29</sup> *Praktyczny podręcznik współpracy transgranicznej*, Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych, Komisja Europejska, wyd. III, Gronau 2000, s. A1/5.

<sup>30</sup> Rada Europy jest międzynarodową organizacją międzyrządową, która powstała 5 maja 1949 r. w wyniku podpisania przez 10 państw traktatu londyńskiego. Polska została przyjęta w poczet członków Rady Europy w 1991 r. Obecnie Rada liczy 47 członków, skupiając prawie wszystkie państwa Europy oraz kilka państw spoza kontynentu europejskiego.

<sup>31</sup> Z. Kantyka, *Współpraca międzyregionalna i transgraniczna oraz jej znaczenie...*, wyd. cyt., s. 54.

<sup>32</sup> Polska ma w Kongresie 12 reprezentantów oraz 12 zastępców. Dane dostępne z oficjalnej strony Ministerstwa Spraw Zagranicznych [http://www.msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/organizacjemiędzynarodowe/rada\\_europy/organy\\_rady\\_europy/](http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/organizacjemiędzynarodowe/rada_europy/organy_rady_europy/) [data dostępu: 2 sierpnia 2017 r.].

<sup>33</sup> *Międzynarodowa współpraca regionów – wybór ekspertyz*, W. Toczyski, W. Sartorius, J. Zaucha (red.), Przedświt, Warszawa 1997, s. 95–105.

- Europejskie Konferencje Ministrów odpowiedzialnych za samorządy lokalne,
- Komisję ds. Współpracy Ponadgranicznej,
- Komisję Ekspertów ds. Współpracy Ponadgranicznej,
- Biuro Studiów i Dokumentacji Współpracy Ponadgranicznej Organizacji Regionalnych,
- Zebranie Regionów Europejskich wraz z usytuowaną przy nim grupą roboczą ds. regionów granicznych.

Spośród wszystkich organów Unii Europejskiej największe zasługi w wspieraniu idei współpracy transgranicznej ma powstały w 1994 r. Komitet Regionów (Comité des Regions de l'Union Européenne – CRU)<sup>34</sup>. Komitet jest kolegialnym organem doradczym Rady Unii Europejskiej. Głównym zadaniem Komitetu Regionów jest udział w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej w celu reprezentowania i obrony interesów samorządów terytorialnych za pomocą opinii kierowanych do Komisji Europejskiej, Rady Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Komitet Regionów liczy 344 członków<sup>35</sup>. Traktat Lizboński umożliwił także Parlamentowi Europejskiemu konsultowanie się z Komitetem Regionów w przypadkach przewidzianych w traktach unijnych oraz we wszelkich innych, w których Parlament uznaje to za wskazane, w szczególności gdy mają one związek ze współpracą transgraniczną. Istotną rolę na rzecz rozwoju regionów granicznych odegrało powstałe w 1971 r. Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych (SERG) z siedzibą w Gronau. Do jego głównych zadań należą<sup>36</sup>:

- definiowanie problemów, określanie szans, obowiązków i programu działań europejskich regionów granicznych i transgranicznych,
- reprezentowanie wspólnych interesów wobec narodowych i ponadnarodowych parlamentów, ciał, władz i instytucji,
- inicjowanie, wzmacnianie i koordynowanie współpracy pomiędzy europejskimi regionami granicznymi i transgranicznymi,
- wymiana doświadczeń i informacji w celu wyodrębnienia wspólnych interesów, koordynowanie ich realizacji oraz rozwiązywanie problemów, z jakimi borykają się euroregiony.

<sup>34</sup> Z. Kantyka, *Współpraca międzyregionalna i transgraniczna oraz jej znaczenie...*, wyd. cyt., s. 53.

<sup>35</sup> Na 344 członków Komitetu Regionów 21 to przedstawiciele Polski. Dane dostępne ze strony internetowej: <http://www.uniaeuropejska.org/komitet-regionow> [data dostępu: 2 sierpnia 2017 r.].

<sup>36</sup> [http://www.cie.gov.pl/www/serce.nsf/0/257754E84270A9F3C1256E830060C6F0?Open&RestrictTo Ca tego ry=](http://www.cie.gov.pl/www/serce.nsf/0/257754E84270A9F3C1256E830060C6F0?Open&RestrictToCa tego ry=) [data dostępu: 3 sierpnia 2017 r.].

Do SERG mogą przystąpić jako członkowie zwyczajni z prawem głosu europejskie regiony graniczne i transgraniczne państw Unii Europejskiej i Rady Europy, a także porozumienia regionów granicznych kilku państw, o ile ich członkowie nie należą samodzielnie do Stowarzyszenia. Głównym dokumentem programowym przyjętym przez SERG jest Europejska karta regionów granicznych i transgranicznych.

**Tabela 2.** Instytucje wspomagające rozwój współpracy transgranicznej w Europie i ich regulacje prawne

| Nazwa organizacji  | Nazwa regulacji prawnej   |
|--|---|
| <b>RADA EUROPY</b>   |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy</li> <li>➤ Komitet Zarządzający Władz Lokalnych i Regionalnych</li> <li>➤ Europejskie Konferencje Ministrów odpowiedzialnych za samorządy lokalne,</li> <li>➤ Komisja ds. Współpracy Ponadgranicznej</li> <li>➤ Komisja Ekspertów ds. Współpracy Ponadgranicznej</li> <li>➤ Biuro Studiów i Dokumentacji Współpracy Ponadgranicznej Organizacji Regionalnych</li> <li>➤ Zebranie Regionów Europejskich</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi</li> <li>➤ Europejska karta samorządu terytorialnego</li> <li>➤ Europejska karta samorządu regionalnego</li> </ul> |
| <b>UNIA EUROPEJSKA</b>   |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Komitet Regionów</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Traktat o Unii Europejskiej</li> <li>➤ Traktat lizboński</li> </ul>  |
| <b>INNE ORGANIZACJE</b>  |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Europejska karta regionów granicznych i transgranicznych</li> </ul>  |

Źródło: opracowanie własne.

Normatywne ramy współpracy transgranicznej wypracowane zostały przez Radę Europy na konferencji w Madrycie 21 maja 1980 r. w postaci Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi. Przyjęty dokument stanowił finalizację długoletnich prac Rady Europy w tym zakresie. Konwencja składa się z właściwego tekstu, w skład którego wchodzi preambuła i 12 artykułów oraz

z załącznika zawierającego wzory umów, porozumień i statutów. Dokument nazywany powszechnie konwencją madrycką zobowiązał państwa sygnatariuszy do wspierania w najszerszym stopniu współpracy transgranicznej i w ten sposób przyczyniania się do postępu gospodarczego i społecznego obszarów przygranicznych oraz umocnienia poczucia wspólnoty wśród narodów Europy. Konwencja nie tworzy zamkniętego katalogu instrumentów współpracy transgranicznej. Jednocześnie wskazuje dwa ich zasadnicze rodzaje. Pierwsze to dwu- i wielostronne porozumienia (mogą one wyznaczać ramy, formy i granice, w których zakresie będą mogły działać wspólnoty i władze terytorialne zajmujące się współpracą transgraniczną), drugie zaś to porozumienia między wspólnotami i władzami regionalnymi i lokalnymi. Konwencja podkreśla również pierwszeństwo prawa wewnętrznego danego kraju w stosunku do umów zawieranych przez partnerów współpracy transgranicznej. Należy zauważyć, że konwencja stanowi umowę międzynarodową głównie o charakterze politycznym, gdyż prawnie jest obligatoryjna dla podpisującego ją państwa w momencie, kiedy zostają zawarte bilateralne lub multilateralne umowy między państwowe<sup>37</sup>. Samo ratyfikowanie konwencji madryckiej jest tylko pewnego rodzaju aktem woli wspierania współpracy transgranicznej przez władze kraju do niej przystępującego<sup>38</sup>. Polska, która została członkiem Rady Europy w 1991 r., Konwencję ratyfikowała 10 marca 1993 r.

Kolejnym dokumentem, który znacząco przyczynił się do rozwoju współpracy transgranicznej, jest Europejska karta regionów granicznych i transgranicznych, opracowana przez Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych. Dokument pod nazwą Europejska karta regionów przygranicznych został podpisany 19 listopada 1981 r. w Euregio na pograniczu Niemiec i Holandii. Nowelizacja karty i zmiana nazwy nastąpiła 1 grudnia 1995 r. w Szczecinie, w Euroregionie Pomerania. Do głównych celów, które powinny być uwzględniane w rozwoju regionów granicznych i transgranicznych należą<sup>39</sup>:

- przewyciężenie krępujących uregulowań państwowych dotyczących sztywności i nieprzenikalności granicy,
- przeobrażenie zdecentralizowanych regionów w siłę napędową współpracy transgranicznej,
- ujednoczenie zasad planowania przestrzennego w skali Europy,

---

<sup>37</sup> E. Kulesza, *Współpraca transgraniczna jako czynnik rozwoju lokalnego na przykładzie gmin polskiego pogranicza z Rosją*, Adam Marszałek, Toruń 2003, s. 42.

<sup>38</sup> Tamże.

<sup>39</sup> A. Tucholska, *Prawno-instytucjonalne uwarunkowania współpracy transgranicznej...*, wyd. cyt., s. 49.

- umacnianie warunków gospodarczych i społeczno-kulturalnych,
- niwelowanie gospodarczych i infrastrukturalnych przeszkód i dysproporcji.

Szczególną uwagę w tym dokumencie poświęcono problemom rozwoju ekonomicznego, polityki regionalnej, ochrony środowiska, współpracy kulturalnej i zagospodarowania przestrzennego oraz przedstawiono metody ich rozwiązania, a także określono mechanizmy, jakie należy zastosować, aby budować wzajemne zaufanie i współpracę z najbliższymi sąsiadami. Europejska karta regionów granicznych i transgranicznych nie stanowi aktu prawa międzynarodowego, w literaturze przedmiotu określana jest jako przykład „miękkiego prawa międzynarodowego”<sup>40</sup>, gdyż w zasadzie stanowi deklarację współpracy i swoisty kodeks postępowania współpracy transgranicznej, zawierający definicję, opis celów, problemów, form współpracy i dotychczasowych doświadczeń. Karta została ratyfikowana przez Polskę w 1993 r.

Za ważny dokument należy uznać także uchwalony 15 października 1985 r. przez Radę Europy Europejską kartę samorządu terytorialnego. Karta ma moc umowy międzynarodowej i przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego i społecznościom lokalnym prawo do nawiązywania współpracy z jednostkami z innych krajów oraz zrzeszanie się z nimi na zasadach określonych w prawie krajowym. Polska ratyfikowała dokument w 1993 r. z mocą obowiązującą od 1994 r.<sup>41</sup>.

Przyjęta 5 czerwca 1997 r. w Strasburgu Europejska karta samorządu regionalnego jest odpowiednikiem na poziomie regionu tych uprawnień, które nadaje Europejska karta samorządu terytorialnego na poziomie lokalnym. Zawiera ona postulaty dotyczące przyznania dużych kompetencji regionom samorządowym. Wśród jej celów znalazło się wykorzystanie regionu jako szczebla władz samorządowych do realizowania programów zrównoważonego rozwoju, oddziaływania przez współpracę transgraniczną na procesy rozwoju państw europejskich i integrację europejską, udziału w strukturach współpracy międzyregionalnej i transgranicznej oraz realizacji celów regionów i współpracy międzyregionalnej. Karta nie została jeszcze ratyfikowana przez Polskę, zatem nie odnosi się bezpośrednio do polskich jednostek samorządu terytorialnego. Postulowane jednak w dokumencie rozwiązania mają być impulsem dla krajowych władz prawodawczych do konstruowania w prawie wewnątrz-

---

<sup>40</sup> Zob.: A. Tucholska, *Prawno-instytucjonalne uwarunkowania współpracy transgranicznej...*, wyd. cyt. oraz *Międzynarodowa współpraca regionów – wybór ekspertów...*, wyd. cyt.

<sup>41</sup> Europejska karta samorządu terytorialnego, Dz.U. z 1994 r. nr 124, poz. 607.



nym zapisów pozwalających na traktowanie struktur transgranicznych jako podmiotów, których działalność ma umocowanie prawne i zagwarantowane możliwości realizacji konkretnych zadań nie tylko w sferze wymiany grzeźnościowych deklaracji<sup>42</sup>.

### 1.3. Współpraca transgraniczna w ustawodawstwie krajowym

Nieodzownym warunkiem współpracy transgranicznej jest stabilność polityczna krajów partnerskich oraz brak istotnych kwestii spornych na szczeblu państwowym. Relacje transgraniczne przechodzą różne etapy. W literaturze przedmiotu wyszczególniono następujące fazy w rozwoju kooperacji transgranicznej: izolacja, koegzystencja, współpraca i integracja<sup>43</sup> (tabela 3). Pierwszy z etapów charakteryzuje się granicą zamkniętą i brakiem współpracy transgranicznej. Drugi – koegzystencję – wyróżnia wąski zakres współpracy transgranicznej, z powolnym otwieraniem granic. Trzecia faza – współpraca – cechuje się ustabilizowaniem i dobrymi stosunkami między państwami oraz korzystnym klimatem dla współpracy w wielu dziedzinach. Faza integracji występuje w sytuacji swobody ruchu granicznego dla osób, towarów, kapitału i usług oraz gdy nastąpiła integracja społeczności i gospodarek obszarów przygranicznych. Jak zauważa Katarzyna Krok, etapy stosunków między regionami przygranicznymi są kompatybilne ze stopniem przepuszczalności granicy, poczynając od nieprzepuszczalności granicy podczas etapu izolacji, kończąc zaś na granicy w pełni otwartej, gdzie wzajemne relacje cechuje integracja<sup>44</sup>.

Tabela 3. Fazy rozwoju współpracy transgranicznej

| Faza | Formowanie się relacji | Przepuszczalność granicy                     |
|------|------------------------|--|
| 1.   | Izolacja               | Nieprzepuszczalna                            |
| 2.   | Koegzystencja          | Niepełna przepuszczalność                    |
| 3.   | Współpraca             | Niepełna przepuszczalność                    |
| 4.   | Integracja             | Całkowita przepuszczalność – otwarta granica |

Źródło: K. Krok, *Współczesne spojrzenie na obszary przygraniczne w Europie*, [w:] *Nowe granice Unii Europejskiej – współpraca czy wykluczenie?*, G. Gorzelak, K. Krok (red.), Warszawa 2006.

<sup>42</sup> A. Tucholska, *Prawno-instytucjonalne uwarunkowania współpracy transgranicznej...*, wyd. cyt., s. 50.

<sup>43</sup> K. Krok, *Współczesne spojrzenie na obszary przygraniczne w Europie*, [w:] *Nowe granice Unii Europejskiej – współpraca czy wykluczenie?*, G. Gorzelak, K. Krok (red.), Scholar, Warszawa 2006, s. 54–55.

<sup>44</sup> Tamże, s. 55.

Stosując klasyfikację czterech faz rozwoju współpracy transgranicznej i zestawiając je z rzeczywistością, możliwe jest określenie stanu rozwoju współpracy transgranicznej polskich regionów przygranicznych. Jednak zanim omówiony zostanie stan obecny, należy zauważyć, iż współczesne relacje ukształtowane zostały w toku długiego procesu, który rozpoczął się po II wojnie światowej od dążeń o uzyskanie jak najbardziej korzystnego dla państwa polskiego nowego kształtu terytorialnego. W stosunku do stanu przedwojennego Polska jest zasadniczo krajem jednolitym pod względem narodowościowym, o około 20% mniejszej powierzchni. Historycy zauważają jednak pozytywny efekt nowych granic państwa polskiego – ich bardziej naturalny charakter, przebiegający głównie wzdłuż rzek i pasm górskich<sup>45</sup>. Równoległe z formowaniem się nowych granic występowały masowe przeniesienia ludności, w dużej mierze siłą zmuszanej do osiedlenia się na nowych, nieznanym im terytoriach. Społeczności zamieszkujące regiony graniczne, które najbardziej doświadczyły skutków konfliktów historycznych, wykształciły w sobie wzajemne obawy i animozje, co nie sprzyjało nawiązywaniu kontaktów z sąsiadami po drugiej stronie granicy. Lata 1945–1989 to dla rozwoju współpracy transgranicznej faza izolacji cechująca się zamknięciem granic i całkowitym brakiem współpracy transgranicznej z państwami sąsiednimi, tj. ZSRR, Czechosłowacją i NRD, należącymi podobnie jak Polska do bloku wschodniego.

Współpraca transgraniczna zapoczątkowana została po upadku systemu komunistycznego w Europie dzięki głębokim przemianom politycznym w państwach należących do byłego bloku wschodniego. Początkowo realizowana była w wąskim zakresie, w sposób mało zdecydowany i ostrożny, a społeczności żyjące po obu stronach granicy musiały jednocześnie często wykształcać w sobie wspólną świadomość historyczną oraz znaleźć zgodny sposób myślenia zorientowany na przyszłość Europy<sup>46</sup>. Kooperacje transgraniczne w zależności od pogranicza miały różną dynamikę, było to uwarunkowane m.in. relacjami z państwem ościennym.

W latach 1989–1994 nastąpił znaczący rozwój współpracy sąsiedzkiej, zawdzięczany głównie ratyfikacji przez Polskę dokumentów międzynarodowych, kluczowych dla współpracy transgranicznej, a także zawarciu traktatów, porozumień i umów ze wszystkimi sąsiadującymi z nią krajami.

---

<sup>45</sup> A.L. Sowa, *Tom 10. Od Drugiej do Trzeciej Rzeczypospolitej (1945–2001)*, [w:] *Wielka historia Polski*, S. Grodziski, J. Wyrozumski, M. Zgórniak (red.), Fogra Oficyna Wydawnicza, Kraków 2001, s. 28.

<sup>46</sup> *Praktyczny podręcznik współpracy transgranicznej...*, wyd. cyt., s. A1/6.

Wśród traktatów i umów międzynarodowych najistotniejsze znaczenie w tworzeniu odpowiednich ram prawnych dla współpracy transgranicznej w polskich regionach przygranicznych miały Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi oraz Europejska karta samorządu terytorialnego.

Zawarcie przez Polskę ze wszystkimi krajami sąsiednimi licznych traktatów, porozumień i umów unormowało kwestie współpracy transgranicznej na poszczególnych granicach Polski. W odniesieniu do poszczególnych państw sąsiednich były to:

- na granicy polsko-niemieckiej:
  - Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o potwierdzeniu istniejącej między nimi granicy, podpisany 14 listopada 1990 r.<sup>47</sup>,
  - Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany 17 czerwca 1991 r.<sup>48</sup>,
  - Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o współpracy regionalnej i przygranicznej (w formie wymiany not), podpisane 17 czerwca 1991 r.;
  
- na granicy polsko-czeskiej i polsko-słowackiej:
  - Układ między Rzeczpospolitą Polską a Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną o dobrym sąsiedztwie, solidarności i przyjacielskiej współpracy, podpisany 6 października 1991 r.<sup>49</sup>, który obowiązuje nadal, mimo powstania w miejsce Federacji w roku 1993 dwóch oddzielnych państw,
  - Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o współpracy transgranicznej, podpisane 8 września 1994 r.,
  - Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Słowackiej o współpracy transgranicznej, podpisane 18 sierpnia 1994 r.;
  
- na granicy polsko-ukraińskiej:
  - Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy, podpisany 18 maja 1992 r.<sup>50</sup>,

---

<sup>47</sup> Dz.U. z 1992 r. nr 14, poz. 54.

<sup>48</sup> Dz.U. z 1992 r. nr 14, poz. 56.

<sup>49</sup> Dz.U. z 1992 r. nr 59, poz. 296.

<sup>50</sup> Dz.U. z 1993 r. nr 125, poz. 573.

- Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy o współpracy międzyregionalnej, podpisane 24 maja 1993 r.;
- na granicy polsko-białoruskiej:
  - Deklaracja o dobrym sąsiedztwie, wzajemnym zrozumieniu i współpracy między Rzeczpospolitą Polską i Republiką Białoruś, podpisana 10 października 1991 r.,
  - Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o głównych zasadach współpracy transgranicznej, podpisane 24 kwietnia 1992 r.,
  - Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białoruś o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany 23 czerwca 1992 r.<sup>51</sup>;
- na granicy polsko-litewskiej:
  - Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy, podpisany 26 kwietnia 1994 r.<sup>52</sup>,
  - Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Litewskiej o współpracy transgranicznej, podpisana 16 września 1995 r.;
- na granicy polsko-rosyjskiej:
  - Deklaracja o dobrym sąsiedztwie, wzajemnym zrozumieniu i współpracy między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską, podpisana 10 października 1991 r.,
  - Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy, podpisany 22 maja 1992 r.<sup>53</sup>,
  - Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy transgranicznej, podpisana 2 października 1992 r.

Powyższe umowy, traktaty porozumienia i deklaracje stworzyły ogólne ramy do podejmowania współpracy transgranicznej na szczeblu regionalnym i lokalnym.

---

<sup>51</sup> Dz.U. z 1993 r. nr 118, poz. 527.

<sup>52</sup> Dz.U. z 1995 r. nr 15, poz. 71.

<sup>53</sup> Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 291.

Podstawy prawne nawiązywania współpracy transgranicznej w ustawodawstwie polskim zostały zawarte już w ustawie zasadniczej. Konstytucyjne prawo współpracy transgranicznej określa art. 172 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi o prawie przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw<sup>54</sup>. W sprawie zasad prowadzenia takiej działalności ten sam artykuł w ust. 3 odsyła do ustawy wykonawczej.

Zapowiedź poczyniona w art. 172 ust. 3 Konstytucji została spełniona wejściem w życie Ustawy z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych<sup>55</sup>. W myśl postanowień niniejszej ustawy jednostki samorządu terytorialnego, a więc województwa, powiaty i gminy, mogą przystępować do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych w granicach swoich kompetencji i pod warunkiem, iż działają w zgodzie z polskim prawem i polityką zagraniczną państwa. Członkostwo w zrzeszeniu musi być zgodne z „priorytetami współpracy zagranicznej województwa”, a zgodę na przystąpienie do niego musi wyrazić minister właściwy ds. zagranicznych.

Wszystkie polskie ustawy ustrojowe normują problematykę współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Początkowo ustawa powołująca do życia instytucję samorządu terytorialnego<sup>56</sup> nie regulowała problematyki współpracy transgranicznej, kwestie te unormowano w nowelizacji ustawy z 2001 r. Art. 7 ust. 1 pkt 20 Ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż zadaniem własnym gminy jest współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Do wyłącznej właściwości rady gminy należy także podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych.

Analogiczne sformułowania dotyczące współpracy transgranicznej znalazły się w Ustawie o samorządzie powiatowym<sup>57</sup>. Artykuł 12 pkt 9a tej usta-

---

<sup>54</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>55</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, Dz.U. z 2000 r. nr 91, poz. 1009 ze zm.

<sup>56</sup> Była to ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, a obecnie nosi ona nazwę: Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 1990 r. nr 16, poz. 95 ze zm.

<sup>57</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 1998 r. nr 91, poz. 578 ze zm.

wy stanowi, że do wyłącznej właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych.

Po wejściu w życie reformy ustroju terytorialnego instytucją uprawnioną do współpracy z innymi państwami na poziomie województwa jest sejmik województwa. Szczegółowe regulacje dotyczące prowadzenia współpracy transgranicznej zawiera Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>58</sup>, a zwłaszcza rozdział 6 tej ustawy, zatytułowany „Współpraca zagraniczna”<sup>59</sup>. Podstawą współpracy są uchwalone przez sejmik województwa „Priorytety współpracy zagranicznej województwa”. Ponadto musi być ona prowadzona zgodnie z prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami, w granicach zadań i kompetencji województwa. Znaczenie współpracy transgranicznej dla rozwoju województw potwierdza art. 12 przedmiotowej ustawy, głoszący, iż samorząd województwa przy formułowaniu strategii rozwoju województwa i realizacji polityki jego rozwoju może współpracować z organizacjami międzynarodowymi i regionami innych państw, zwłaszcza sąsiednich. Zapis ten wskazuje regiony oraz kierunki współpracy państw graniczących z Polską, jako te regiony, z którymi współpraca może przynieść najwięcej korzyści dla rozwoju regionalnego Polski. Tryb i zasady tej współpracy określa sejmik województwa w uchwale podlegającej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym<sup>60</sup>.

Do momentu wprowadzenia w Polsce reformy administracyjnej 1 stycznia 1999 r. kompetencje wojewody w zakresie prowadzenia współpracy transgranicznej określały przepisy znowelizowanej Ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej<sup>61</sup>, w myśl których wojewoda jako przedstawiciel rządu współpracował „z właściwymi organami innych państw w zakresie współpracy transgranicznej i międzynarodowej współpracy międzyregionalnej na zasadach określonych przez ministra spraw

---

<sup>58</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 1998 r. nr 91, poz. 58 ze zm.

<sup>59</sup> W ustawie używa się zwrotu „współpraca zagraniczna”, pojęcie „współpracy transgranicznej” jest pojęciem węższym, mieści się zatem w ogólnej formule współpracy zagranicznej samorządu wojewódzkiego i dotyczy tylko polskich województw ościennych.

<sup>60</sup> Zob.: art. 12a Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 1998 r. nr 91, poz. 58 ze zm.

<sup>61</sup> Dz.U. z 1990 r. nr 21, poz. 123 ze zm. Przedmiotowa nowelizacja z 8 sierpnia 1996 r., Dz.U. z 1996 r. nr 106, poz. 498.

zagranicznych”<sup>62</sup>. Wspomniane w ustawie zasady zostały wskazane w Zarządzeniu ministra spraw zagranicznych z dnia 10 czerwca 1997 r. w sprawie określenia zasad działania wojewodów w zakresie współpracy transgranicznej i międzynarodowej współpracy międzyregionalnej<sup>63</sup>. Zgodnie z jego regulacjami wojewoda prowadził współpracę w ramach kompetencji przyznanych ustawą o terenowych organach administracji ogólnej. Zakres i formy nawiązywanej współpracy wynikały z umów międzynarodowych, których Polska jest stroną. Zawarcie przez wojewodę porozumienia z właściwymi organami innych państw wymagało wcześniejszego uzgodnienia z właściwymi ministrami oraz akceptacji przez prezesa Rady Ministrów. Informacje o prowadzonej współpracy, w szczególności o wizytach i rozmowach, utworzonych komisjach mieszanych i innych wspólnych organach, zawartych umowach, projektach i programach wojewodowie byli zobligowani przekazywać ministrowi spraw zagranicznych, ministrowi spraw wewnętrznych i administracji oraz innemu właściwemu ministrowi. W związku z uchycieniem jego podstawy prawnej – ustawy o terenowych organach administracji ogólnej – zarządzenie przestało obowiązywać 1 stycznia 1999 r. Reforma ustroju terytorialnego państwa w znacznej mierze ograniczyła kompetencje wojewody jako terenowego organu administracji rządowej ogólnej do prowadzenia działań w ramach współpracy transgranicznej. Zawarte w ustawie o administracji rządowej w województwie<sup>64</sup> przepisy stanowiły, że wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów odpowiada za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa, w tym „współdziała z właściwymi organami innych państw oraz międzynarodowych organizacji rządowych i pozarządowych na zasadach określonych przez ministra właściwego ds. zagranicznych”<sup>65</sup>. Obecnie obowiązujący akt prawny, to jest Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>66</sup>, nie zwiększył uprawnień wojewody w tym zakresie. Ustawa stanowi, iż wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów „reprezentuje Radę Ministrów na uroczystościach państwowych i w czasie oficjalnych wizyt składanych w województwie przez przedstawicieli państw obcych”<sup>67</sup> oraz

---

<sup>62</sup> Tamże, art. 10 ust. 1 pkt. 7.

<sup>63</sup> MP z 1997 r. nr 36, poz. 349.

<sup>64</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, Dz.U. z 1998 r. nr 91, poz. 577 ze zm.

<sup>65</sup> Tamże, art. 15 pkt 7.

<sup>66</sup> Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. z 2009 r. nr 31 poz. 206.

<sup>67</sup> Tamże, art. 23 ust. 1 pkt 1.

„współdziała z właściwymi organami innych państw oraz międzynarodowych organizacji rządowych i pozarządowych, na zasadach określonych przez ministra właściwego ds. zagranicznych”<sup>68</sup>. Zatem w działaniach tych wojewoda nie reprezentuje społeczności lokalnej, lecz wyłącznie rząd.

Regulacje, które pozwalają prowadzić zinstytucjonalizowaną współpracę transgraniczną, znalazły się w ustawie Prawo o stowarzyszeniach<sup>69</sup>. Na podstawie przepisów zawartych w tym akcie prawnym gminy mogą zakładać stowarzyszenia, które „mogą należeć do organizacji międzynarodowych na warunkach określonych w ich statutach, jeżeli nie narusza to zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest stroną”<sup>70</sup>. Struktura składająca się z celowego związku gmin polskich powstałego na podstawie Prawa o stowarzyszeniach, zawierając porozumienie z podobnym związkiem jednostek terytorialnych państwa sąsiedniego, tworzy euroregion. Powstała w ten sposób struktura euroregionalna charakterystyczna jest dla modelu samorządowego<sup>71</sup>, jednego z dwóch modeli tworzenia euroregionów wypracowanych dotychczas w polskiej praktyce współpracy transgranicznej. Inny sposób tworzenia euroregionów – model samorządowo-administracyjny<sup>72</sup> – opiera się na tworzeniu, przy aktywnym uczestnictwie lokalnych i regionalnych organów władzy rządowej, ponadgranicznego związku międzyregionalnego lub związku transgranicznego<sup>73</sup>.

W związku z członkostwem Polski w Unii Europejskiej fundamentalne znaczenie do współpracy transgranicznej ma Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej<sup>74</sup>. Rozporządzenie to przewiduje (art. 1 ust. 2) wprowadzenie przez prawo wspólnotowe nowego instrumentu prawnego, tzn. Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT), którego celem jest ułatwianie i upowszechnianie współpracy terytorialnej, czyli współpracy

---

<sup>68</sup> Tamże, art. 23 ust. 1 pkt 2.

<sup>69</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. z 2001 r. nr 71, poz. 855.

<sup>70</sup> Tamże, art. 5 pkt. 2.

<sup>71</sup> Charakterystyczne dla modelu samorządowego euroregiony występują na pograniczu zachodnim, jak również w większości na pograniczu południowym i są to: „Nysa”, „Sprewa–Nysa–Bóbr”, „Pro Europa Viadrina”, „Pomerania”, „Glacensis”, „Pradziad”, „Śląsk Cieszyński”, „Silesia”, „Beskidy”, „Tatry”.

<sup>72</sup> Model samorządowo-administracyjny dominuje na pograniczu południowo-wschodnim i wschodnim. Reprezentowany jest przez następujące euroregiony: „Karpaty”, „Bug”, „Niemen” i „Bałtyk”.

<sup>73</sup> K. Jóskowiak, *Samorząd terytorialny w procesie integracji europejskiej. Polskie doświadczenia i wnioski na przyszłość*, Uniwersytet Śląski, Katowice 2008, s. 57.

<sup>74</sup> Dz.U. UE L 210, 31.7.2006.



transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej<sup>75</sup>. Członkami EUWT mogą być państwa członkowskie, władze regionalne i władze lokalne oraz podmioty prawa publicznego w rozumieniu dyrektywy dotyczącej zamówień publicznych w sferze robót budowlanych, dostaw i usług z co najmniej dwóch państw członkowskich (art. 3). Zobowiązanie państw członkowskich do ustanowienia przepisów wykonawczych, zapewniających skuteczne stosowanie niniejszego rozporządzenia (art. 16) spełniono, implementując do polskiego porządku prawnego Ustawę o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej<sup>76</sup>.

Podsumowując powyższe rozważania, należy zaznaczyć, że ustawodawstwo polskie operuje terminami „współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw”, jak również „współpraca transgraniczna”. Zauważalny jest jednak brak odpowiednich definicji normatywnych, dookreślających opisywane zjawisko. Terminu „współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw” z art. 172 ust. 2 Konstytucji nie należy traktować synonimicznie z terminem „współpraca transgraniczna”, zawartym w konwencji madryckiej. Określenie z art. 172 ust. 2 Konstytucji odnosi się do wszelkich przypadków współpracy, niezależnie od geograficznego usytuowania kooperujących jednostek, a więc również i tych pochodzących z głębi kraju. Jest zatem terminem szerszym niż „współpraca transgraniczna”, która dotyczy sąsiedzkich kontaktów, zakładających występowanie bezpośredniej bliskości granicy państwowej.

---

<sup>75</sup> Współpraca w wymiarze transgranicznym, transnarodowym i międzyregionalnym w latach 2007–2013 była wdrażana w ramach odrębnego celu polityki spójności Unii Europejskiej – Cel Europejska Współpraca Terytorialna (EWT). Cel EWT stanowi kontynuację programów realizowanych w ramach Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III w latach 2004–2006 i jest realizowany za pomocą trzech programów operacyjnych: 1) programy współpracy transgranicznej (zastąpiły INTERREG III A), 2) programy współpracy transnarodowej (zastąpiły INTERREG III B), 3) programy współpracy międzyregionalnej (zastąpiły INTERREG III C). Programy współpracy transgranicznej uruchomione zostały w regionach na poziomie NUTS III (w Polsce jest to zgrupowanie kilku powiatów, tzw. podregion. Na pozostałe poziomy pozostałe poziomy NUTS składają się: NUTS I – regiony, tj. grupa województw oraz NUTS II – województwa, usytuowane wzdłuż wewnętrznych i niektórych zewnętrznych granic lądowych Unii Europejskiej oraz na obszarach nadmorskich oddzielonych od siebie maksymalnie o 150 km. W Polsce współpracą transgraniczną objęte zostały podregiony, których granice stanowią jednocześnie granicę państwową. Projekty finansowane w ramach programów transgranicznych powinny sprzyjać budowie wzajemnych powiązań „ponad granicami” pomiędzy samorządami lokalnymi, instytucjami edukacyjnymi, organizacjami pozarządowymi czy też instytucjami kulturalnymi. Każdy projekt musi również wykazywać znaczący „wpływ transgraniczny”. Wspólne transgraniczne działania dotyczą m.in. realizacji przedsięwzięć związanych z zapobieganiem zagrożeniom naturalnym i technologicznym.

<sup>76</sup> Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej, Dz.U. z 2008 r. nr 218, poz. 1390.

Reasumując, każdy rodzaj współpracy transgranicznej można określić mianem współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw, jakkolwiek nie każdy przejaw współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw będzie można uznać za współpracę transgraniczną.

#### 1.4. Bezpieczeństwo a współpraca transgraniczna

Pojmowanie bezpieczeństwa jako wartości nadrzędnej powinno przyświecać wszystkim podmiotom, które mają wpływ na jego zapewnianie nie tylko w wymiarze krajowym (lokalnym, regionalnym), ale także transgranicznym. Wspólne zagrożenia transgraniczne i świadomość, że sytuacje kryzysowe nie znają granic, dowodzi, iż współpraca w tym obszarze jest wręcz koniecznością. Wspólny cel, jakim jest zapewnianie bezpieczeństwa i zapobieganie zagrożeniom jest realizowany poprzez wspólne działania, to jest współpracę transgraniczną.

Współcześnie zapobieganie sytuacjom kryzysowym spowodowanym różnego rodzaju zagrożeniami mieści się w obszarze zarządzania kryzysowego. Współpraca transgraniczna w zakresie zarządzania kryzysowego między Polską a krajami sąsiednimi opiera się na podstawie prawa międzynarodowego oraz umów dwustronnych. Ponadto jest determinowana rozwiązaniami prawnymi w obszarze zarządzania kryzysowego w krajach podejmujących współpracę. W tym kontekście obszar zarządzania kryzysowego uwarunkowany jest założeniami wynikającymi z regulacji prawnych, a tu jednoznaczna tendencją w obecnym stanie rozwoju zarządzania kryzysowego w Polsce jest jego zawężenie ds. ratownictwa<sup>77</sup>. Konstatując, można powiedzieć, iż zarządzanie kryzysowe jako obszar współpracy transgranicznej odnosi się do w głównej mierze do bezpieczeństwa ludności narażonej na niemilitarne sytuacje kryzysowe powstałe w wyniku zagrożeń naturalnych, technicznych i społecznych.

Analizę podstaw prawnych współpracy transgranicznej w zakresie zarządzania kryzysowego należy rozpocząć od aktów prawa międzynarodowego, które zainicjowały podejmowanie przez państwa współpracy na tym polu.

W preambule kluczowego dokumentu regulującego współpracę transgraniczną, którym jest konwencja madrycka, podkreśla się, że celem Rady Europy jest stworzenie ściślejszych powiązań między jej członkami i wspieranie współpracy między nimi. Akcentuje się znaczenie współpracy między wspólnotami i władzami terytorialnymi obszarów przygranicznych w wielu dziedzinach,

---

<sup>77</sup> W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP...*, wyd. cyt., s. 378.

a w tym wzajemnej pomocy w razie nieszczęść i katastrof<sup>78</sup>. W dokumencie brak jednakże definicji normatywnej pojęcia „nieszczęścia i katastrofy”. Kolejne lata poskutkowały uregulowaniami prawnymi w sferze zasad współpracy państw w sytuacjach wywołanych zagrożeniami o charakterze transgranicznym. Było to niejako wymuszone mającymi miejsce katastrofami przemysłowymi i innymi zdarzeniami o skutkach transgranicznych. Sporządzona w Helsinkach 17 marca 1992 r. Konwencja Europejskiej Komisji Gospodarczej Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie transgranicznych skutków awarii przemysłowych porządkuje zagadnienia dotyczące poważnych awarii na lądzie, z wyłączeniem awarii jądrowych oraz awarii na terenie obiektów wojskowych. Konwencja reguluje następujące kwestie<sup>79</sup>:

- zapobiegania awariom przemysłowym,
- zapewnienia gotowości na wypadek awarii o skutkach transgranicznych oraz reagowania w przypadku ich wystąpienia, w tym skutków awarii spowodowanych przez klęski żywiołowe,
- współpracy międzynarodowej w zakresie pomocy wzajemnej, w tym wymiany informacji i technologii w dziedzinie zapobiegania awariom przemysłowym.

Polska podpisała konwencję 17 marca 1992 r., a ratyfikowała ją w roku 2003. Zobowiązania wynikające z niniejszej konwencji zostały zrealizowane poniekąd poprzez zawarcie z państwami sąsiednimi umów bilateralnych dotyczących wzajemnej pomocy podczas katastrof i klęsk żywiołowych.

Na poszczególnych granicach Polski zawarte zostały następujące umowy bilateralne dotyczące kwestii wzajemnej pomocy podczas katastrof i klęsk żywiołowych:

- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy w dziedzinie zapobiegania awariom przemysłowym, klęskom żywiołowym i likwidacji ich skutków, z dnia 25 sierpnia 1993 r.<sup>80</sup>,
- Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o wzajemnej pomocy podczas katastrof i klęsk żywiołowych lub innych poważnych wypadków, z dnia 10 kwietnia 1997 r.<sup>81</sup>,

---

<sup>78</sup> Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzona 21 maja 1980 r..., wyd. cyt.

<sup>79</sup> Konwencja Europejskiej Komisji Gospodarczej Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie transgranicznych skutków awarii przemysłowych, Dz.U. z 2004 r. nr 129, poz. 1352.

<sup>80</sup> Dz.U. z 1993 r. nr 185, poz. 1536.

<sup>81</sup> Dz.U. z 1999 r. nr 22, poz. 201.

- Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czeską o współpracy i wzajemnej pomocy w przypadku katastrof, klęsk żywiołowych i innych nadzwyczajnych zdarzeń, z dnia 8 czerwca 2000 r.<sup>82</sup>,
- Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Rządem Republiki Słowackiej o współpracy i wzajemnej pomocy podczas katastrof, klęsk żywiołowych i innych poważnych wypadków, z dnia 24 stycznia 2000 r.<sup>83</sup>,
- Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Rządem Republiki Litewskiej o współpracy i wzajemnej pomocy w przypadku katastrof, klęsk żywiołowych i innych poważnych wypadków, z dnia 4 kwietnia 2000 r.<sup>84</sup>,
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o współpracy i wzajemnej pomocy w dziedzinie zapobiegania katastrofom, klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym wydarzeniom oraz usuwania ich następstw, z dnia 19 lipca 2002 r.<sup>85</sup>,
- Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o głównych zasadach współpracy transgranicznej, z dnia 24 kwietnia 1992 r.<sup>86</sup>.

Reasumując, można wysnuć wniosek, iż współpraca transgraniczna w zarządzaniu kryzysowym realizowana jest na podstawie prawa międzynarodowego oraz zawartych umów dwustronnych pomiędzy Polską a krajami sąsiednimi. Ponadto jest determinowana rozwiązaniami prawnymi w obszarze zarządzania kryzysowego w Polsce i państwach ościennych.

---

<sup>82</sup> Dz.U. z 2004 r. nr 36, poz. 325.

<sup>83</sup> Dz.U. z 2004 r. nr 36, poz. 327.

<sup>84</sup> Dz.U. z 2004 r. nr 38, poz. 341.

<sup>85</sup> Treść Umowy: <http://www.traktaty.msz.gov.pl/>.

<sup>86</sup> W art. 5 Porozumienia wymienia się dziedziny, które w szczególności będą przedmiotem współpracy transgranicznej, w tym między innymi wzajemna pomoc na wypadek katastrof i klęsk żywiołowych a zwłaszcza takich jak: epidemie, powodzie, pożary, katastrofy górnicze, wypadki transportowe. Nie podjęto dalszej współpracy w celu uszczegółowienia tychże kwestii. Treść Umowy: <http://www.traktaty.msz.gov.pl/> [data dostępu: 2 sierpnia 2017 r.].



## 2 UWARUNKOWANIA ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

### 2.1. Teoretyczne aspekty zarządzania kryzysowego

Formułowanie teorii zarządzania kryzysowego odbywa się przede wszystkim na gruncie teorii nauk o zarządzaniu oraz nauk o bezpieczeństwie. Zasadne zatem jest, by przegląd definicji zarządzania kryzysowego poprzedzić analizą pojęcia nadrzędnego wobec niego, to jest zarządzania. Analiza literatury wskazuje, że funkcjonuje wiele rozmaitych definicji pojęcia „zarządzanie”, co z reguły świadczy o różnorodnym podejściu badaczy do jego treści.

W ujęciu leksykalnym „zarządzanie” oznacza kierowanie, administrowanie czymś<sup>87</sup>. Funkcjonowanie w języku polskim pojęć pokrewnych dla zarządzania powoduje pewną trudność w jego definiowaniu, o czym świadczy stosowanie zamiennie przez niektórych badaczy pojęć „zarządzanie” i „kierowanie”.

W opinii Ricky’ego Griffina zarządzanie to zestaw działań (obejmujący planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, przeprowadzenie, tj. kierowanie ludźmi, i kontrolowanie), skierowanych na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe i informacyjne) i wykonywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny<sup>88</sup>. Nieco bardziej rozbudowaną definicję zarządzania zaproponowali Stephen Robbins i David DeCenzo. W ich ujęciu: „termin »zarządzanie« (*management*) odnosi się do procesu doprowadzania do wykonywania określonych rzeczy, sprawnie i skutecznie, wspólnie z innymi ludźmi i poprzez nich”<sup>89</sup>. Pojęcie „proces” w definicji zarządzania

<sup>87</sup> Słownik języka polskiego, t. 3, M. Szymczak (red.), PWN, Warszawa 1981.

<sup>88</sup> R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2007, s. 6.

<sup>89</sup> S.P. Robbins, D.A. DeCenzo, *Podstawy zarządzania*, PWE, Warszawa 2002, s. 32.

wiąże się z podstawowymi czynnościami wykonywanymi przez kierowników<sup>90</sup>. Sprawność w tej definicji oznacza „(...) wykonywanie zadań w sposób poprawny i odnosi się do stosunku między nakładami a wynikami”<sup>91</sup>, skuteczność zaś „(...) wykonywanie odpowiedniego zadania, co w organizacjach prowadzi do osiągnięcia celu”<sup>92</sup>. Akcent na podstawowy cel zarządzania – zapewnienie sprawnego i skutecznego osiągnięcia celów organizacji – kładzie też w przedstawionej przez siebie definicji Lester Bittel, który rozumie zarządzanie jako „(...) proces pozyskiwania, rozmieszczenia i wykorzystywania różnorodnych zasobów, który ma doprowadzić do osiągnięcia przez organizację jej celów”<sup>93</sup>. Terminem „kierowanie” posługują się James Stoner i Charles Wankel. W zaproponowanej przez siebie definicji kierowanie określają poprzez funkcje, a ich zdaniem „kierowanie jest to proces planowania, organizowania, przewodzenia i kontrolowania działalności członków organizacji oraz wykorzystania wszystkich innych jej zasobów dla osiągnięcia ustalonych celów”<sup>94</sup>. Procesowy charakter zarządzania podkreślają również Joanna Lenzion i Anna Stankiewicz-Mróż, pisząc, iż jest to „(...) proces stałej koordynacji i integracji działań, jakie są podejmowane wobec zasobów organizacji. (...) Proces zarządzania może być rozpatrywany w dwóch ujęciach: strukturalnym – zorientowanym na podmioty uczestniczące w tym procesie, funkcjonalnym – ukierunkowanym na podstawowe działania podejmowane w procesie zarządzania”<sup>95</sup>. Interesujący pogląd prezentuje Józef Machaczka, pisząc, że „(...) zarządzanie jest sztuką osiągnięcia celów w formalnie zorganizowanych grupach”<sup>96</sup>. Stwierdza on ponadto, że zarządzanie to także: „(...) całość działań skierowanych na zasoby organizacji, których zamiarem jest osiągnięcie celów organizacji w sposób efektywny i skuteczny”<sup>97</sup>.

---

<sup>90</sup> Podstawowe czynności to inaczej funkcje zarządzania. Funkcjonujący od lat 60. XX w. kanon funkcji zarządzania obejmował: planowanie, organizowanie, politykę kadrową, kierowanie i kontrolowanie. W nowszej literaturze przedmiotu proces zarządzania sprowadza się do czterech podstawowych działań: planowania, organizowania, przewodzenia i kontrolowania (w niektórych publikacjach zamiast funkcji przewodzenia występuje funkcja motywowania). Por.: H. Koontz, C. O'Donnell, *Zasady zarządzania*, PWN, Warszawa 1969; S.P. Robbins, D.A. DeCenzo, *Podstawy zarządzania...*, wyd. cyt.; R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami...*, wyd. cyt.; M. Dolhasz, J. Fudaliński, M. Kosala, H. Smutek, *Podstawy zarządzania*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.

<sup>91</sup> S.P. Robbins, D.A. DeCenzo, *Podstawy zarządzania...*, wyd. cyt., s. 32.

<sup>92</sup> Tamże.

<sup>93</sup> L.R. Bittel, *Krótki kurs zarządzania*, PWN, Warszawa 2002, s. 16.

<sup>94</sup> J.A.F. Stoner, C. Wankel, *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1996, s. 23.

<sup>95</sup> J.P. Lenzion, A. Stankiewicz-Mróż, *Wprowadzenie do organizacji i zarządzania*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005, s. 84.

<sup>96</sup> J. Machaczka, *Podstawy zarządzania*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2001, s. 5.

<sup>97</sup> Tamże, s. 9.

Z analizy przytoczonych definicji, pomimo pewnych różnic w interpretacji pojęcia zarządzania, można wskazać na pewne jego charakterystyczne cechy<sup>98</sup>:

- najważniejszym zasobem każdej organizacji są ludzie,
- jest procesem polegającym na planowaniu, organizowaniu, przewodzeniu i kontrolowaniu,
- wymaga prostych i zrozumiałych działań i zadań,
- zwińczeniem zarządzania jest osiągnięcie ustalonych celów.

Cechy charakterystyczne dla zarządzania w ogóle w większości odnoszą się także do zarządzania kryzysowego jako jego specyficznej odmiany. Specyfika tego rodzaju zarządzania polega na towarzyszących mu presji czasu, ryzyku, nieprzewidywalności i niestabilności, co ma związek z „kryzysowymi” warunkami, w jakich jest realizowane. Zauważalny wzrost znaczenia terminu „kryzys” wiąże się z coraz większą powszechnością jego stosowania. Słowo to posiada swój źródłosłów w języku greckim i oznacza moment, okres przełomu, przesilenie, decydujący zwrot<sup>99</sup>.

Należy podkreślić, że kryzys jako pojęcie ma wiele różnych znaczeń i dla dalszych rozważań niezbędne jest dookreślenie jego rozumienia, co ściśle wiąże się ze sferą, której dotyczy. O kryzysie mówi się – nadając mu pejoratywny charakter – w odniesieniu do wielu dziedzin życia, obszarów działania, a także oddziałujących na człowieka, społeczeństwo czy organizację czynników. Kryzys utożsamiany jest z wieloma dziedzinami działalności zarówno praktycznej, jak i naukowej i odnosi się go przede wszystkim do zagrożeń i wyzwań (rzadziej szans) dla systemów politycznych, integralności terytorialnej, stabilności ekonomicznej, życia i zdrowia ludzi, dóbr i środowiska<sup>100</sup>. Także na gruncie nauk o bezpieczeństwie powstało wiele definicji kryzysu.

Autorzy *Słownika terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* postrzegają kryzys przez pryzmat funkcjonowania organów państwa, definiując go jako: „(...) sytuację będącą następstwem zagrożenia, prowadzącą w konsekwencji do zerwania lub znacznego osłabienia więzi społecznych, przy równoczesnym poważnym zakłóceniu funkcjonowania instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych

---

<sup>98</sup> Por. M. Dołhasz, J. Fudaliński, M. Kosala, H. Smutek, *Podstawy zarządzania*, PWN, Warszawa 2009, s. 47.

<sup>99</sup> W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, cz. 1, HPS, Warszawa 2007, s. 317.

<sup>100</sup> *System reagowania kryzysowego*, J. Gryz, W. Kitler (red.), Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 11.



przewidzianych w Konstytucji RP<sup>101</sup>. Na negatywny charakter kryzysu związany ze stanem zagrożeniem wskazuje także definicja Jana Pilżysa, zgodnie z którą kryzys to „(...) sytuacja niebezpieczna, w wyniku której doszło do ujawnienia niebezpiecznych zjawisk, których konsekwencją są straty w postaci ludzi bądź utrata dóbr materialnych”<sup>102</sup>. Kryzys to także jedna z kategorii teorii bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa narodowego. W tym ujęciu należy go rozumieć jako „(...) kulminację nagromadzonych zdarzeń, stanów rzeczy (zagrożeń, konfliktów, szans) w dziedzinie życia społecznego, gospodarczego, politycznego i innych dziedzinach działalności państwa (wielu państw) i innych organizacji, krytyczny rezultat działalności człowieka przeciwko człowiekowi lub prawom natury, a także zjawisk wynikających z działania sił natury lub awarii technicznych, przeciwdziałanie którym przekracza możliwości rutynowych działań”<sup>103</sup>. W ujęciu ogólnym kryzysem można nazwać „sytuację ekstremalną, jaka powstaje w toku działalności organizacji (systemu), powodującą utratę inicjatywy i możliwość zaistnienia zmiany systemowej (nowego układu, struktur i funkcji w organizacji), wymagającą podjęcia zdecydowanych, wszechstronnych kroków zaradczych, to specyfika jakiegokolwiek sytuacji i jednocześnie decydujący przełom między dwiema fazami jakiegoś procesu”<sup>104</sup>. Kryzys zatem jest momentem przełomowym, może więc oznaczać zmianę na lepsze lub gorsze, przejście do stanu normalnego bądź innego stanu kryzysowego<sup>105</sup>. Dokonując uogólnień i wyciągając wnioski z analizy zaprezentowanych definicji, można stwierdzić, że kryzys jest naruszeniem stanu równowagi, zawsze oznacza przełom przerywający istniejący stan równowagi, zakończony pozytywną bądź negatywną zmianą w funkcjonowaniu danego podmiotu. Rozpatrując pojęcie kryzysu przez pryzmat zarządzania kryzysowego, kryzys można interpretować jako „(...) kulminacyjną fazę eskalacji zagrożenia, często całkowitą utratę kontroli nad istniejącą sytuacją kryzysową, w której następuje przełom (punkt zwrotny) jakiegoś procesu, w wyniku którego dany podmiot może ulec likwidacji, destrukcji albo też powrócić do normalności, a nawet rozwoju”<sup>106</sup>. Kryzys jest zatem elementem sytuacji kryzysowej, stanowi jej apogeum.

<sup>101</sup> *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2009, s. 61.

<sup>102</sup> J. Pilżys, *Zarządzanie kryzysowe*, PPH ZAPOL, Szczecin 2007, s. 18.

<sup>103</sup> W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, AON, Warszawa 2011, s. 376.

<sup>104</sup> Tamże.

<sup>105</sup> Por. *System reagowania kryzysowego...*, wyd. cyt., s. 19.

<sup>106</sup> G. Sobolewski, *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*, [w:] *Wybrane zagadnienia zarządzania kryzysowego*, G. Sobolewski, D. Majchrzak (red.), AON, Warszawa 2012, s. 16.

Istnieje ścisła zależność pomiędzy sytuacją kryzysową a kryzysem. Niewątpliwie „sytuacja kryzysowa” jest pojęciem szerszym i jako jedna z podstawowych kategorii w teorii zarządzania kryzysowego w literaturze przedmiotu jest rozmaicie definiowana przez różnych autorów. Niemniej jednak w tych interpretacjach można odszukać elementy podobne i wspólne.

Waldemar Kitler proponuje rozumienie sytuacji kryzysowej jako „(...) zespoli okoliczności zewnętrznych i wewnętrznych, w jakich znajduje się dany podmiot (układ organizacja, system), wpływających na jego funkcjonowanie w taki sposób, iż zaczyna się w nim i jest kontynuowany proces zmienny, w rezultacie czego dochodzi do zachwiania równowagi i utraty możliwości kontroli nad przebiegiem wydarzeń albo eskalacji zagrożenia jego interesów”<sup>107</sup>. Również Grzegorz Sobolewski łączy sytuację kryzysową z zachwianiem równowagi funkcjonowania danego podmiotu. W jego opinii sytuacja kryzysowa ma miejsce wówczas, „(...) gdy w wyniku okoliczności (czynników) zewnętrznych bądź wewnętrznych dochodzi do zachwiania równowagi funkcjonowania, często utraty kontroli nad rozwojem sytuacji i powstania nieakceptowanego poziomu zagrożenia podstawowych wartości, interesów oraz celów rozpatrywanego podmiotu, co wywołuje potrzebę podjęcia nadzwyczajnych działań w celu powrotu do stanu równowagi”<sup>108</sup>. Zależność sytuacji kryzysowej od przebiegu rozlicznych procesów, które normalnie zamykają się w warunkach akceptowanych, zauważa Jan Gołębiwski. Według niego można przyjąć, że „(...) sytuacją kryzysową jest stan, gdy przebieg określonych procesów z różnych przyczyn opuści strefę stabilizacji (rozwiązań możliwych do zaakceptowania)”<sup>109</sup>. Dalej ten autor dodaje, że „(...) problemem jest więc określenie (wyznaczenie) poziomu stabilizacji (ryzyka akceptowanego), którego wartość będzie się wahać w jakimś przedziale w zależności od naszych możliwości i zmian w otoczeniu”<sup>110</sup>. Sytuacja kryzysowa interpretowana jest także jako „(...) sytuacja, w której w wyniku zaistniałego zdarzenia i jej potencjalnych skutków istnieje zagrożenie dla życia i mienia obywateli, ich praw i swobód oraz zagrożone są podstawowe wartości, interesy, cele instytucji i grup społecznych – przez dłuższy okres czasu, na znacznym obszarze, a posiadane siły i środki nie zapewniają skutecznego działania”<sup>111</sup>.

---

<sup>107</sup> *System reagowania kryzysowego...*, wyd. cyt., s. 22.

<sup>108</sup> G. Sobolewski, *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa...*, wyd. cyt., s. 13.

<sup>109</sup> J. Gołębiwski, *Zarządzanie kryzysowe w świetle wymogów bezpieczeństwa*, SAPSP, Kraków 2011, s. 70.

<sup>110</sup> Tamże, s. 71.

<sup>111</sup> R. Grocki, *Zarządzanie kryzysowe. Dobre praktyki*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012, s. 18.

W podobnym tonie na temat sytuacji kryzysowej wypowiada się ustawodawca. W myśl Ustawy o zarządzaniu kryzysowym w pierwotnej wersji z 2007 r. pod pojęciem sytuacji kryzysowej ustawodawca rozumiał „(...) 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, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”<sup>112</sup>. Takie pojmowanie sytuacji kryzysowej w praktyce oznaczało, iż aby taka sytuacja zaistniała, konieczne było jednoczesne spełnienie następujących czynników: istnienie zagrożenia, zerwanie lub znaczne naruszenie więzów społecznych, poważne zakłócenie w funkcjonowaniu instytucji publicznych oraz brak przesłanek do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Powyższe zostało uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niegodne z art. 2 Konstytucji RP<sup>113</sup>. Wejście w życie 19 września 2009 r. nowelizacji Ustawy o zarządzaniu kryzysowym zmieniło brzmienie art. 3 pkt 1 tej ustawy (dotyczącego sytuacji kryzysowej) na „(...) sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków”<sup>114</sup>.

Z analizy cech definiowanego zjawiska wynika, iż sytuacja kryzysowa nie tylko niesie zagrożenie, lecz może być także szansą rozwoju. Sytuacja kryzysowa rozpoczyna się w momencie pojawienia się jej symptomów, cechujących się przekroczeniem subiektywnie postrzeganego poziomu ryzyka dla danego podmiotu<sup>115</sup>, obejmuje fazę przedkryzysową (eskalacji), kryzys oraz fazę pokryzysową (deeskalacji).

Dynamiczny charakter środowiska bezpieczeństwa i występowanie nowych zagrożeń powodują, że zarządzanie kryzysowe jest ściśle związane z szeroko pojmowanym bezpieczeństwem i realizowane jest na wielu płaszczyznach. Dotyczy m.in. sfery militarnej, finansowej, ekologicznej, energetycznej, informacyjnej i wielu innych. Romuald Grocki wskazuje następujące obszary, w których realizowane jest zarządzanie kryzysowe<sup>116</sup>:

<sup>112</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 3.

<sup>113</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 50/07, Dz.U. nr 65, poz. 553.

<sup>114</sup> Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2009 r. nr 131, poz. 1076, art. 1 pkt 2.

<sup>115</sup> *System reagowania kryzysowego...*, wyd. cyt., s. 23.

<sup>116</sup> R. Grocki, *Zarządzanie kryzysowe...*, wyd. cyt., s. 14.

- biznesowy (dotyczący funkcjonowania instytucji, np. banków, firm),
- militarny (stosujący się do udziału sił zbrojnych w misjach pokojowych czy zbrojnych),
- cywilny (odnoszący się do bezpieczeństwa ludności – głównie w kontekście zagrożeń naturalnych, technicznych i antropogenicznych).

Rozległy charakter zarządzania kryzysowego powoduje, iż istnieje wiele podejść do jego definiowania, co potwierdza analiza definicji pojawiających się w opracowaniach naukowych i innych publikacjach. Rozumienie zarządzania kryzysowego ma zatem przełożenie na jego definiowanie. Definicje wynikające ze sposobu pojmowania zarządzania kryzysowego wiążą się ze:

- specyficznym działaniem abstrakcyjnego podmiotu w trudnej i zaburzonej sytuacji systemowej,
- konfliktogennym charakterem stosunków między różnymi podmiotami, głównie o charakterze polityczno-militarnym, ekonomicznym i społecznym,
- działaniem w czasie klęsk żywiołowych i katastrof technicznych,
- obroną cywilną,
- gotowością cywilną lub planowaniem cywilnym NATO<sup>117</sup>.

W ujęciu syntetycznym zarządzanie kryzysowe należy traktować jako „(...) zarządzanie organizacją (systemem) pod presją, realizowane na rzecz rozwiązywania napiętych sytuacji, którego zadaniem jest przygotowanie się i działanie mające na celu zapobieganie, przeciwdziałanie i reagowanie w razie wystąpienia zakłóceń stabilności organizacji (systemu) oraz przywrócenie normalnego stanu jego funkcjonowania”<sup>118</sup>.

Podejście systemowe wymaga szerokiego pojmowania zarządzania kryzysowego. Wówczas można przyjąć, iż jest to „(...) skoordynowany wewnętrznie układ wydzielanych przez państwo sił, środków i zasobów ukierunkowanych na: zapobieganie powstawaniu sytuacji kryzysowych, przygotowanie do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, sprawne reagowanie w przypadku ich wystąpienia oraz odtwarzanie (odbudowę) i przywrócenie równowagi funkcjonowania państwa i społeczeństwa”<sup>119</sup>. Jak zauważa W. Kitler, „na gruncie szerszego podejścia można uznać, że w każdym obszarze

<sup>117</sup> *System reagowania kryzysowego...*, wyd. cyt., s. 27–28.

<sup>118</sup> Tamże, s. 33.

<sup>119</sup> G. Sobolewski, *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa...*, wyd. cyt., s. 21.

bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego (i w poszczególnych ich rodzajach), realizowane jest zarządzanie kryzysowe jako specyficzne i o szczególnym charakterze zarządzanie bezpieczeństwem w ogóle<sup>120</sup>. W tym miejscu należy zauważyć, że dopełnieniem pojmowania zarządzania kryzysowego w sposób syntetyczny jest interpretacja sytuacji kryzysowej dookreślająca jej podmiot i przedmiot, co pozwala zmaterializować obszar zarządzania kryzysowego.

**Zważywszy na szeroki zakres problematyki zarządzania kryzysowego, należy stwierdzić, iż obszar ten został zawężony do ochrony ludności, mienia i środowiska w wyniku zagrożeń naturalnych, technicznych oraz niemilitarnych zagrożeń społecznych.**

Działanie to koresponduje z codzienną praktyką zarządzania kryzysowego w Polsce, wynikającą z ustawowych regulacji w tej materii. Zgodnie z Ustawą o zarządzaniu kryzysowym<sup>121</sup> „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”<sup>122</sup>.

Biorąc pod uwagę, że zjawisko współpracy transgranicznej w obszarze bezpieczeństwa jest silnie osadzone w rzeczywistym środowisku, nie sposób go rozpatrywać w oderwaniu od istniejących rozwiązań formalnoprawnych. Uwzględniając zatem faktyczny stan w zakresie struktur państw współpracujących, ich podziału administracyjnego oraz kompetencji dotyczących zarządzania kryzysowego i współpracy transgranicznej na poszczególnych poziomach administracji, należy stwierdzić, iż niezbędna jest konieczność przyjęcia terminologii kompatybilnej z ustawodawcą.

Konkludując, przez zwrot „współpraca transgraniczna w zakresie zarządzania kryzysowego” należy rozumieć współpracę w zakresie ochrony ludności, mienia i środowiska w wyniku zagrożeń naturalnych, technicznych oraz niemilitarnych zagrożeń społecznych.

---

<sup>120</sup> W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP...*, wyd. cyt., s. 306.

<sup>121</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 2.

<sup>122</sup> Jak zauważył Waldemar Kitler, ustawowe definicje „zarządzania kryzysowego” i „sytuacji kryzysowej” (interpretacja tych pojęć może prowadzić do wniosku, że dotyczą problematyki bezpieczeństwa narodowego w ogóle) nie odpowiadają intencji wynikającej z dalszej treści ustawy, która zawęża problematykę zarządzania kryzysowego do działania we wszystkich stanach nadzwyczajnych, ale tylko w celu zapewnienia bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach i środowiska. Zob. W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP...*, wyd. cyt., s. 307–310.

Przyjęcie takiej terminologii związane jest z rozpatrywaniem współpracy transgranicznej w szerokim zakresie jako procesu ciągłego mającego na celu redukcję ryzyka powstania sytuacji kryzysowej lub kryzysu, przejście kontroli nad kryzysem i powrót do stanu sprzed kryzysu. Służą temu transgraniczne działania planistyczno-organizacyjne i ratowniczo-odtworzeniowe, realizowane w oparciu o równoległe z podstawowymi etapami zarządzania kryzysowego.

## 2.2. Zarządzanie kryzysowe w Unii Europejskiej

Liczne sytuacje kryzysowe spowodowane działaniami ludzkimi, jakie z różnym nasileniem dotyczą corocznie państwa Unii Europejskiej, rodzą pytanie o instrumenty działania Unii mające na celu zapobieganie tego typu zdarzeniom i stosowane na wypadek ich zaistnienia w przyszłości. Dotychczasowe działania pokazują, że Unia Europejska angażuje się nie tylko w akcje pomocy państwom członkowskim dotkniętym sytuacją kryzysową, ale także pomaga innym państwom, spoza obszaru Unii.

Zgodnie z uregulowaniami Unii Europejskiej, system zarządzania kryzysowego UE zakłada współpracę instytucji unijnych, państw członkowskich oraz wspólne stosowanie różnych instrumentów. Podejmowanie działań w sytuacjach kryzysowych odbywa się zgodnie z obowiązującą zasadą solidarności, w myśl której Unia i państwa członkowskie w razie napaści, ataku terrorystycznego, klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka na terytorium któregośkolwiek państw członkowskich mają działać wspólnie.

Zakres współpracy obejmuje przede wszystkim koordynację działań oraz wymianę informacji i danych w zakresie zapobiegania sytuacjom kryzysowym, przygotowania się na nie, reagowania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej oraz rozwoju i odbudowy po wystąpieniu sytuacji kryzysowych.

Unijne zarządzanie kryzysowe jest powiązane z operacjami i misjami zarządzania kryzysowego prowadzonymi w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (Common Security and Defence Policy), które obejmują operacje zarówno cywilne, jak i wojskowe. Kluczowe decyzje są podejmowane na forum Rady ds. Zagranicznych. Rada jest wspierana przez: Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (Political and Security Committee, PSC), Komitet Wojskowy (Military Committee, MC), Grupę Polityczno-Wojskową (Politico-Military Group, PMG), Komitet ds. Cywilnych Aspektów Zarządzania Kryzysowego (Civilian Aspects of Crisis Management, CIVCOM)<sup>123</sup>. W spotkaniach tych unijnych instytucji każdorazowo uczestniczą przedstawiciele rządów krajów członkowskich.

<sup>123</sup> <http://rcb.gov.pl/wspolpraca-w-ramach-unii-europejskiej/> [data dostępu: 22 czerwca 2017 r.].

Współpraca UE z państwami członkowskimi w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego obywatelom – w ramach zarządzania kryzysowego – obejmuje m.in.<sup>124</sup>:

- działania z zakresu ochrony ludności, w tym kryzysów humanitarnych;
- walkę UE z terroryzmem, podejmowanie działań na wypadek zagrożenia atakami terrorystycznymi, co należy do kompetencji Dyrekcji Generalnej ds. Wewnętrznych i Migracji,
- zapewnienie bezpieczeństwa zdrowotnego i żywności w ramach współpracy z Dyrekcją Generalną ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności,
- kontrolę zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi oraz reagowanie na katastrofy naturalne w ramach działalności Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska,
- zapewnienie bezpieczeństwa na zewnętrznych granicach UE w ramach działań Komisji Europejskiej i Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej.

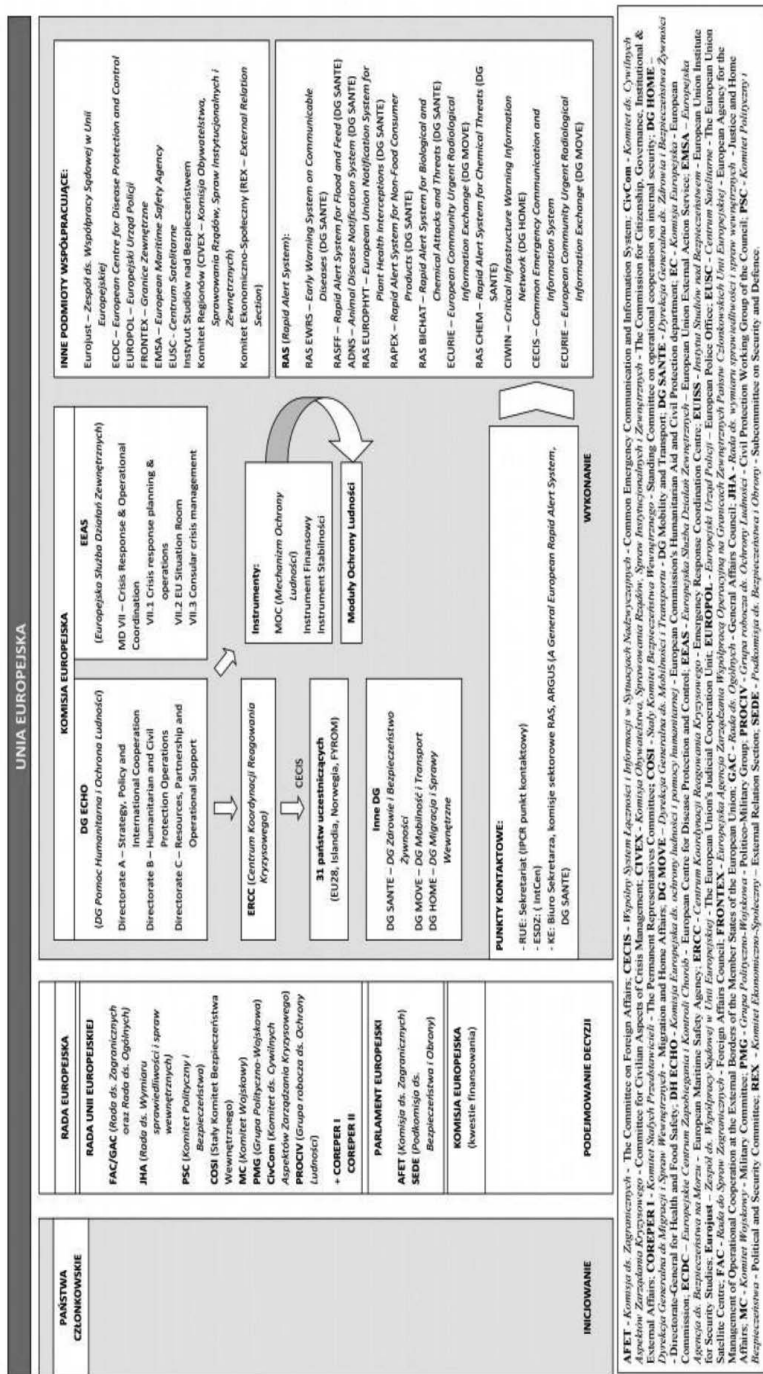
Wykonywanie zadań zarządzania kryzysowego z zakresu ochrony ludności bezpośrednio spoczywa na Dyrekcji Generalnej ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (Directorate General for Humanitarian Aid and Civil Protection, DG ECHO).

Do najważniejszych mechanizmów ochrony ludności należy zaliczyć, powołany na mocy Decyzji Rady Unii nr 2001/792/WE, mechanizm Euratom. Zgodnie z jej art. 1 mechanizm ten ma na celu pomoc w zapewnieniu lepszej ochrony, przede wszystkim ludzi, ale także środowiska i mienia, włączając dziedzictwo kulturowe, w przypadku poważnej sytuacji krytycznej, np. katastrofy naturalnej, technologicznej, radiologicznej lub środowiskowej, występującej wewnątrz albo poza Wspólnotą, w tym zanieczyszczenia mórz. Mechanizm zobowiązuje państwa członkowskie, w których zaistniała sytuacja kryzysowa – która stwarza lub mogłaby pociągnąć za sobą skutki transgraniczne lub spowodować wezwanie o pomoc przez jedno lub więcej państw członkowskich – do powiadamiania państw członkowskich, na które miałyby wpływ sytuacja oraz Komisję, jeśli jest spodziewany ewentualny wniosek o pomoc za pośrednictwem ośrodka monitoringu i informacji. W ramach mechanizmu funkcjonuje Centrum Monitoringu i Informacji (Monitoring and Information Centre, MIC), które pracuje w systemie całodobowym i koordynuje wsparcie pomocowe<sup>125</sup>.

<sup>124</sup> Tamże.

<sup>125</sup> Decyzja Rady z dnia 23 października 2001 r. ustanawiająca mechanizm wspólnotowy ułatwiający wzmocnioną współpracę w interwencjach wspierających ochronę ludności (2001/792/WE, Euratom).

Rysunek 1. Współpraca w ramach Unii Europejskiej w zakresie zarządzania kryzysowego



Źródło: <http://rcb.gov.pl> [data dostępu: 22 czerwca 2017 r.].



W kontekście mechanizmu Euratom istotne znaczenie ma także, powołany na mocy Decyzji Rady UE nr 2007/779/WE, instrument finansowy ochrony ludności. Zakłada on możliwość finansowania projektów mających na celu usprawnienie działań ratowniczych realizowanych w ramach mechanizmu ochrony ludności oraz zapewnienie przygotowania się na ewentualne sytuacje nadzwyczajne<sup>126</sup>.

Umocnienie roli Mechanizmu Ochrony Ludności zostało potwierdzone w Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/EU z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności. Potwierdzono tam zasadnicze cele mechanizmu oraz zakres jego funkcjonowania. Za „reagowanie kryzysowe” uznano wszelkie działania podejmowane na podstawie wniosku o pomoc złożonego w ramach unijnego mechanizmu w przypadku groźby wystąpienia klęski lub katastrofy, w ich trakcie lub po ich wystąpieniu, w celu usunięcia ich bezpośrednich negatywnych następstw<sup>127</sup>. Jako nowy element można wymienić stworzenie podstaw prawnych do budowy i funkcjonowania tzw. modułów ochrony ludności. W ramach zapewnienia gotowości do skutecznego i szybkiego reagowania na sytuacje kryzysowe powołane zostało Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego (Emergency Response Coordination Centre, ERCC), które zapewnia ciągłą zdolność operacyjną i służy państwom członkowskim oraz Komisji do realizacji celów unijnego mechanizmu. ERCC zastąpiło funkcjonujące wcześniej Centrum Monitoringu i Informacji, koordynujące unijną współpracę operacyjną państw na wypadek tego typu zdarzeń.

Unia Europejska w ostatnich latach poczyniła wielki wysiłek w zakresie wspierania państw członkowskich w usprawnianiu działań w sytuacjach kryzysowych. Podkreślić należy jednak, że zadania ochrony ludności pozostają w wyłącznej kompetencji państw członkowskich. Jak podkreślono we wstępie Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/EU z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności, świadomość istniejących zagrożeń powoduje, że coraz większego znaczenia nabiera zintegrowane podejście do kwestii zarządzania klęskami i katastrofami. Również zauważono, że „rola, jaką w zarządzaniu klęskami i katastrofami odgrywają organy regionalne i lokalne, jest bardzo istotna. Dlatego też organy regionalne i lokalne powinny być odpowiednio zaangażowane w działania prowa-

---

<sup>126</sup> Decyzja Rady z dnia 8 listopada 2007 r. ustanawiająca wspólnotowy mechanizm ochrony ludności - przekształcenie (2007/779/WE, Euratom).

<sup>127</sup> Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/EU z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności, art. 4.

dzone na mocy niniejszej decyzji zgodnie z krajowymi strukturami państw członkowskich<sup>128</sup>.

### 2.3. Zarządzanie kryzysowe w Polsce

Podstawą do sprawnego działania w zarządzaniu kryzysowym jest odpowiedni porządek prawny, w którym najważniejszym aktem legislacyjnym jest Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. Ustawa poza zdefiniowaniem podstawowych pojęć (np. zarządzanie kryzysowe, sytuacja kryzysowa, infrastruktura krytyczna czy planowanie cywilne) wskazuje organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego oraz ich zadania i zasady działania w tej dziedzinie, a także zasady finansowania zadań zarządzania kryzysowego. Odpowiedzialność za zarządzanie kryzysowe spoczywa na funkcjonujących w państwie organach administracji rządowej i samorządowej.

Na podstawie obowiązujących przepisów prawnych w literaturze przedmiotu wyszczególniono zbiór zasad, które kształtują zarządzanie kryzysowe w Polsce<sup>129</sup>. Są to:

- zasada jednoosobowego kierownictwa, polegająca na powierzeniu kompetencji decyzyjnych jednoosobowym organom, które sprawują władzę ogólną w danym zakresie kompetencji. Organami takimi są: wójt/burmistrz/prezydent miasta, starosta, wojewoda, Rada Ministrów;
- zasada odpowiedzialności organów władzy publicznej, określająca odpowiedzialność za zarządzanie w sytuacjach kryzysowych przez funkcjonujące w państwie organy administracji rządowej i samorządowej;
- zasada prymatu układu terytorialnego, zakładająca, że podział terytorialny państwa stanowi podstawę działania organów zarządzania kryzysowego;
- zasada powszechności, zobowiązująca wszystkie podmioty prawa państwowego do uczestnictwa w działaniach antykryzysowych, w zakresie swoich kompetencji;
- zasada funkcjonalnego podejścia, polegająca na określeniu względnie stałych, zwykle powtarzalnych, typowych i sformalizowanych proceduralnie działań, ukierunkowanych na realizację celów bezpieczeństwa narodowego;
- zasada zespolenia, w myśl której organom administracji ogólnej (wójt, starosta i wojewoda) nadaje się władztwo – według zasad określonych

---

<sup>128</sup> Tamże, pkt 7.

<sup>129</sup> *System reagowania kryzysowego...*, wyd. cyt., s. 203.

ustawami – nad wszelkimi pozostałymi formami administracji, zarówno zespolonej, jak i niezespolonej;

- zasada ciągłości funkcjonowania państwa, głosząca, że poszczególne organy realizują swoje funkcje zarówno w czasie pokoju, kryzysu, jak i wojny oraz niezmiennie pozostają formy organizacyjne władzy państwowej, bez względu na stan i okoliczności funkcjonowania państwa.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym obliuguje ministrów kierujących działaniami administracji rządowej, kierowników urzędów centralnych oraz wojewodów do sporządzenia Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego. Elementy składowe raportu są następujące<sup>130</sup>:

- wskazanie najważniejszych zagrożeń poprzez stworzenie mapy ryzyka,
- określenie celów strategicznych,
- określenie priorytetów w reagowaniu na określone zagrożenia,
- wskazanie sił i środków niezbędnych do osiągnięcia celów strategicznych,
- programowanie zadań w zakresie poprawy bezpieczeństwa przez uwzględnianie regionalnych i lokalnych inicjatyw,
- wnioski zawierające hierarchicznie uporządkowaną listę przedsięwzięć niezbędnych do osiągnięcia celów strategicznych.

Aktem wykonawczym precyzującym sposób wykonywania poszczególnych części raportu jest Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego<sup>131</sup>. W raporcie cząstkowym powinno się znaleźć m.in. wskazanie najważniejszych zagrożeń i skutków ich wystąpienia poprzez stworzenie mapy ryzyka, obejmującej wyszczególnienie rodzajów i charakterystyki zagrożeń<sup>132</sup>:

- „a) o istotnym wpływie na funkcjonowanie i możliwości rozwoju państwa, a w szczególności mogących mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji oraz potencjału ekonomicznego i obronnego,
- b) których skutki mogą:
  - godzić w bezpieczeństwo państwa, jego porządek konstytucyjny, a w szczególności w suwerenność, niepodległość i nienaruszalność terytorium,

<sup>130</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 5a ust. 3.

<sup>131</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, Dz.U. nr 83, poz. 540.

<sup>132</sup> Tamże, § 4 pkt 1.

- zagrozić życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w znacznych rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach,
  - oddziaływać, obok Rzeczypospolitej Polskiej, także na inne państwa,
  - dotyczyć terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jej obywateli, mimo możliwego wystąpienia w innym państwie,
- c) występujących w rejonach napięć, konfliktów i kryzysów międzynarodowych, mających wpływ na bezpieczeństwo państwa, lub których potrzeba monitorowania i eliminacji wynika z podpisanych umów i traktatów międzynarodowych,
- d) o charakterze terrorystycznym, mogących doprowadzić do sytuacji kryzysowej”.

Na podstawie analizy przytoczonych zapisów ustawy i rozporządzenia wykonawczego można stwierdzić, że kluczowa rola wśród podmiotów odpowiedzialnych za wskazanie najważniejszych zagrożeń, których skutki mogą „oddziaływać, obok Rzeczypospolitej Polskiej, także na inne państwa”, jak również „dotyczyć terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jej obywateli, mimo możliwego wystąpienia w innym państwie” spoczywa na wojewodach, którzy swe zadania wykonują w województwach ościennych. Albowiem obszary te w pierwszej kolejności narażone są na oddziaływanie zagrożeń transgranicznych, zainicjowanych po drugiej stronie granicy, równocześnie same także oddziałują negatywnie na terytorium państw sąsiednich, za sprawą miejscowych zagrożeń. Wskazanie zagrożeń (w tym transgranicznych) przez stworzenie mapy ryzyka jest ważnym elementem raportu i powinno stanowić punkt wyjściowy dla opisu parametrów tychże zagrożeń, możliwych skutków oraz oceny prawdopodobieństwa ich wystąpienia. Ten element raportu jest bardzo istotny dla procesu planowania, gdyż umożliwia skupienie się na reagowaniu na najbardziej niebezpieczne zagrożenia według gradacji prawdopodobieństwa ich wystąpienia, jak i dotkliwości skutków dla ludności i infrastruktury<sup>133</sup>.

Na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nadzór nad zarządzaniem kryzysowym sprawuje Rada Ministrów, przy której tworzy się Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, jako organ opiniotawczo-doradczy właściwy w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego. Obsługę Rady Ministrów, prezesa Rady Ministrów, zespołu i ministra właściwego ds. wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego

<sup>133</sup> W. Skomra, *Zarządzanie kryzysowe – praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy*, Presscom, Wrocław 2010, s. 69.

zapewnia Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, które równocześnie pełni funkcję Krajowego Centrum Zarządzania Kryzysowego.

Na szczycie ministerstw i centralnej administracji rządowej funkcjonują zespoły zarządzania kryzysowego oraz centra zarządzania kryzysowego, do których należą m.in. pełnienie całodobowego dyżuru, nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności, współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska, a także współdziałanie z innymi podmiotami, realizującymi zadania z zakresu zarządzania kryzysowego. Rada Ministrów określa organy administracji rządowej, które tworzą centra zarządzania kryzysowego, sposób ich funkcjonowania oraz procedury współpracy z Rządowym Centrum Bezpieczeństwa i innymi organami administracji publicznej.

Szczególne role i zadania w zakresie zarządzania kryzysowego w Polsce przypada ministrowi właściwemu ds. wewnętrznych i administracji. Jest on naczelnym organem administracji państwowej, realizującym politykę państwa w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego oraz administracji. Dział spraw wewnętrznych obejmuje sprawy<sup>134</sup>: ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony granicy państwa, kontroli ruchu granicznego i cudzoziemców oraz koordynacji działań związanych z polityką migracyjną państwa, zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej, ochrony przeciwpożarowej, nadzoru nad ratownictwem górskim i wodnym, jak również sprawy dotyczące obywatelstwa, ewidencji ludności, dowodów osobistych i paszportów oraz rejestracji stanu cywilnego i zmiany imion i nazwisk.

Kompetencje i zadania realizowane przez organy podległe ministrowi właściwemu ds. wewnętrznych są kluczowe w zakresie utrzymania bezpieczeństwa powszechnego, przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych, ochrony przeciwpożarowej oraz obrony i ochrony cywilnej. Minister właściwy ds. wewnętrznych sprawuje nadzór nad działalnością policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Obrony Cywilnej Kraju, szefa Urzędu ds. Cudzoziemców, Krajowego Centrum Informacji Kryminalnej oraz Biura Ochrony Rządu.

Dział administracji publicznej nadzoruje sprawy<sup>135</sup>: administracyjne, w tym dotyczące organizacji urzędów administracji publicznej oraz procedur administracyjnych, reform i organizacji struktur administracji publicznej, zespolonej administracji rządowej w województwie, podziału administracyjnego państwa

---

<sup>134</sup> Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U. z 2017 r., poz. 888, art. 29.

<sup>135</sup> Tamże, art. 6.

oraz nazw jednostek osadniczych i obiektów fizjograficznych, geodezji i kartografii, przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu, usuwania skutków klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu, zbiorów publicznych, prowadzenia rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową.

Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa jest wojewoda. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym określa następujące zadania wojewody w sprawach dotyczących zarządzania kryzysowego<sup>136</sup>: kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa, realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego (tj. wydawanie starostom zaleceń odnośnie do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, zatwierdzanie powiatowych planów zarządzania kryzysowego), przygotowywanie i przedkładanie do zatwierdzenia ministrowi właściwemu ds. administracji publicznej wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego, realizacja wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego, zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego, wnioskowanie o użycie pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, wykonywanie przedsięwzięć wynikających z dokumentów planistycznych przygotowywanych w ramach planowania operacyjnego realizowanego w województwie, zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym, współdziałanie z szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym, organizacja wykonania zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

Powyższe zadania wojewoda wykonuje we współpracy z właściwymi organami administracji publicznej. Organem opiniodawczo-doradczym zapewniającym wykonywanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego jest wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego, do obowiązków którego należą w szczególności<sup>137</sup>: ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń, przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie wojewodzie wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego, przekazywanie do wiadomości publicznej informacji

---

<sup>136</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 14 ust. 2.

<sup>137</sup> Tamże, art. 14 ust. 8.

związanych z zagrożeniami, opiniowanie wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego. Wojewódzkiemu zespołowi zarządzania kryzysowego przewodniczy wojewoda, zaś kierownik komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędzie jest jego zastępcą. W skład zespołu wchodzi także inne osoby wskazane przez wojewodę w zależności od potrzeb spośród: kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, osób zatrudnionych w urzędzie wojewódzkim lub w jednostkach organizacyjnych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, osób zatrudnionych w regionalnych zarządach gospodarki wodnej, wojewódzkich zarządach melioracji i urządzeń wodnych oraz Instytucie Meteorologii i Gospodarki Wodnej. Ponadto członkiem zespołu wojewódzkiego jest również szef Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego lub jego przedstawiciel. Dodatkowo marszałek województwa może wyznaczyć także swojego przedstawiciela do składu tegoż zespołu.

Wojewoda został również zobligowany do utworzenia wojewódzkiego centrum zarządzania kryzysowego, obsługiwanego przez komórki organizacyjne właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędzie. Do ustawowych zadań wojewódzkich centrów zarządzania kryzysowego należą<sup>138</sup>: pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego, współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej, nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności, współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska, współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne, dokumentowanie działań podejmowanych przez centrum, realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa.

Do dyspozycji wojewody w urzędzie wojewódzkim pozostaje komórka organizacyjna właściwa w sprawach zarządzania kryzysowego, która realizuje, m.in. następujące zadania<sup>139</sup>: gromadzenie i przetwarzanie danych oraz ocena zagrożeń występujących na obszarze województwa, monitorowanie, analizowanie i prognozowanie rozwoju zagrożeń na obszarze województwa, dostarczanie niezbędnych informacji dotyczących aktualnego stanu bezpieczeństwa dla wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego, zespołu zarządzania kryzysowego działającego w urzędzie obsługującym ministra właściwego ds. wewnętrznych oraz Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, współpraca z powiatowymi zespołami zarządzania kryzysowego, zapewnienie funkcjonowania

---

<sup>138</sup> Tamże, art. 16 ust. 2.

<sup>139</sup> Tamże, art. 14 ust. 6.

wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego, w tym dokumentowanie jego prac, opracowywanie i aktualizacja wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego, przygotowywanie, w oparciu o analizę zagrożeń w poszczególnych powiatach, zaleceń wojewody odnośnie do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących infrastruktury krytycznej zlokalizowanej na terenie województwa, planowanie użycia pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

Kompetencje wojewody dotyczące zarządzania kryzysowego wynikają także z innych ustaw. Zatem – zgodnie z zapisem Ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie – wojewoda zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, zapewnienia bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków, na zasadach określonych w odrębnych ustawach<sup>140</sup>. Ponadto wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego, wynikające z odrębnych ustaw. Do uprawnień wojewody należą też: dokonywanie oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa, opracowanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią oraz ogłaszanie i odwołanie pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego<sup>141</sup>. W ramach swoich kompetencji wojewoda może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie, a w sytuacjach nadzwyczajnych obowiązujące również organy samorządu terytorialnego<sup>142</sup>.

Na terenie województwa obok organów administracji rządowej działają także organy samorządu terytorialnego, które również posiadają pewne kompetencje w zakresie zarządzania kryzysowego. Organy samorządu wojewódzkiego tworzone są przez sejmik województwa oraz zarząd województwa<sup>143</sup>. Sejmik województwa – organ o charakterze kontrolnym i stanowiącym – składa się z radnych wybieranych w wyborach bezpośrednich, z kolei zarząd województwa to kolegialny organ, w skład którego wchodzi pięć osób, w tym marszałek woje-

---

<sup>140</sup> Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej, art. 22 pkt 2.

<sup>141</sup> Tamże, art. 22 pkt 3 i 4.

<sup>142</sup> Tamże, art. 25 ust. 1.

<sup>143</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, art. 15.



wództwa jako przewodniczący zarządu, wiceprzewodniczący oraz członkowie. Zarząd województwa uczestniczy w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym planowania cywilnego, wynikających z jego kompetencji<sup>144</sup>. W sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne marszałek województwa – który kieruje bieżącymi sprawami województwa – podejmuje niezbędne czynności należące do właściwości zarządu województwa<sup>145</sup>. Czynności podjęte w tym trybie wymagają przedstawienia do zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu zarządu województwa. Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim, m.in. w zakresie<sup>146</sup>: ochrony środowiska, gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpowodziowej, a w szczególności wyposażenia i utrzymania wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych, obronności, bezpieczeństwa publicznego. Marszałek województwa wyznacza także swojego przedstawiciela do wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego.

Analizując zadania wojewody i marszałka, można skonstatować, iż na szczeblu wojewódzkim większość zadań z zakresu zarządzania kryzysowego spoczywa na wojewodzie. Jednakże obowiązki władzy samorządowej województwa nie pozostają bez wpływu na realizację tychże zadań. Jak zauważa F. Mroczo „(...) wojewoda koncentruje wysiłki przede wszystkim na reagowaniu na stan zagrożenia bezpieczeństwa, zwłaszcza usuwaniu jego skutków. Samorząd województwa zajmuje się w głównej mierze działaniami prewencyjnymi”<sup>147</sup>.

Organem właściwym w kwestiach zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu jest starosta, jako przewodniczący zarządu powiatu. Zarząd powiatu jest organem wykonawczym samorządu powiatowego, wybieranym i powoływanym przez radę powiatu, która obok zarządu jest także organem samorządu powiatowego. Rada jest organem stanowiącym i kontrolnym, a radni wchodzący w jej skład są wybierani w wyborach bezpośrednich<sup>148</sup>. Ustawa o samorządzie powiatowym definiuje zadania publiczne o charakterze ponad-

---

<sup>144</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 15.

<sup>145</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, art. 43 ust. 2.

<sup>146</sup> Tamże, art. 14 ust. 1.

<sup>147</sup> F. Mroczo, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych. Zarys problemów regionu dolnośląskiego*, WSZiP, Wałbrzych 2012, s. 259.

<sup>148</sup> Miasta, które liczą ponad 100 tys. mieszkańców, a także miasta, które przestały być siedzibą województw po reformie w 1998 r., posiadają status miasta na prawach powiatu – tzw. powiat grodzki. Funkcje organów samorządu powiatowego są sprawowane wówczas za pośrednictwem: rady miasta i prezydenta miasta.

gminnym, które wykonuje powiat. Starosta odpowiada m.in. za wykonywanie zadań w zakresie<sup>149</sup>: ochrony środowiska i przyrody, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, ochrony przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, obronności. Starosta także opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy. W sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z zagrożeniem interesu publicznego, stanowiących bezpośrednio zagrożenie zdrowia i życia oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne starosta podejmuje niezbędne czynności należące do właściwości zarządu powiatu. Także rada powiatu posiada pewien wkład w realizację zadań z zakresu bezpieczeństwa na terenie powiatu. Do wyłącznej właściwości rady powiatu należą m.in.<sup>150</sup>: uchwalanie powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego, dokonywanie oceny stanu bezpieczeństwa przeciwpożarowego i zabezpieczenia przeciwpowodziowego powiatu. Do zadań starosty w sprawach zarządzania kryzysowego należą<sup>151</sup>: kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu, realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego (w tym: opracowywanie i przedkładanie wojewodzie do zatwierdzenia powiatowego planu zarządzania kryzysowego, realizacja zaleceń odnośnie do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, wydawanie organom gminy zaleceń co do gminnego planu zarządzania kryzysowego, zatwierdzanie gminnego planu zarządzania kryzysowego), zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego, wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania powiatów i miast na prawach powiatu, zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym, współdziałanie z szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym, organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej. Powyższe zadania starosta wykonuje przy pomocy powiatowej administracji zespolonej i jednostek organizacyjnych powiatu. Fundamentalną rolę odgrywają tu powiatowe służby, inspekcje i straże.

---

<sup>149</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, art. 4 ust. 1.

<sup>150</sup> Tamże, art. 12.

<sup>151</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 17 ust. 2.

Starosta jako zwierzchnik powiatowych służb, inspekcji i straży posiada kompetencje w zakresie<sup>152</sup>: powołania i odwołania kierowników tych jednostek, w uzgodnieniu z wojewodą, zatwierdzania programów ich działania, uzgadniania wspólnych działań tych jednostek na obszarze powiatu, kierowania wspólnymi działaniami tych jednostek w sytuacjach szczególnych, zlecenia w uzasadnionych przypadkach przeprowadzania kontroli. W celu realizacji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli – zgodnie z zapisami Ustawy o samorządzie powiatowym – tworzy się komisję bezpieczeństwa i porządku. Do zadań tej komisji należą m.in.<sup>153</sup>: ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu, opiniowanie pracy policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, opiniowanie projektów innych programów współdziałania policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, opiniowanie projektu budżetu powiatu – w zakresie bezpieczeństwa obywateli. Starosta do pomocy przy wykonywaniu zadań zarządzania kryzysowego powołuje powiatowy zespół zarządzania kryzysowego, który realizuje na obszarze powiatu zadania przewidziane dla zespołu wojewódzkiego. Pracami zespołu kieruje starosta, a w jego skład wchodzi osoby powołane spośród osób zatrudnionych w starostwie powiatowym, powiatowych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży powiatowych, przedstawiciele społecznych organizacji ratowniczych. Dla zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego oraz wykonywania innych zadań w tym zakresie starosta powołuje powiatowe centrum zarządzania kryzysowego, określając jego organizację, siedzibę oraz tryb pracy. Obowiązek zorganizowania powiatowego centrum zarządzania kryzysowego starosta realizuje poprzez powiatową administrację zespoloną, którą tworzą: starostwo powiatowe, powiatowy urząd pracy (będący jednostką organizacyjną powiatu) oraz jednostki organizacyjne stanowiące wsparcie

---

<sup>152</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, art. 30 ust. 3.

<sup>153</sup> Tamże, art. 38a.

kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. W efekcie starosta może umiejscowić siedzibę powiatowego centrum zarządzania kryzysowego m.in. w Komendzie Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej, Komendzie Powiatowej Policji czy też w starostwie powiatowym<sup>154</sup>. W miejscowościach będących jednocześnie siedzibami powiatów i miast na prawach powiatu na podstawie porozumienia zawartego między tymi jednostkami samorządu terytorialnego może być tworzone wspólne centrum zarządzania kryzysowego, obejmujące zasięgiem działania obszar obu jednostek samorządu terytorialnego<sup>155</sup>.

Gmina jako podstawowa jednostka samorządowa wykonuje swoje zadania we własnym zakresie oraz na własną odpowiedzialność, może też realizować zadania zlecone jej przez organy rządowej administracji. Jednym z zadań własnych gminy jest utrzymywanie porządku publicznego i zapewnianie bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego<sup>156</sup>. Organami gminy są rada gminy – organ stanowiący i kontrolny – oraz wójt/burmistrz/prezydent miasta, stanowiący organ wykonawczy. Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy jest wójt/burmistrz/prezydent miasta. Do zadań tego organu w sprawach zarządzania kryzysowego należą<sup>157</sup>: kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy, realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego (w tym: realizacja zaleceń odnośnie do gminnego planu zarządzania kryzysowego, 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 Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym, jak również organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej. Wskazane zadania wójt/burmistrz/prezydent miasta wykonuje przy pomocy komórki organizacyjnej urzędu gminy (miasta) właściwej w sprawach

---

<sup>154</sup> *Księga dobrych praktyk w zakresie zarządzania ciągłością działania (Business Continuity Management)*, R.W. Kaszubski, D. Romańczuk (red.), Oficyna Wydawnicza Read Me, Łódź 2012, s. 152.

<sup>155</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 18 ust. 4.

<sup>156</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 7 ust. 1.

<sup>157</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 19 ust. 2.

zarządzania kryzysowego. Organem pomocniczym wójta/burmistrza/prezydenta miasta w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest gminny zespół zarządzania kryzysowego, wykonujący zadania przewidziane dla zespołu wojewódzkiego. Pracami zespołu gminnego kieruje wójt, burmistrz, prezydent miasta, a w jego skład wchodzi osoba powołane spośród<sup>158</sup>: osób 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 wójta/burmistrza/prezydenta miasta, przedstawiciele społecznych organizacji ratowniczych. Wójt/burmistrz/prezydent miasta nie mają obowiązku tworzenia gminnego (miejskiego) centrum zarządzania kryzysowego, jednakże zobligowani zostali do zapewnienia na obszarze gminy (miasta) realizacji następujących zadań<sup>159</sup>: całodobowego alarmowania członków gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, a w sytuacjach kryzysowych zapewnienia całodobowego dyżuru w celu utrzymania przepływu informacji oraz dokumentowania prowadzonych czynności, współdziałania z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej, nadzoru nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności, współpracy z podmiotami realizującymi monitoring środowiska, współdziałania z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne, realizacji zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższenia gotowości obronnej państwa.

Reasumując, struktura zarządzania kryzysowego w Polsce tworzy pewien układ, którego elementy – szczeble administracji rządowej i samorządowej – są powiązane ze sobą danymi relacjami, w określony sposób.

Elementy tworzące strukturę zarządzania kryzysowego tworzą zatem „(...) skoordynowany wewnętrznie i tworzący pewną całość, dynamicznie się rozwijający układ trzech zasadniczych podsystemów (podsystemu organów zarządzających – aparatu zarządzającego, podsystemu powiązań informacyjnych wewnątrz organizacji, podsystemu metod i działań, czyli reguł funkcjonowania organizacji)”<sup>160</sup>, których wspólnym, zasadniczym celem jest zapobieganie sytuacjom kryzysowym, przygotowanie na nie, a w przypadku ich wystąpienia – sprawne reagowanie.

<sup>158</sup> Tamże, art. 19 ust. 6.

<sup>159</sup> Tamże, art. 20 ust. 1.

<sup>160</sup> *System reagowania kryzysowego...*, wyd. cyt., s. 36.

Tabela 4. System zarządzania kryzysowego w Polsce

| SYSTEM ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO |   |   |  |
|--------------------------------|---|---|--|
| Szczebel administracyjny       | Organ zarządzania kryzysowego   | Organ opiniodawczo-doradczy                                       | Centrum Zarządzania Kryzysowego  |
| Krajowy                        | Rada Ministrów, prezes Rady Ministrów   | Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego                            | Rządowe Centrum Bezpieczeństwa   |
| Resortowy                      | Minister kierujący działem administracji rządowej, kierownik organu centralnego | Zespół Zarządzania Kryzysowego (ministerstwa, urzędu centralnego) | Centrum Zarządzania Kryzysowego (ministerstwa, urzędu centralnego)                               |
| Wojewódzki                     | Wojewoda  | Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego                         | Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego  |
| Powiatowy                      | Starosta powiatu  | Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego                          | Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego  |
| Gminny                         | Wójt, burmistrz, prezydent miasta   | Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego                             | Mogą być tworzone (nie ma obowiązku utworzenia) gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego |

Źródło: [http://rcb.gov.pl/?page\\_id=489](http://rcb.gov.pl/?page_id=489) [data dostępu: 28 kwietnia 2017 r.].

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym stwarza fundamenty systemu zarządzania kryzysowego, którego funkcjonowanie musi być zgodne z regulacjami zawartymi w innych aktach prawnych, odnoszących się do kwestii zarządzania kryzysowego. Takie unormowania znalazły się w ustawach o stanach nadzwyczajnych. Zauważyć należy, że ustawy te są aktami wykonawczymi do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>161</sup>, gdzie wyszczególnia się trzy rodzaje stanów nadzwyczajnych: wojenny, wyjątkowy oraz klęski żywiołowej. Odpowiedni stan nadzwyczajny może zostać wprowadzony w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające. Może on być wprowadzony tylko na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości. Wypełnieniem treści zawartych w Konstytucji są ustawy: Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie

<sup>161</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej..., art. 228.

kłęski żywiolowej<sup>162</sup>, Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym<sup>163</sup> oraz Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej<sup>164</sup>.

Ustawą, która bezpośrednio odnosi się do problematyki zagrożeń naturalnych i technicznych, jest Ustawa o stanie kłęski żywiolowej. Zgodnie z nią, stan kłęski żywiolowej może być wprowadzony dla zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona kłęski żywiolowej oraz w celu ich usunięcia (art. 2) na obszarze, na którym wystąpiła kłęska żywiolowa, a także na obszarze, na którym wystąpiły lub mogą wystąpić skutki tej kłęski (art. 4 ust. 1). Zatem stan kłęski żywiolowej może być wprowadzony z wyprzedzeniem, aby wspomóc państwo i ochronić obywateli przed niechybnymi konsekwencjami przedmiotowych katastrof i awarii albo po ich powstaniu, aby usunąć zniszczenia i opanować sytuację. Wprowadza się go na czas oznaczony, niezbędny dla zapobieżenia skutkom kłęski żywiolowej lub ich usunięcia, nie dłuższy niż 30 dni (art. 4 ust. 1), jednak może zostać przedłużony na czas oznaczony, w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, po wyrażeniu na to zgody przez Sejm (art. 6 ust. 1).

Przedmiotowa ustawa definiuje „kłęskę żywiolową” jako „katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem”<sup>165</sup>. „Katastrofa naturalna” oznacza „zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powódzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi, albo też działanie innego żywiołu”<sup>166</sup>. Przez

<sup>162</sup> Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej, Dz.U. z 2002 r. nr 62, poz. 558 ze zm.

<sup>163</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, Dz.U. z 2002 r. nr 113, poz. 985 ze zm.

<sup>164</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2002 r. nr 156, poz. 1301.

<sup>165</sup> Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej, art. 3.

<sup>166</sup> Tamże.

„awarię techniczną” rozumie się „gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości”<sup>167</sup>. Zgodnie z treścią ustawy przyczyną katastrofy naturalnej lub awarii technicznej mogą być także zdarzenia w cyberprzestrzeni oraz działania o charakterze terrorystycznym.

Michał Brzeziński zauważa, że szczególnie istotnym elementem pojęcia klęski żywiołowej jest siła jej oddziaływania, powodująca konieczność przedsięwzięcia nadzwyczajnych środków działania, a równocześnie odróżnia klęskę żywiołową od zjawisk o stałym charakterze, zwalczanych w sposób systematyczny i planowy<sup>168</sup>. Organem władnym do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej jest Rada Ministrów, która może to uczynić w drodze rozporządzenia – z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego wojewody. W czasie stanu klęski żywiołowej organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, respektując jednakże uregulowania przewidziane w przedmiotowej ustawie. W myśl ustawy (art. 8) w czasie stanu klęski żywiołowej działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kierują: wójt (burmistrz, prezydent miasta) – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono tylko na obszarze gminy, starosta – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu, wojewoda – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa, minister właściwy ds. administracji publicznej lub inny minister, do zakresu działania którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie, a w przypadku wątpliwości co do właściwości ministra lub w przypadku gdy właściwych jest kilku ministrów – minister wyznaczony przez prezesa Rady Ministrów – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa. Pierwszoplanowe działania dotyczące zapobiegania skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwania podejmują: Państwowa Straż Pożarna i inne jednostki ochrony przeciwpożarowej oraz centra powiadamiania ratunkowego, policja, jednostki systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego, dyspozytorzy medyczni, jednostki ochrony zdrowia, Straż Graniczna, Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa oraz inne właściwe w tych sprawach państwowe

---

<sup>167</sup> Tamże.

<sup>168</sup> M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 218.



urzędy, agencje, inspekcje, stráže i służby<sup>169</sup>. W czasie stanu klęski żywiołowej, jeżeli użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające, wówczas minister obrony narodowej może przekazać do dyspozycji wojewody, na którego obszarze działania występuje klęska żywiołowa, pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań związanych z zapobieżeniem skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięciem<sup>170</sup>. Ustawa określa także zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela (rozdział 3) oraz sankcje karne (rozdział 4) grożące za niestosowanie się do obowiązujących ograniczeń podczas obowiązywania stanu klęski żywiołowej.

Regulacje istotne dla problematyki zarządzania kryzysowego, zwłaszcza w obszarze ratownictwa, zawiera ustawa o ochronie przeciwpożarowej<sup>171</sup>. Zrozumienie systemu ratownictwa wymaga poznania rzeczywistego zakresu pojęcia „ochrona przeciwpożarowa”<sup>172</sup>, które w myśl ustawy zawiera się w „realizacji przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem poprzez: zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia, zapewnienie sił i środków do zwalczania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia, prowadzenie działań ratowniczych”<sup>173</sup>. Poprzez pojęcie „inne miejscowe zagrożenie” rozumie się „zdarzenie wynikające z rozwoju cywilizacyjnego i naturalnych praw przyrody niebędące pożarem ani klęską żywiołową, stanowiące zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia lub środowiska, któremu zapobieżenie, lub usunięcie skutków którego nie wymaga zastosowania nadzwyczajnych środków”<sup>174</sup>. Działania ratownicze definiowane są jako „każda czynność podjęta w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska, a także likwidacja przyczyn powstania pożaru, wystąpienia klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia”<sup>175</sup>. Przez „funkcjonujący w Polsce krajowy system ratowniczo-gaśniczy powołany w celu ratowania życia, zdrowia, mienia lub środowiska” rozumie się integralną część orga-

<sup>169</sup> Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, art. 17 ust. 1.

<sup>170</sup> Tamże, art. 18 ust. 1.

<sup>171</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz.U. z 2009 r. nr 178, poz. 1380 ze zm.

<sup>172</sup> J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, *Podstawy zarządzania kryzysowego...*, wyd. cyt., s. 183.

<sup>173</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, art. 1.

<sup>174</sup> Tamże, art. 2.

<sup>175</sup> Tamże.

nizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, obejmującą prognozowanie, rozpoznawanie i zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń. System ten skupia jednostki ochrony przeciwpożarowej, inne służby, inspekcje, straże, instytucje oraz podmioty, które dobrowolnie w drodze umowy cywilnoprawnej zgodziły się współdziałać w akcjach ratowniczych. Krajowy system ratowniczo-gaśniczy ma na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska poprzez: walkę z pożarami lub innymi klęskami żywiołowymi, ratownictwo techniczne, ratownictwo chemiczne, ratownictwo ekologiczne, ratownictwo medyczne, współpracę z jednostkami systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego oraz systemem powiadamiania ratunkowego<sup>176</sup>.

Biorąc pod uwagę wielość zagadnień z zakresu zarządzania kryzysowego, nie sposób ukazać wszystkich aktów prawnych odnoszących się do tej tematyki.

Problematyka zarządzania kryzysowego dotycząca zadań organów administracji rządowej i samorządowej, realizowanych w ramach zarządzania kryzysowego, została również zawarta w następujących aktach prawnych: Ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>177</sup>, Ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>178</sup>, Ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>179</sup> oraz Ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>180</sup>.

## 2.4. Transgraniczne zarządzanie kryzysowe

Współpraca transgraniczna w zakresie zarządzania kryzysowego jest zjawiskiem złożonym, które można rozpatrywać z perspektywy poziomu regionalnego, lokalnego, jak i podmiotowego. Niezaprzeczalne jest, iż istnieje wiele oddolnych inicjatyw umacniających tę współpracę. Zasadniczym problemem jest jednak brak regionalnej koordynacji podejmowanych działań transgranicznych konsolidujących wszystkie działania w skali województwa. Głównym celem współpracy transgranicznej w zakresie zarządzania kryzysowego jest przeciwdziałanie transgranicznym sytuacjom kryzysowym oraz ograniczenie ich skutków, a także wzajemna pomoc w przypadku jednostronnych sytuacji kryzysowych. Zważywszy zatem, iż podstawowym warunkiem efek-

---

<sup>176</sup> Tamże, art. 14 ust. 1.

<sup>177</sup> Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. z 2009 r. nr 31, poz. 206 ze zm.

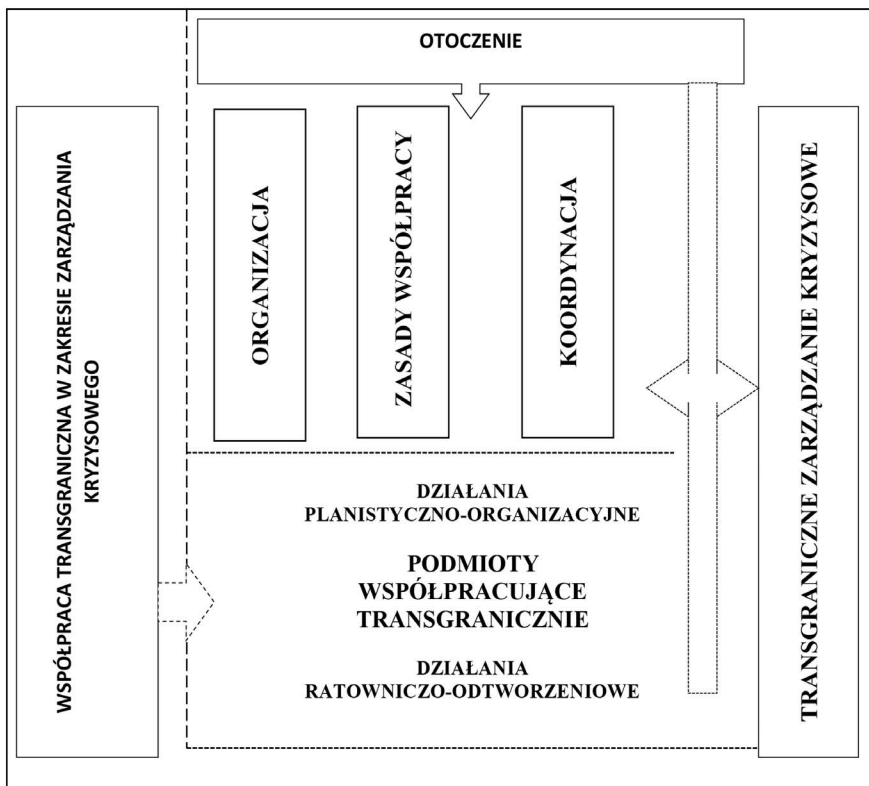
<sup>178</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, wyd. cyt.

<sup>179</sup> Tamże.

<sup>180</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wyd. cyt.

tywnego zarządzania kryzysowego jest umiejętność zorganizowania współpracy oraz sprawnej koordynacji i kierowania działaniami wielu podmiotów w nim uczestniczących, podstawową trudność we współpracy transgranicznej stanowi skorelowanie na obszarach transgranicznych niezależnych od siebie regionalnych centrów decyzyjnych zarządzania kryzysowego, zlokalizowanych w Polsce i państwach sąsiednich.

Rysunek 2. Elementy tworzące transgraniczne zarządzanie kryzysowe



Źródło: opracowanie własne.

Transgraniczne zarządzanie kryzysowe jako modelowy system współpracy transgranicznej w zakresie zarządzania kryzysowego na obszarze transgranicznym powinno stanowić zorganizowaną całość. Jego przewaga nad pojedynczymi podmiotami współpracującymi transgranicznie polega na tym, iż kumuluje różne umiejętności i sprawności posiadane przez poszczególne podmioty za-

rzządzania kryzysowego. Efekt uzyskany w wyniku takiego połączenia w teorii organizacji i zarządzania okreśłany jest mianem „efektu synergicznego”<sup>181</sup>. W ujęciu holistycznym każdy system przejawia cechę synergicznego działania jego elementów składowych. Synergizm powoduje, że wynik działania systemu stanowi sumę jego elementów składowych, powiększoną o określoną wartość (np. wartość dodaną systemową)<sup>182</sup>. Wymaga on koordynacji i integracji wysiłków. Natomiast, aby zapewnić przyczynienie się części do powodzenia całości, należy pojmowane statystycznie struktury organizować ze względu na procesy, które mają w nich przebiegać<sup>183</sup>.

**Transgraniczne zarządzanie kryzysowe należy zatem rozumieć jako system powiązań, zasad współpracy i koordynacji działań planistyczno-organizacyjnych i ratowniczo-odtworzeniowych, których wspólnym celem jest zapobieganie sytuacjom kryzysowym, przygotowanie na nie, w przypadku ich wystąpienia, sprawne reagowanie oraz przywrócenie stanu przed sytuacji kryzysowej.**

Zaproponowana definicja pozwala także na postrzeganie transgranicznego zarządzania kryzysowego jako organizacji. W nauce o organizacji i zarządzaniu „organizacja” okreśłana jest jako system społeczno-techniczny<sup>184</sup> złożony z ludzi, którzy zmierzają do osiągnięcia okreśłonych celów, co wymaga połączenia wspólnych wysiłków. W strukturze tego systemu są zawarte:

- elementy społeczne, obejmujące ludzi oraz realizowane przez nich cele organizacji,
- elementy techniczne, w których skład wchodzi struktura formalna organizacji oraz wyposażenie techniczne wraz z technologią.

Podejście modelowe, przedstawiające model wyidealizowany nakazuje jego metodologiczne rozważenie jako obiektu wyizolowanego<sup>185</sup>. Jednak transgraniczne zarządzanie kryzysowe należy rozpatrywać z uwzględnieniem jego oddziaływań i relacji z otoczeniem.

---

<sup>181</sup> M. Bielski, *Organizacje. Istota, struktury, procesy*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 1992, s. 8.

<sup>182</sup> T. Gospodarek, *Modelowanie w naukach o zarządzaniu oparte na metodzie programów badawczych i formalizmie reprezentatywnym*, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 107.

<sup>183</sup> J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i zarządzania*, PWN, Warszawa 1976, s. 55.

<sup>184</sup> K. Bolesta-Kukułka, *Świat organizacji*, [w:] *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, A.K. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), PWN, Warszawa 1995, s. 46. Także: M. Bielski, *Organizacje. Istota, struktury, procesy...*, wyd. cyt., s. 8–9.

<sup>185</sup> T. Gospodarek, *Modelowanie w naukach o zarządzaniu...*, wyd. cyt., s. 110.

Organizując transgraniczne zarządzanie kryzysowe, należy zatem uwzględnić niezbędne komponenty decydujące o jego kompleksowości. Zmaterializowanie tych komponentów powinno nastąpić dzięki:

- określeniu formalnej struktury organizacji,
- występowaniu określonych relacji w układzie poziomym i pionowym,
- określeniu procesu zadaniowego zmierzającego do osiągnięcia wspólnego celu,
- zapewnieniu narzędzi niezbędnych dla sprawnego funkcjonowania organizacji.

Wypełnienie powyższych założeń pozwoli na holistyczne pojmowanie współpracy transgranicznej w zakresie zarządzania kryzysowego, czyli jako transgranicznego zarządzania kryzysowego.

Transgraniczne zarządzanie kryzysowe na obszarze transgranicznym powinno być systemem współpracy transgranicznej o charakterze regionalnym – właśnie ten poziom powinien odgrywać najważniejszą rolę. Należy wyróżnić dwa podstawowe szczeble determinowane podziałem terytorialnym:

- regionalny: obejmujący województwa i ich odpowiedniki w państwach sąsiednich,
- lokalny: obejmujący po stronie polskiej powiaty graniczne wraz z tworzącymi je gminami i ich odpowiedniki w państwach sąsiednich.

Główny wysiłek związany z nawiązywaniem i umacnianiem współpracy transgranicznej, stanowiącej podstawę dla budowy transgranicznego zarządzania kryzysowego, powinien być lokowany w powiatach i gminach bezpośrednio sąsiadujących przez granicę.

Biorąc pod uwagę specyfikę zagrożeń występujących na obszarach transgranicznych, wskazane jest, aby transgranicznie współpracowały następujące podmioty zarządzania kryzysowego:

- organy decyzyjne (w tym regionalni i lokalni przedstawiciele administracji publicznej wszystkich szczebli),
- straże pożarne (państwowe i ochotnicze),
- zespoły ratownictwa medycznego,
- policja i inne służby odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego (np. służby graniczne, służby gminne),
- specjalistyczne podmioty ratownicze (zwłaszcza ratownictwa górskiego),
- służby meteorologiczne,
- służby sanitarno-epidemiologiczne,

- instytucje ochrony środowiska,
- stowarzyszenia i organizacje działające na rzecz bezpieczeństwa (ruch harcerski, ruch strzelecki).

Zaprezentowaną strukturą transgranicznego zarządzania kryzysowego rządzą określone relacje i zależności. Model organizacji transgranicznego zarządzania kryzysowego powinien odpowiadać potrzebom bezpieczeństwa w rzeczywistym środowisku oraz uwzględniać faktyczny stan struktur państw współpracujących, ich faktyczny podział administracyjny oraz rzeczywiste kompetencje w zakresie zarządzania kryzysowego i współpracy transgranicznej na poszczególnych poziomach administracji. Uwzględniając te czynniki, można przyjąć, że model organizacji transgranicznego zarządzania kryzysowego należy budować w oparciu o rozwiązania charakterystyczne dla organizacji:

- zarządzania kryzysowego,
- współpracy transgranicznej.

Istotą organizacji hierarchicznej jest uporządkowanie kompetencji kierowniczych, z jednoosobowym kierownictwem na czele struktury. Obowiązuje określona podległość, w kontekście powiązań stanowisk wykonawczych i kierowniczych dominują relacje pionowe. Chociaż zależności hierarchiczne stanowią jeden z elementów integracji organizacji, to jednak mogą powodować trudności w kooperacji poziomej, komunikacji, a także osłabienie inicjatywy i samodzielności<sup>186</sup>.

Typem odmiennym od hierarchicznego jest organizacja sieciowa. „Sieć” rozumiana jest tu jako każdy system złożony z elementów połączonych relacjami<sup>187</sup>. Współcześnie sieć stała się centralną metaforą, wyjaśniającą zjawiska zachodzące w wielu obszarach, a zwłaszcza społecznym, politycznym i gospodarczym<sup>188</sup>. W modelu sieciowym następuje rozproszenie organizacji i powstanie struktury sieciowej. Podstawą kształtowania się i identyfikacji sieci są powiązania między tworzącymi je obiektami, określanymi w literaturze przedmiotu jako „węzły”<sup>189</sup>. Głównym założeniem, na którym oparte są relacje w ramach sieci, jest zasada,

<sup>186</sup> B. Mikuła, *Organizacje oparte na wiedzy*, Akademia Ekonomiczna, Kraków 2006, s. 29.

<sup>187</sup> Ł. Jonak, *Analiza sieci społecznych i dynamika sieciowa*, [w:] *Modelowanie matematyczne i symulacje komputerowe w naukach społecznych*, cz. I, K Winkowska-Nowak, A. Nowak (red.), SWPS „Academica”, Warszawa 2007, s. 182.

<sup>188</sup> J. Kozioł, *Istota współdziałania i koordynacji*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe. Uwarunkowania teoretyczne, prawne i organizacyjne*, B. Wiśniewski, B. Kaczmarczyk (red.), PWSZ, Legnica 2012, s. 27.

<sup>189</sup> H. Dumała, *Transnarodowe sieci terytorialne w Europie...*, wyd. cyt., s. 181.

że każda ze stron wymiany sieciowej polega na zasobach kontrolowanych przez drugą stronę i obie odnoszą korzyści z czerpania z tych różnych źródeł zasobów<sup>190</sup>. Sieciom przypisywane są pewne atrybuty, które decydują o trwałej przewadze struktury sieciowej nad organizacją hierarchiczną. Tradycyjne bariery hierarchiczne: centralizm, ograniczanie samodzielności – znikają. Model sieciowy nastawiony jest na realizację zadań, a nie na władzę czy relacje kierownicze. Każdy z elementów organizacji jest odpowiedzialny za swoje zadanie, a główny cel jest osiągany dzięki współpracy wszystkich uczestników organizacji. Poszczególni uczestnicy tworzący sieć nawiązują relacje poziome, które wzajemnie się przenikają, oddziałując na siebie i tworząc specyficzne warunki współpracy i wpływu organizacji na otoczenie, jak i otoczenia na organizację. Pozytywną cechą modelu sieciowego jest szybka wymiana informacji, ponieważ mogą być one przetwarzane na kilku kierunkach jednocześnie.

Z syntezy badań dotyczących organizacji transgranicznego zarządzania kryzysowego wynika konieczność uwzględniania uwarunkowań organizacyjnych zarządzania kryzysowego i współpracy transgranicznej. Skłania to do wzorowania się podczas jego tworzenia na mieszanym, hierarchiczno-sieciowym modelu organizacji. Jest on swoistym połączeniem dwóch opisanych powyżej modeli. Ideą takiego rozwiązania jest połączenie zalet struktur hierarchicznych i sieciowych, przy jednoczesnym uniknięciu wad związanych z ich zastosowaniem.

W organizacji zarządzania kryzysowego dominują rozwiązania typowe dla modelu organizacji hierarchicznej. Podległość, jednoosobowe kierownictwo – to rozwiązania, które można odnaleźć w narodowych systemach zarządzania kryzysowego Polski i państw sąsiednich, gdzie zwierzchnie funkcje pełnią organy zarządzające, których zadaniem jest podejmowanie decyzji, podział zadań dla poszczególnych wykonawców i koordynowanie działań w sytuacji kryzysowej. Należy zauważyć, że podobne relacje zachodzą w ramach wewnętrznych struktur jednostek wykonawczych, co jest efektem posiadania przez nie własnych organów kierowania.

Współpraca transgraniczna funkcjonuje według modelu sieciowego. Wynika to ze sposobu zorganizowania jej struktur. Modele sieciowe występują przede wszystkim w organizacji społeczeństwa, administracji publicznej, samorządu terytorialnego. We współpracy transgranicznej pomiędzy równorzędnymi podmiotami z państw współpracujących realizowane są relacje poziome, oparte na partnerstwie i równości stron.

Biorąc pod uwagę powyższe, nasuwa się wniosek, iż transgraniczne zarządzanie kryzysowe należy budować w oparciu o optymalne dla jego sprawne-

---

<sup>190</sup> Tamże.

go i efektywnego funkcjonowania cechy organizacji hierarchicznej i sieciowej. Najważniejszym celem transgranicznego zarządzania kryzysowego jest zapobieganie sytuacjom kryzysowym, przygotowanie się na nie, a w przypadku ich wystąpienia – sprawne reagowanie oraz przywrócenie stanu sprzed sytuacji kryzysowej. Aby osiągnąć ten cel, należy tak zorganizować transgraniczne zarządzanie kryzysowe, aby jego konstytutywnymi cechami były narodowa koordynacja i transgraniczne współdziałanie.

Synchronizacja działań wszystkich transgranicznie współpracujących podmiotów zarządzania kryzysowego wymaga narodowej koordynacji tak, aby na każdym etapie postępowania, a zwłaszcza w fazie reagowania, uzyskać maksymalny efekt skuteczności. Koordynacja pojawia się w wielu postaciach, ta, typowa dla organizacji hierarchicznej ma charakter kierowniczy. Model koordynacji w strukturze hierarchicznej obejmuje:

- dekompozycję, czyli podział procesu na podprocesy z zachowaniem interakcji między nimi,
- lokalną optymalizację, gdzie lokalny podsystem decyzyjny optymalizuje sterowanie podległymi procesami, uwzględniając nadrzędne decyzje koordynujące,
- koordynację, gdzie nadrzędny system decyzyjny oddziałuje na poszczególne lokalne podsystemy za pomocą decyzji koordynujących, aby osiągnąć zamierzony cel organizacji<sup>191</sup>.

Koordynacja kierownicza powinna zapewnić skuteczność grupowego wysiłku poprzez jednoczenie działań różnych grup w ramach procesu oraz podtrzymywanie związków pomiędzy wspólnym celem całej organizacji i indywidualnymi lub grupowymi rodzajami działalności<sup>192</sup>. Naczelnymi koordynatorami powinny zostać regionalne organy decyzyjne odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe. Do ich głównych zadań w tym zakresie powinno należeć<sup>193</sup>:

- prognozowanie interakcji zachodzących pomiędzy poszczególnymi procesami i na poziomie sformułowanej diagnozy przekazywanie decyzji koordynujących,
- ze względu na warunki niepewności – określenie zbioru możliwych interakcji i przekazanie informacji o nich do lokalnych ośrodków decyzyjnych,

---

<sup>191</sup> P. Sienkiewicz, *Model koordynacji w organizacjach zhierarchizowanych*, Public Management 2010. *Prakseologiczne aspekty zarządzania we współczesnych organizacjach publicznych*, t. II, W. Kiezuń, L. Ciborowski, J. Wolejszo, AON, Warszawa 2010, s. 157.

<sup>192</sup> J. Koziół, *Istota współdziałania i koordynacji...*, wyd. cyt., s. 27.

<sup>193</sup> P. Sienkiewicz, *Model koordynacji w organizacjach...*, wyd. cyt., s. 157.



- uwzględnianie przy podejmowaniu decyzji informacji od jednostek lokalnych o najbardziej pożądanym interakcjach, czego efektem jest podejmowanie takich decyzji koordynacyjnych, które zapewnią równowagę między podejmowanymi działaniami.

Skala zagrożeń, złożoność i niepewność środowiska transgranicznego zarządzania kryzysowego z jednej strony oraz wielozadaniowość zarządzania kryzysowego, różnorodny podział kompetencji podmiotów bezpieczeństwa z drugiej, stwarzają ryzyko braku kompleksowości w funkcjonowaniu transgranicznego zarządzania kryzysowego.

Współdziałanie jest cechą charakterystyczną modelu sieciowego. Podstawą kształtowania się i identyfikacji sieci są powiązania między tworzącymi je obiektami, czyli „węzły” sieci. Węzłami sieci transgranicznego zarządzania kryzysowego będą podmioty tworzące regionalny system zarządzania kryzysowego w Polsce i państwach sąsiednich, powiązane wzajemnymi relacjami o charakterze poziomym. Wraz z rozwojem transgranicznego współdziałania między podmiotami powstają pozytywne więzi oraz umacnia się gotowość dzielenia się wkładanym wysiłkiem. Charakterystyczną cechą współdziałania powinna być komplementarność działań, rozumiana jako wzajemne uzupełnianie się podmiotów realizujących zadania z zakresu zarządzania kryzysowego, ukierunkowanych na osiągnięcie wspólnego celu. Komplementarność powinna prowadzić do efektu synergii, czyli stanu maksymalizacji rezultatów uzyskanych na skutek wspólnych działań. Sieciowość transgranicznego zarządzania kryzysowego powodowana jest także dużą autonomią podmiotów bezpieczeństwa w zakresie nawiązywania współpracy transgranicznej w ramach zarządzania kryzysowego. Wynika to z regulacji prawnych i dotyczy w większej mierze działań planistyczno-organizacyjnych, w ramach których część zadań transgranicznych pokrywa się z bieżącą działalnością podmiotów bezpieczeństwa, jednocześnie umacniając transgraniczne zarządzanie kryzysowe rozumiane w sposób kompleksowy. W transgranicznych działaniach ratowniczo-odtworzeniowych większego znaczenia nabiera koordynacja kierownicza, co związane jest z dynamicznym środowiskiem, narastającą destabilizacją, eskalacją zagrożenia w związku z zaistniałą sytuacją kryzysową.

Niezbędne jest, aby poszczególne zadania miały określony priorytet i rangę w zależności od kompetencji i uprawnień podmiotów współpracujących transgranicznie na szczeblu regionalnym czy lokalnym. Przedstawione to zostało w poniższej tabeli, ukazującej najważniejsze zadania, jakie powinny być realizowane w ramach transgranicznego zarządzania kryzysowego, wraz z określeniem wiodącego poziomu ich realizacji.

Tabela 5. Podział najważniejszych zadań realizowanych w ramach transgranicznego zarządzania kryzysowego

| Najważniejsze zadania realizowane w ramach transgranicznego zarządzania kryzysowego |   | Poziom centralny | Poziom regionalny | Poziom lokalny |
|---|---|------------------|-------------------|----------------|
| DZIAŁANIA PLANISTYCZNO-ORGANIZACYJNE  | Analiza i ocena aktów prawnych dotyczących współpracy transgranicznej w zakresie zarządzania kryzysowego oraz przyjmowanie nowych unormowań prawnych  | X                | x                 |                |
|   | Identyfikacja wszystkich potencjalnych zagrożeń, w tym tych, o charakterze transgranicznym  |                  | X                 | X              |
|   | Monitorowanie zjawisk mogących stanowić źródło zagrożeń   |                  | X                 | X              |
|   | Opracowywanie szczegółowych zasad i zakresu współpracy transgranicznej, procedur zwracania się o pomoc i jej udzielania   | x                | X                 |                |
|   | Planowanie budżetowych środków finansowych oraz opracowanie koncepcji pozyskiwania środków pozabudżetowych (zwłaszcza funduszy z Unii Europejskiej) przeznaczonych na finansowanie przedsięwzięć transgranicznych z zakresu zarządzania kryzysowego                     |                  | x                 | X              |
|   | Tworzenie warunków materiałowo-technicznych niezbędnych do realizacji zadań o oddziaływaniu transgranicznym   |                  | x                 | X              |
|   | Organizowanie transgranicznych szkoleń i ćwiczeń dla struktur reagowania kryzysowego oraz sił ratowniczych w celu przygotowania struktur zarządzania kryzysowego do skoordynowanego i skutecznego prowadzenia działań   |                  | x                 | X              |
|   | Organizowanie dla struktur zarządzania kryzysowego innych działań intensyfikujących współpracę transgraniczną w zakresie zarządzania kryzysowego  |                  | x                 | X              |
| DZIAŁANIA RATOWNICZO-ODTWARZENIOWE  | Wszczęcie odpowiednich procedur współpracy transgranicznej dotyczących udzielania pomocy ratowniczej bądź zwracania się o pomoc, adekwatnie do występującego zagrożenia   |                  | X                 |                |
|   | Podjęcie procesu czynnej koordynacji działań ratowniczych prowadzonych przez jednostki organizacyjne zaangażowane w reagowanie kryzysowe  |                  | X                 |                |
|   | Zabezpieczenie procesu stałej wymiany informacji z podmiotami państwa sąsiedniego w zakresie zagrożeń i podejmowanych działań   |                  | X                 | X              |
|   | Zadysponowanie sił i środków z państwa sąsiedniego do działań związanych z przywróceniem sprawności infrastruktury i stanu środowiska naturalnego do stanu sprzed sytuacji kryzysowej bądź kierowanie sił i środków do takich działań na terytorium państwa sąsiedniego |                  | X                 |                |
|   | Konsultacje w sprawie opracowania propozycji zmian legislacyjnych mających na celu podniesienie sprawności współpracy transgranicznej w zakresie reagowania kryzysowego   | X                | x                 | x              |

X – poziom wiodący

x – poziom wspomagający

Źródło: opracowanie własne.

Na szczeblu centralnym spoczywa główna odpowiedzialność za tworzenie podłoża formalnoprawnego, przeprowadzanie analizy i oceny aktów prawnych dotyczących współpracy transgranicznej w zakresie zarządzania kryzysowego oraz za zawieranie nowych unormowań prawnych, a także proponowanie zmian legislacyjnych w celu podniesienia efektywności współpracy transgranicznej w zakresie reagowania kryzysowego.

Poziom regionalny skupia większość zadań ściśle powiązanych z kompetencjami organów kierowniczych zarządzania kryzysowego, jednocześnie pełniących rolę narodowego koordynatora transgranicznego zarządzania kryzysowego. Poziom regionalny odgrywa główną rolę w realizacji następujących zadań:

- w zakresie działań planistyczno-organizacyjnych:
  - dentyfikacja wszystkich potencjalnych zagrożeń, w tym tych, o charakterze transgranicznym,
  - monitorowanie zjawisk mogących stanowić źródło zagrożeń,
  - opracowywanie szczegółowych zasad i zakresu współpracy transgranicznej, procedur zwracania się o pomoc i jej udzielania,
- w zakresie działań ratowniczo-odtworzeniowych:
  - wszczęcie odpowiednich procedur współpracy transgranicznej dotyczących udzielania pomocy ratowniczej bądź zwracania się o pomoc, adekwatnie do występującego zagrożenia,
  - podjęcie procesu czynnej koordynacji działań ratowniczych prowadzonych przez jednostki organizacyjne zaangażowane w reagowanie kryzysowe,
  - zabezpieczenie procesu stałej wymiany informacji z podmiotami państwa sąsiedniego w zakresie zagrożeń i podejmowanych działań,
  - zadysponowanie sił i środków z państwa sąsiedniego do działań związanych z przywróceniem sprawności infrastruktury i stanu środowiska naturalnego do stanu poprzedzającego sytuację kryzysową bądź kierowanie sił i środków do takich działań na terytorium państwa sąsiedniego.

Poza organami decyzyjnymi zarządzania kryzysowego poziom regionalny tworzą inne podmioty bezpieczeństwa współpracujące transgranicznie, występujące na szczeblu regionalnym, a zwłaszcza służby, inspekcje i straże. Realizują one również powyższe zadania, w zakresie swoich właściwości, pełniąc dodatkowo rolę kierowniczą i nadzorczą w stosunku do podległych jednostek lokalnych współpracujących transgranicznie.

Poziom lokalny, ograniczający się do powiatów granicznych, tworzących je gmin oraz innych podmiotów bezpieczeństwa tam funkcjonujących w gruncie rzeczy jest podstawowym poziomem realizowania właściwej współpracy trans-

granicznej. To właśnie teren gmin/ powiatów granicznych w pierwszej kolejności narażony jest na zagrożenia o charakterze egzogenicznym.

Poziom lokalny odgrywa główną rolę w realizacji następujących zadań:

- w zakresie działań planistyczno-organizacyjnych:
  - identyfikacja wszystkich potencjalnych zagrożeń, w tym tych, o charakterze transgranicznym, występujących na terenie gminy/powiatu,
  - monitorowanie zjawisk mogących stanowić źródło zagrożeń na terenie gminy/powiatu,
  - planowanie budżetowych środków finansowych oraz opracowanie koncepcji pozyskiwania środków pozabudżetowych (zwłaszcza funduszy z Unii Europejskiej) przeznaczonych na finansowanie przedsięwzięć transgranicznych z zakresu zarządzania kryzysowego,
  - tworzenie warunków materiałowo-technicznych niezbędnych do realizacji zadań o oddziaływaniu transgranicznym,
  - organizowanie transgranicznych szkoleń i ćwiczeń dla struktur reagowania kryzysowego oraz sił ratowniczych w celu przygotowania struktur zarządzania kryzysowego do skoordynowanego i skutecznego prowadzenia działań,
  - organizowanie dla struktur zarządzania kryzysowego innych działań intensyfikujących współpracę transgraniczną w zakresie zarządzania kryzysowego,
- w zakresie działań ratowniczo-odtworzeniowych: zabezpieczenie procesu stałej wymiany informacji z podmiotami państwa sąsiedniego w zakresie zagrożeń i podejmowanych działań.

Jak wynika z zaproponowanego podziału zadań, na poziomie lokalnym największe znaczenie mają bezpośrednie działania, w przypadku których współpraca nabiera realnego, praktycznego wymiaru. Zauważyć należy, że podmioty działające na poziomie lokalnym mają szerokie kompetencje, a w niektórych przypadkach wyłączność na pozyskiwanie środków finansowych z funduszy Unii Europejskiej, a następnie inwestowanie ich w rozwój szeroko pojętej współpracy transgranicznej w zakresie zarządzania kryzysowego na swoim terenie. Zatem na powiatach/gminach granicznych spoczywa główna odpowiedzialność za stworzenie takiego zaplecza logistycznego i szkoleniowego, który sprostą wyzwaniom stawianym transgranicznemu zarządzaniu kryzysowemu. Dotyczy to zarówno jednostek terytorialnych z organami decyzyjnymi zarządzania kryzysowego na czele, jak i pozostałych podmiotów bezpieczeństwa zlokalizowanych na terenie gmin/powiatów granicznych.

Powodzenie transgranicznego zarządzania kryzysowego zależy nie tylko od zasobów ludzkich i nawiązywanych relacji, ale także od możliwości zastosowania nowoczesnych, wysokiej jakości urządzeń technicznych, systemów informatycznych i łącznościowych przy wykonywaniu zadań transgranicznego zarządzania kryzysowego. Dla realizacji powyższych zamierzeń niezbędne są odpowiednie technologie i sprzęt. Wielość podmiotów transgranicznego zarządzania kryzysowego, które zgodnie ze swym przeznaczeniem realizują rozmaite funkcje, wspomaganym jest przez – zazwyczaj branżowe – systemy informatyczne i łącznościowe. Wykorzystywany przez nie sprzęt i oprogramowanie pochodzą od różnych dostawców, co powoduje, że zastosowane rozwiązania nie zawsze są kompatybilne z oprogramowaniem i sprzętem pozostałych podmiotów zarządzania kryzysowego. W przeważającej większości są one dla innych niedostępne, nie wspominając o podmiotach zarządzania kryzysowego państw sąsiednich. Funkcjonalność powyższych systemów jest różna i zależy od zadań pełnionych przez daną organizację oraz od nakładów finansowych przeznaczonych na rozwój wsparcia informatycznego.

### 3.1. Zarządzanie kryzysowe w Republice Słowackiej

Priorytetem w systemie zarządzania kryzysowego Republiki Słowackiej jest obrona i ochrona obywateli, mienia i środowiska podczas klęsk żywiołowych i katastrof przemysłowych oraz stworzenie warunków do przetrwania podczas sytuacji nadzwyczajnych. Zarządzanie kryzysowe odnoszące się do zagrożeń niemilitarnych funkcjonuje na podstawie zapisów Ustawy nr 387/2002 o zarządzaniu w sytuacjach kryzysowych poza czasem wojny i stanu wojennego<sup>194</sup>. W myśl ustawy, przez zarządzanie kryzysowe rozumie się całość działań organów zarządzających kryzysami, mających na celu analizowanie i ocenę zagrożeń związanych z bezpieczeństwem, planowanie, podejmowanie działań zapobiegawczych, organizowanie, wdrażanie i kontrolę wykonywanych działań w przygotowywaniu sytuacji kryzysowych i ich rozwiązania<sup>195</sup>.

Organizacja zarządzania kryzysowego odbywa się na trzech poziomach: centralnym, regionalnym i lokalnym. Podział ten jest tożsamy z podziałem terytorialnym, dzielącym państwo na 8 krajów (*kraj*), 79 powiatów (*okres*) i 2883 gmin (*obec*) i 138 gmin miejskich.

Na szczeblu centralnym organami zarządzania kryzysowego są: Rząd Republiki Słowackiej, Rada Bezpieczeństwa Republiki Słowackiej, ministerstwa i inne organy administracji centralnej, Narodowy Bank Słowacki.

Do zadań rządu w zakresie zarządzania kryzysowego należą przede wszystkim: podejmowanie działań mających na celu zapobieganie kryzysom i im przeciwdziałanie, zarządzanie i kontrolowanie działań organów zarządzania kryzysowego niższego szczebla, decydowanie o wykorzystaniu specjalnej rezerwy środków na sytuacje kryzysowe i działania odbudowujące,

<sup>194</sup> Zákon č. 387/2002 Z. z. Zákon o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu, <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2002-387> [data dostępu: 14 czerwca 2017 r.].

<sup>195</sup> Tamże, § 2 b.

postanawianie o zwróceniu się o pomoc techniczną z zagranicy, w tym o pomoc humanitarną, o rozwiązanie sytuacji kryzysowej i o udzielenie wsparcia w sytuacji kryzysowej<sup>196</sup>. Ponadto na poziomie centralnym powołany został Centralny Sztab Kryzysowy, który odpowiada za wspomaganie rządu i innych jednostek administracyjnych w działaniach zmierzających do zapobieżenia lub opanowania potencjalnych sytuacji kryzysowych oraz koordynacji prac tychże podmiotów przy reagowaniu na zaistniałą sytuację<sup>197</sup>. Innym organem centralnym, współpracującym z Centralnym Sztabem Kryzysowym w zakresie przygotowania środków służących rozwiązywaniu sytuacji kryzysowej, jest Rada Bezpieczeństwa. Stanowi ona organ doradczy rządu zaangażowany w tworzenie i wdrożenie systemu bezpieczeństwa. Do jej zadań należą także: wypełnianie międzynarodowych zobowiązań z zakresu bezpieczeństwa, ocena sytuacji bezpieczeństwa w wymiarze krajowym i międzynarodowym, współpraca z Radami Bezpieczeństwa na szczeblach administracji terenowej<sup>198</sup>.

Na szczeblu krajów głównym organem w zakresie zarządzania kryzysowego jest Regionalna Rada Bezpieczeństwa. Jej zadania i kompetencje są zbliżone do tych, które posiada Rada Bezpieczeństwa poziomu centralnego, tyle że realizowane są one na poziomie regionalnym. Tworzony jest również sztab kryzysowy, który koordynuje działania władz powiatowych i gmin w zakresie przygotowywania się na sytuację kryzysową i do jej rozwiązania, a także działalność przedsiębiorców i osób prawnych w cywilnym planowaniu kryzysowym. Do jego zadań należą także: współpraca z wyższą jednostką terytorialną przy przygotowywaniu się na sytuacje kryzysowe i do ich rozwiązania, wdrażanie środków służących radzeniu sobie z sytuacjami kryzysowymi, wykonywanie innych zadań określonych przez rząd w zakresie i rozwiązywania sytuacji kryzysowych, podejmowanie decyzji w sprawie ustawowych roszczeń z tytułu szkód będących efektem sytuacji kryzysowych, współpraca z właściwymi organami innych państw w przygotowaniu się na sytuacje kryzysowe i ich rozwiązywaniu; organizacja szkoleń personelu kryzysowego władz okręgowych w przygotowywaniu się na sytuacje kryzysowe<sup>199</sup>.

---

<sup>196</sup> Tamże, § 4.

<sup>197</sup> B. Kaczmarczyk, A. Sz wajca, *Wybrane problemy zarządzania kryzysowego w Republice Słowackiej*, [w:] B. Kaczmarczyk (red.), *Zarządzanie kryzysowe w Polsce i w państwach sąsiednich*, WSOWL, Wrocław 2017, s. 126.

<sup>198</sup> Tamże, s. 127.

<sup>199</sup> § 8, Zákon č. 387/2002 Z. z. Zákon o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu, <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2002-387> [data dostępu: 16 czerwca 2017 r.].

Na poziomie lokalnym, tj. powiatowym i gminnym, zarządzanie kryzysowe jest zorganizowane w oparciu o biuro powiatowe/gminne umiejscowione w siedzibie urzędu. Do jego głównych zadań należą: przygotowanie się na sytuacje kryzysowe i ich rozwiązanie na swoim terenie, zapewnienie bezpieczeństwa i ochrona obywateli podczas wystąpienia sytuacji kryzysowych, organizowanie i udział w szkoleniach z zakresu zarządzania kryzysowego, współpraca z wyższą jednostką terytorialną w przygotowywaniu się na sytuacje kryzysowe i ich rozwiązanie<sup>200</sup>.

### 3.2. Zarządzanie kryzysowe w Republice Czeskiej

Zarządzanie kryzysowe w Republice Czeskiej mieści się w zakresie polityki bezpieczeństwa. W sferze bezpieczeństwa wewnętrznego (niemilitarnego) zarządzanie kryzysowe funkcjonuje w oparciu o dwa akty prawne, regulujące najistotniejsze kwestie w tej materii. Są to Ustawa nr 239/2000 Sb. o zintegrowanym systemie ratowniczym i o zmianie niektórych ustaw<sup>201</sup> oraz Ustawa nr 240/2000 o zarządzaniu kryzysowym i o zmianie niektórych ustaw (tzw. ustawa o kryzysach)<sup>202</sup>. Ustawy te określają obowiązki rządu, centralnych urzędów administracyjnych i terytorialnych urzędów administracyjnych oraz elementów zintegrowanego systemu ratownictwa.

Stałym rządowym organem doradczym ds. koordynacji bezpieczeństwa Republiki Czeskiej jest Rada Bezpieczeństwa Państwa (Bezpečnostní rada státu). Zajmuje się ona przede wszystkim przygotowywaniem propozycji mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa narodowego. Podstawowym zadaniem rady jest udział w tworzeniu sprawnego i funkcjonalnego systemu bezpieczeństwa Republiki Czeskiej, zabezpieczenie, koordynacja i kontrola działań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa państwa i międzynarodowych zobowiązań<sup>203</sup>. Wewnętrzną strukturę jednostki tworzy szef rządu i inni członkowie gabinetu – zgodnie z decyzją rządu. Przewodniczącym rady jest minister spraw wewnętrznych. Systematyczne posiedzenia rady odbywają się przynajmniej raz na trzy miesiące i mają charakter niejawni. Prawo udziału w nich ma prezydent, a na podstawie decyzji rządu także inne osoby: przedstawiciele organów

<sup>200</sup> Tamże, § 9, § 10.

<sup>201</sup> Ustawa 239/2000 Sb. o zintegrowanym systemie ratowniczym i o zmianie niektórych ustaw (*o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů*).

<sup>202</sup> Ustawa 240/2000 Sb. o zarządzaniu kryzysowym (*o krizovém řízení o změně některých zákonů, krizový zákon*).

<sup>203</sup> M. Krč, R. Urban, *Nowe pojęcie strategii i polityki bezpieczeństwa Republiki Czeskiej*, „Zeszyty Naukowe AON”, nr 3(88) 2012, s. 152.



władz terytorialnych, prezes banku narodowego i inni eksperci<sup>204</sup>. Rada Bezpieczeństwa Państwa pracuje w oparciu o cztery stałe komisje robocze: komitet planowania obronnego, komitet planowania cywilnego, komitet koordynacji zagranicznej polityki bezpieczeństwa, komitet ds. wywiadu<sup>205</sup>. Rada, oprócz podejmowania kroków prewencyjnych, zajmuje się także rozwiązywaniem powstałych sytuacji kryzysowych.

Rządowym organem wykonawczym ds. sytuacji kryzysowych, podlegającym Radzie Bezpieczeństwa Państwa, jest Centralny Sztab Kryzysowy. Sztab powoływany jest przez premiera w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub podczas udziału czeskich sił w operacjach pokojowych i bojowych<sup>206</sup>. Przewodniczącymi są: minister spraw wewnętrznych oraz minister obrony. Sztab zapewnia koordynację, monitoring i ocenę podjętych działań w sytuacjach kryzysowych szczebla krajowego.

Na szczeblu centralnym, ministerstwa i inne organy administracji rządowej odpowiadają za zarządzanie kryzysowe w zakresie swoich kompetencji. Szczególną rolę odgrywa Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (Ministerstvo Vnitra České Republiky), jako najwyższy organ administracji w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego. Jego zadaniem w sytuacjach kryzysowych o charakterze niemilitarnym jest koordynacja działań na poziomie międzyresortowym. Wśród innych ministerstw i organów administracji centralnej ważną rolę w czeskim systemie zarządzania kryzysowego pełnią, wykonując dodatkowe zadania, Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Transportu, Ministerstwo Przemysłu i Handlu oraz Narodowy Bank Czeski<sup>207</sup>.

Na szczeblu regionalnym odpowiedzialność za zarządzanie kryzysowe pozostaje w kompetencjach władz regionu. Hetman (odpowiednik wojewody) zapewnia gotowość regionu do radzenia sobie z sytuacjami kryzysowymi, a także gotowość podległych mu organów regionalnych zaangażowanych w zarządzanie kryzysowe. Hetman kieruje przygotowaniem działań i środków służących rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych oraz działaniami mającymi na celu łagodzenie ich skutków. Kontroluje także wykonywanie tych działań przez: lokalne organy administracyjne mające jurysdykcję na terytorium regionu, władze gmin z rozszerzonymi uprawnieniami, władze gminne oraz osoby prawne

---

<sup>204</sup> Tamże.

<sup>205</sup> *Vademecum Komisji Europejskiej: Humanitarian Aid & Civil Protection*, Publikacja dostępna w Internecie: [http://ec.europa.eu/echo/civil\\_protection/civil/vademecum/cz/2-cz-1.html](http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/vademecum/cz/2-cz-1.html) [data dostępu: 18 czerwca 2017 r.].

<sup>206</sup> M. Krč, R. Urban, *Nowe pojęcie strategii i polityki...*, wyd. cyt., s. 152.

<sup>207</sup> Zob.: Ustawa 240/2000 Sb. o zarządzaniu kryzysowym..., wyd. cyt.

i osoby fizyczne zaangażowane w zarządzanie kryzysowe. W tym celu hetman: ustanawia i zarządza Radą Bezpieczeństwa Regionu, powołuje kryzysowy sztab regionu, zatwierdza plan kryzysowy dla regionu<sup>208</sup>.

Na szczeblu gminnym organem odpowiedzialnym za zarządzanie kryzysowe jest starosta gminy z rozszerzonymi uprawnieniami. Starosta zapewnia gotowość gminy z rozszerzonymi uprawnieniami do radzenia sobie z sytuacjami kryzysowymi, a także gotowość podległych mu organów zaangażowanych w zarządzanie kryzysowe. Ponadto kieruje i kontroluje przygotowanie działań i środków w celu rozwiązywania sytuacji kryzysowych oraz działania mające na celu łagodzenie ich skutków, wykonywane przez: lokalne organy administracyjne mające jurysdykcję na terytorium gminy z rozszerzonymi uprawnieniami, władze miejskie, podmioty prawne i osoby fizyczne w obwodzie gminy z rozszerzonymi uprawnieniami. W celu wykonania powyższych zadań starosta: ustanawia i zarządza Radą Bezpieczeństwa Gminy z rozszerzonymi uprawnieniami, organizuje przygotowanie gminy z rozszerzonymi uprawnieniami na wystąpienie sytuacji kryzysowych i przyczynia się do ich rozwiązania, zatwierdza plan kryzysowy dla gminy z rozszerzonymi uprawnieniami<sup>209</sup>. Gminy niższego rzędu wykonują zadania określone w planie kryzysowym gminy z rozszerzonymi uprawnieniami dotyczące przygotowania się na wystąpienie sytuacji kryzysowych i ich rozwiązania.

Odpowiedzią na wszystkie sytuacje kryzysowe o charakterze niemilitarnym w Republice Czeskiej jest Zintegrowany System Ratownictwa (Integrovaný záchranný systém – IZS). System stanowi sieć powiązań, zasad współpracy i koordynacji działań ratunkowych pomiędzy: służbami, organami administracji rządowej i samorządu terytorialnego, osobami fizycznymi i prawnymi podczas działań ratunkowych i pomocowych oraz przygotowania do ewentualnych sytuacji kryzysowych. Jego główną ideą jest, aby „nikt nie został pominięty z tych, którzy mogą innym pomóc i żaden z nich nie przeszkadzał innym”<sup>210</sup>. System działa pod przewodnictwem dyrektora generalnego Straży Pożarnej Republiki Czeskiej (generální ředitel Hasičského záchranného sboru České republiky).

---

<sup>208</sup> Tamże, § 14.

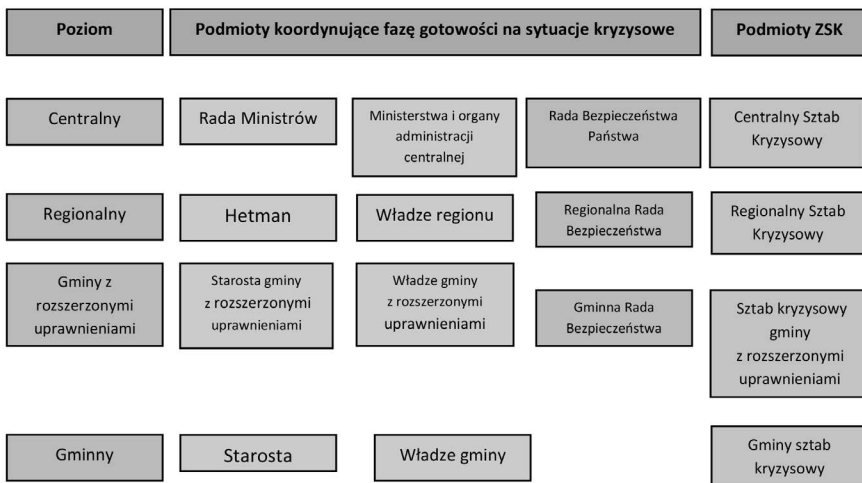
<sup>209</sup> Tamże, § 18.

<sup>210</sup> <http://www.hzscr.cz/clanek/hzs-libereckeho-kraje-menu-integrovaný-záchranný-system-o-izs-integrovaný-záchranný-system.aspx> [data dostępu: 28 maj 2017 r.].

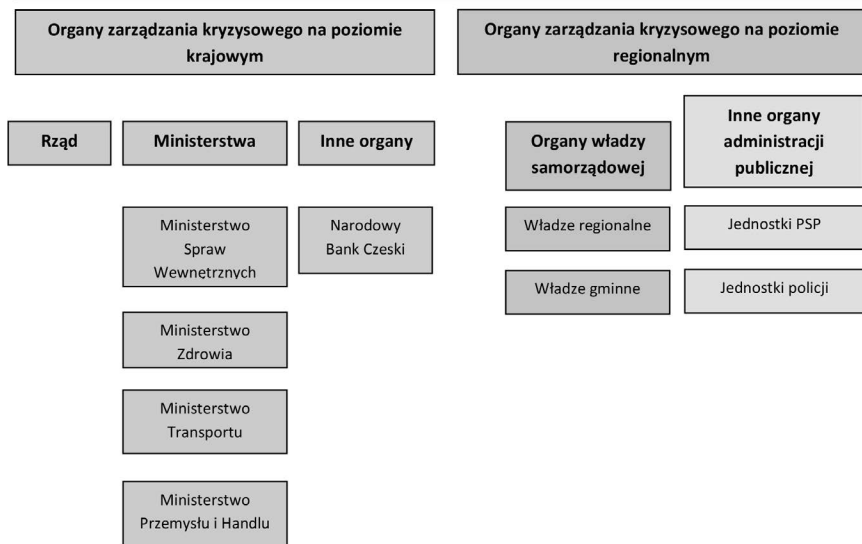
Rysunek 3. Struktura i organy zarządzania kryzysowego w Republice Czeskiej

**STRUKTURA ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO W REPUBLICE CZESKIEJ**

Zarządzanie kryzysowe w Republice Czeskiej to zespół czynności wykonywanych przez organy zarządzania kryzysowego w zakresie fazy gotowości i fazy zarządzania skutkami kryzysu (ZSK)



**ORGANY ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO W REPUBLICE CZESKIEJ**



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Vademecum Komisji Europejskiej*, publikacja dostępna w Internecie: [http://ec.europa.eu/echo/civil\\_protection/civil/vademecum/cz/2-cz-1.html](http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/vademecum/cz/2-cz-1.html) [data dostępu: 28 maja 2017 r.].

Do najważniejszych elementów Zintegrowanego Systemu Ratowniczego należą: straż pożarna, policja i pogotowie ratunkowe. Na inne jednostki składają się: administracja centralna i samorządowa oraz straż miejska, wyznaczone jednostki wojska, osoby fizyczne i prawne, organizacje non-profit i stowarzyszenia. Wśród wszystkich wskazanych podmiotów systemu trzon stanowi zawodowa straż pożarna (Hasičský záchranný sbor České republiky – HZS ČR), która jest głównym koordynatorem działań w sytuacji kryzysowej, których realizacja pozostaje w kompetencji wielu służb. Strukturę czeskiej straży pożarnej tworzą: Generalny Dyrektoriat HZS (generální ředitelství HZS) oraz regionalne jednostki HZS (jednotky hasičského záchranného sboru kraje – HZS kraje), zarządzane przez Dyрекcję Generalną. Jednostki te są państwowymi jednostkami organizacyjnymi i finansowane są ze środków budżetu państwa<sup>211</sup>. Poza zawodową strażą pożarną w skład służb pożarniczych wchodzi gminne i zakładowe jednostki straży pożarnej, tworzące ochotniczą straż pożarną (jednotky sborů dobrovolných hasičů – JSDH).

Na szczeblu centralnym za Zintegrowany System Ratownictwa odpowiedzialne jest Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, w którego kompetencjach pozostaje<sup>212</sup>:

- kierowanie Zintegrowanym System Ratownictwa,
- kontrola i koordynacja wykonywania planów kryzysowych Zintegrowanego Systemu Ratownictwa,
- opracowanie koncepcji ochrony ludności,
- organizacja szkoleń i warsztatów w zakresie ochrony ludności i współdziałania elementów Zintegrowanego Systemu Ratownictwa.

Na poziomie regionów za Zintegrowany System Ratowniczy odpowiada hetman, który<sup>213</sup>:

- koordynuje i nadzoruje działania realizowane przez elementy Zintegrowanego Systemu Ratownictwa podczas sytuacji awaryjnych,
- koordynuje działania ratunkowe i odtworzeniowe podczas sytuacji kryzysowych dzięki swoim rozszerzonym uprawnieniom, lub gdy burmistrz gminy z rozszerzonymi uprawnieniami wnioskuje o przejęcie przez niego koordynacji działań,
- zatwierdza Plan alarmowy Zintegrowanego Systemu Ratownictwa Regionu.

---

<sup>211</sup> <http://polakwczzechach.pl/home/4-bezpiecstwo/129-stra-poarna-.html> [data dostępu: 26 czerwca 2017 r.].

<sup>212</sup> Ustawa 239/2000 Sb. o zintegrowanym systemie ratunkowym i o zmianie niektórych ustaw, § 7.

<sup>213</sup> Tamże, § 11.

Na szczeblu gminnym na władzach gminy spoczywa odpowiedzialność za profesjonalne przygotowanie się na sytuacje zagrożenia, organizację działań ratowniczych i ochronę ludności, w szczególności poprzez<sup>214</sup>:

- organizowanie przygotowania gminy na nadzwyczajne wydarzenia,
- uczestniczenie w działaniach ratowniczych i pomocowych w ramach Zintegrowanego Systemu Ratownictwa,
- organizowanie systemu alarmowania i ostrzegania, zapewnienie jednostkom straży pożarnej dokumentów i informacji niezbędnych do sporządzenia planu alarmowego regionu lub zewnętrznego planu operacyjno-ratowniczego. Starosta gminy odpowiada za wykonywanie działań ratowniczych na terenie gminy, a zwłaszcza: zapewnia system alarmowania i ostrzegania na terenie gminy, organizuje w porozumieniu z dowódcą akcji ratunkowej i starostą gminy z rozszerzonymi uprawnieniami ewakuację ludności z obszarów gminy objętych zagrożeniem<sup>215</sup>.

Ponadto władze gminy z rozszerzonymi uprawnieniami odpowiadają także za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochronę przeciwpożarową, jak również za organizację ratownictwa medycznego<sup>216</sup>. Starosta gminy z rozszerzonymi uprawnieniami może koordynować działania ratunkowe oraz działania pomocowe w sytuacji zagrożeń na terenie gminy, jeśli dowódca akcji o to wnioskuje. Wówczas starosta powołuje sztab kryzysowy, który kieruje działaniami dowódcy akcji. Starosta zatwierdza także plany operacyjno-ratownicze na poziomie gminy.

Ustawa o zintegrowanym systemie ratowniczym (ZSR) (§ 20) umożliwia skierowanie przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych prośby o użycie wojska jako elementu ZSR, zgodnie z Centralnym Planem Alarmowym, za pośrednictwem Centrum Operacyjnego i Informacyjnego Dyrekcji Generalnej Straży Pożarnej. Na poziomie regionalnym prośbę kieruje organ administracyjny odpowiedzialny za zarządzanie kryzysowe za pośrednictwem regionalnego Centrum Operacyjnego i Informacyjnego Straży Pożarnej.

W przypadku gdy powstałemu zagrożeniu nie da się zapobiec w ramach rutynowych działań Zintegrowanego Systemu Ratowniczego, czeska ustawa o zarządzaniu kryzysowym daje możliwość wprowadzenia stanu zagrożenia (*Stav*

---

<sup>214</sup> Tamże, § 15.

<sup>215</sup> Tamże, § 16.

<sup>216</sup> Tamże, § 13 i 14.

*nebezpečí*), który – obok stanu wyjątkowego (*nouzový stav*), stanu alarmowego (*stav ohrožení státu*) i stanu wojennego (*válečný stav*) – jest jednym z tzw. stanów kryzysowych (*krizový stav*).

Co do zasady – zgodnie z Ustawą nr 240/2000 Sb. o zarządzaniu kryzysowym oraz o zmianie niektórych ustaw – stan zagrożenia wprowadza się w sytuacji zagrożenia życia, zdrowia, mienia, środowiska, jeśli nie są one zagrożone w znacznym stopniu, a nie jest możliwe, aby uniknąć zagrożenia w ramach normalnej działalności organów administracji regionów i gmin, Zintegrowanego Systemu Ratowniczego lub organów infrastruktury krytycznej. Stan zagrożenia może być wprowadzony w całym regionie lub w jego części.

### 3.3. Zarządzanie kryzysowe w Republice Federalnej Niemiec

Zarządzanie kryzysowe w Niemczech postrzegane jest jako istotny element bezpieczeństwa narodowego zarówno w jego wewnętrznym, przede wszystkim cywilnym, jak i zewnętrznym, cywilnym i wojskowym wymiarze. Obejmuje zapobieganie konfliktom, wspólne zwalczanie kryzysów oraz stabilizację pokryzysową przy zastosowaniu środków cywilnych i wojskowych<sup>217</sup>. Obowiązująca struktura i procedury zarządzania kryzysowego oparte zostały na nowym paradygmacie bezpieczeństwa, wyrażonym w Strategii Bezpieczeństwa Unii Europejskiej z 2003 r. oraz Białej Księdze Bezpieczeństwa RFN i Przyszłości Bundeswehry z 2006 r., gdzie zagrożenia rozpatrywane są w szerokim spektrum: militarnym, ekonomicznym, środowiskowym i społecznym<sup>218</sup>.

Obecnie system zarządzania kryzysowego we wszystkich 16 krajach związkowych RFN-u jest ujednoczony. Proces ten przebiegał w latach 2001–2004 i był spowodowany trudnościami wynikającymi z występujących w krajach związkowych różnic w zakresie organizacji i kompetencji służb w kwestii ochrony ludności, ratownictwa medycznego, ochrony pożarowej oraz ochrony przed katastrofami. Za takim rozwiązaniem przemawiały także wnioski wyciągnięte po atakach terrorystycznych na USA w 2001 r. i powodzi w roku 2002<sup>219</sup>. Podstawowe założenia mające ujednoczyć niemiecki system zarządzania kryzysowego zawarto w opracowanej w 2002 r. „Nowej strategii ochrony ludności”. Były to: „(...) integracja istniejących podsystemów zarzą-

---

<sup>217</sup> H. Wyligala, *Uwarunkowania systemu zarządzania kryzysowego w Republice Federalnej Niemiec*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2010/2011, Dolnośląska Szkoła Wyższa, s. 133.

<sup>218</sup> Tamże, s. 135.

<sup>219</sup> Tamże, s. 138.

dzania kryzysami, stworzenie jednolitego systemu dowodzenia na wszystkich poziomach administracji krajowej, zdefiniowanie celów ochrony, analiza ryzyka i zagrożeń, a także powołanie do życia Federalnego Urzędu ds. Ochrony Ludności i Pomocy w Przypadku Katastrof<sup>220</sup>.

Wyróżniające się dwa główne obszary zarządzania kryzysowego w Niemczech dotyczą zagrożeń czasu pokoju oraz zagrożeń czasu wojny. W zależności od zagrożenia angażowany jest inny poziom strukturalny zarządzania kryzysowego.

Na podmiotach działających na poziomie federalnym spoczywa odpowiedzialność za wszelkie działania dotyczące kryzysu i wojny. Obowiązek władz federalnych dotyczący obrony kraju, utrzymania ciągłości państwa oraz ochrony ludności cywilnej przed zagrożeniami o charakterze wojennym zapisany został w niemieckiej ustawie zasadniczej. Rząd federalny (Bund) odpowiada także za wsparcie systemu ochrony przed katastrofami. W razie wystąpienia katastrof i zagrożeń rozległych terytorialnie i stwarzających poważne niebezpieczeństwo rząd federalny udziela wsparcia władzom lokalnym i regionalnym oraz krajom związkowym, wykorzystując swoje siły: federalną policję i – w zakresie ograniczonym użyciem broni – siły zbrojne (Bundeswehre)<sup>221</sup>. Działania Bundeswehry wewnątrz kraju reguluje niemiecka konstytucja. Wojsko może zostać użyte do pomocy technicznej przez siły policyjne krajów związkowych przy zwalczaniu katastrof naturalnych oraz w szczególnie ciężkich sytuacjach, a także w przypadku zagrożenia istnienia Republiki Federalnej lub jej demokratycznego porządku prawnego<sup>222</sup>.

Odpowiedzialność za zarządzanie kryzysowe spoczywa – w zależności od zagrożenia – na właściwym merytorycznie ministerstwie, a jeśli sytuacja jest szczególnie poważna, wówczas koordynację działań lub kierowanie akcją może przejąć urząd kanclerski<sup>223</sup>.

Do najważniejszych organów zarządzania kryzysowego na szczeblu centralnym należą:

- Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (Bundesministerium des Innern – BMI). Pełni ono priorytetową rolę w zarządzaniu kryzysowym

---

<sup>220</sup> Tamże.

<sup>221</sup> *Vademecum Komisji Europejskiej: Humanitarian Aid & Civil Protection, publikacja dostępna w inter-necie*. [http://ec.europa.eu/echo/civil\\_protection/civil/vademecum/de/2-de-1.html](http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/vademecum/de/2-de-1.html) [data dostępu: 30 czerwca 2017 r.].

<sup>222</sup> H. Wyligała, *Uwarunkowania systemu zarządzania kryzysowego...*, wyd. cyt., s. 136.

<sup>223</sup> *The Crisis Management System in Germany*, Federal Ministry of the Interior, aktualizacja: stycznia 2010, s. 11. Publikacja dostępna w Internecie: [http://www.bevoelkerungsschutzportal.de/SharedDocs/Downloads/BVS/Downloads/system\\_krisenmanagement\\_en.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bevoelkerungsschutzportal.de/SharedDocs/Downloads/BVS/Downloads/system_krisenmanagement_en.pdf?__blob=publicationFile) [data dostępu: 30 czerwca 2017 r.].

wewnątrz kraju. W przypadku poważnego zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego, jako główne ministerstwo powołuje sztab kryzysowy, który koordynuje działania logistyczne, a także jest punktem konsultacyjnym dla krajów związkowych dotkniętych zagrożeniem. Inne resorty, które wspomagają ten czołowy, powołują na czas określony własne sztaby kryzysowe zapewniające możliwość kontaktu poza urzędowym czasem pracy. Pozostałe ministerstwa gotowe są także do oddelegowania swojego pracownika do koordynacyjnego sztabu kryzysowego w czołowym ministerstwie<sup>224</sup>.

W przypadku zagrożeń, których zwalczanie leży w gestii więcej niż jednego ministerstwa i obejmujących swym zasięgiem kilka krajów związkowych, powołuje się międzyresortowy zespół ds. zarządzania kryzysowego, działający na wzór sztabu kryzysowego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. W sytuacji zagrożenia bioterroryzmem lub pandemią taki zespół (BMI/BMG) powoływany jest pomiędzy Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Ministerstwem Zdrowia (Bundesministerium für Gesundheit – BMG). Wspólny sztab kryzysowy (BMI/BMU) powstaje w sytuacji zagrożenia radioaktywnego. Tworzony jest przez resort spraw wewnętrznych i Ministerstwo Środowiska, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Reaktorów Atomowych (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit – BMU)<sup>225</sup>. Podmioty działające w ramach struktur zarządzania kryzysowego poszczególnych resortów odbywają regularne ćwiczenia. Efektywne działanie oraz integrację systemu sztabów kryzysowych w landach i federacji osiąga się dzięki spotkaniom Międzyministerialnej Grupy Koordynacyjnej (IntMinKoGr) oraz strategicznym ćwiczeniom sztabów kryzysowych (LÜKEX40), w których udział biorą także wyspecjalizowane instytucje czy organizacje pomocy humanitarnej;

- Federalny Urząd ds. Ochrony Ludności i Pomocy w Przypadku Katastrof (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe – BBK).

Podlega federalnemu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i działa od 2004 r. jako centralny organ koordynacyjny ds. cywilnej ochrony ludności. Do głównych zadań urzędu należą<sup>226</sup>: planowanie i przygotowywanie środków ochrony ludności w ramach całego systemu bezpieczeństwa narodowego, opracowanie i rozwijanie polityki planowania,

---

<sup>224</sup> Tamże.

<sup>225</sup> Tamże, s. 13.

<sup>226</sup> [http://www.bmi.bund.de/EN/Topics/Civil-Protection/BBK/bbk\\_node.html](http://www.bmi.bund.de/EN/Topics/Civil-Protection/BBK/bbk_node.html) [data dostępu: 16 lipca 2017 r.].



ochrony i gotowości w dziedzinie ochrony ludności, realizacja wspólnie opracowanych z krajami związkowymi szkoleń dla jednostek i instytucji zarządzania kryzysowego, wspieranie współpracy sił wojskowych i policyjnych podczas reagowania kryzysowego;

- Federalna Agencja Pomocy Technicznej (Technische Hilfswerk – THW).

Jest to instytucja rządowa ratownictwa technicznego, powstała w 1950 r. i podlegała Federalnemu MSW. Do najważniejszych zadań Agencji należą ochrona przed katastrofami i udzielanie pomocy technicznej: w dziedzinie ochrony cywilnej, w zakresie pomocy humanitarnej udzielanej przez rząd Niemiec za granicą, zwalczanie zagrożeń na wniosek odpowiednich podmiotów zarządzania kryzysowego. Organizacja w przeważającej większości składa się z wolontariuszy. Jest ich około 80 tys. i zapewniają profesjonalną pomoc dzięki regularnym szkoleniom w różnych dziedzinach<sup>227</sup>.

Podstawowym obowiązkiem krajów związkowych w ramach zarządzania kryzysowego jest zapobieganie i zwalczanie zagrożeń będących wynikiem katastrof naturalnych, wypadków komunikacyjnych i przemysłowych, epidemii oraz sytuacji związanych z międzynarodowym terroryzmem<sup>228</sup>. Innymi słowy, na krajach związkowych spoczywa odpowiedzialność za całość zarządzania kryzysowego niezwiązanej z obronnością.

Reagowanie na niemilitarne sytuacje kryzysowe ma w Niemczech charakter zdecentralizowany. Zgodnie z przepisami krajów związkowych pierwszym organem podejmującym działania w sytuacji kryzysowej w czasie pokoju jest organ gminy lub powiatu. Land jest ostatnim szczeblem administracji odpowiedzialnym za realizację zadań ochrony ludności w razie klęsk żywiołowych, awarii i katastrof czasu pokoju. Powiat stanowi podstawowy poziom administracji realizujący zadania ochronne w czasie klęsk żywiołowych, awarii, pożarów. Gminy – najniższy szczebel administracyjny w RFN-u – ponoszą odpowiedzialność za bezpieczeństwo i porządek publiczny, ochronę przeciwpożarową, ochronę przed katastrofami naturalnymi i organizację ratownictwa medycznego<sup>229</sup>.

Działaniami w sytuacji kryzysowej kieruje kierownik administracji danego szczebla. Stosownie do sytuacji kierownikowi udzielają wsparcia przedstawiciele

---

<sup>227</sup> [http://www.bmi.bund.de/EN/Topics/Civil-Protection/THW/thw\\_node.html](http://www.bmi.bund.de/EN/Topics/Civil-Protection/THW/thw_node.html) [data dostępu: 16 lipca 2017 r.].

<sup>228</sup> *The Crisis Management System...*, wyd. cyt., s. 8.

<sup>229</sup> H. Wyliżała, *Uwarunkowania systemu zarządzania kryzysowego...*, wyd. cyt., s. 137.

innych organów. W ramach technicznego i taktycznego użycia wymaganych sił i środków wyznacza on kierującą akcją, któremu wsparcia udziela sztab złożony z przedstawicieli służb i instytucji zaangażowanych w udział w akcji. W przypadku gdy sytuacja kryzysowa występuje w kilku jednostkach samorządu terytorialnego lub przekracza jego możliwości reagowania, koordynację zapewnia organ nadrzędny<sup>230</sup>.

W sytuacji kryzysowej dotyczącej szczebla kraju związkowego uruchamiane są procedury analogiczne dla poziomu federalnego. Powoływany jest sztab kryzysowy w kompetentnym do tego ministerstwie kraju związkowego, najczęściej w resorcie spraw wewnętrznych. W razie potrzeby tworzone są międzyministerialne sztaby kryzysowe, a także do wiodącego sztabu kryzysowego oddelegowani są pracownicy z innych ministerstw<sup>231</sup>.

W przypadku szczególnych zagrożeń bądź katastrof o zasięgu przekraczającym granice landu możliwe jest współdziałanie z innymi landami. Dotknięty katastrofą land ma prawo wezwać na pomoc siły policyjne innego landu oraz inne organy administracji związkowej lub federalnej<sup>232</sup>. Odbycha się to poprzez zgłoszenie władzom landów granicznych lub współpracujących potrzeb w zakresie zasobów (sił policyjnych i technicznych). Punktami kontaktowymi są wtedy z reguły ministerstwa spraw wewnętrznych krajów związkowych oraz terytorialne jednostki Bundeswehry czy Federalnej Agencji Pomocy Technicznej.

W krajach związkowych zaangażowanych w reagowanie kryzysowe powoływane są sztaby kryzysowe. Tworzą one wspólny system, który pozwala na efektywne zarządzanie akcją i realizowanie procedur umożliwiających kontakt pomiędzy krajami związkowymi, prezydiami rządów landów, powiatami, miastami i gminami. Skuteczne współdziałanie na poziomie krajów związkowych możliwe jest m.in. dzięki ujednoczeniu algorytmów postępowania w trakcie reagowania kryzysowego. Na poziomie operacyjno-taktycznym jest to procedura „Straż pożarna – instrukcja służbowa 100”, zaś na gruncie organizacyjnym „Wskazania administracyjno-organizacyjne do tworzenia sztabów zarządzania kryzysami”<sup>233</sup>.

---

<sup>230</sup> *Vademecum Komisji Europejskiej: Humanitarian Aid...*, wyd. cyt.

<sup>231</sup> *The Crisis Management System...*, wyd. cyt., s. 19.

<sup>232</sup> H. Wylińska, *Uwarunkowania systemu zarządzania kryzysowego...*, wyd. cyt., s. 137.

<sup>233</sup> Tamże.

Rysunek 4. Struktura i podmioty zarządzania kryzysowego w RFN-nie



\* W przypadku zagrożeń, których zwalczanie leży w gestii więcej niż jednego ministerstwa i obejmujących swym zasięgiem kilka krajów związkowych.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *The Crisis Management System in Germany*, Federal Ministry of the Interior, aktualizacja: styczeń 2010, publikacja dostępna w Internecie: [http://www.bevoelkerungsschutzportal.de/SharedDocs/Downloads/BVS/Downloads/system\\_krisenmanagement\\_en.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bevoelkerungsschutzportal.de/SharedDocs/Downloads/BVS/Downloads/system_krisenmanagement_en.pdf?__blob=publicationFile), s. 17. [data dostępu: 29 maja 2017 r.].

Charakterystyczną cechą niemieckiego systemu zarządzania kryzysowego jest działanie wielu organizacji ochotniczych i pozarządowych zajmujących się udzielaniem pomocy cywilnej i technicznej, z którymi ściśle współpracują państwa związkowe i powiaty. To ponad 1,3 mln osób, zrzeszonych w większości w pięciu czołowych organizacjach ochotniczych. Rząd federalny wspiera działania krajów związkowych, samorządów terytorialnych i organizacji siłami Federalnej Agencji Pomocy Technicznej (THW), liczącej ponad 75 tys. ochotników i zorganizowanej w 665 jednostkach lokalnych. Do pozostałych kluczowych dla niemieckiego systemu zarządzania kryzysowego organizacji należą: Związek Pracujących Samarytan (Arbeiter Samariter Bund – ASB), Niemieckie Towarzystwo Ratowania Życia (Deutsche Lebens Rettungs Gesellschaft – DLRG), Niemiecki Czerwony Krzyż (Deutsches Rotes Kreuz – DRK) oraz Joannicka Służba Ratownicza (Johanniter Unfall Hilfe – JUH).

### 3.4. Zarządzanie kryzysowe w Republice Litewskiej

Zarządzanie kryzysowe na Litwie zorganizowane zostało w oparciu o podział terytorialny tego państwa. Zasadniczy podział administracyjny polega na podziale na dziesięć okręgów (*apskritis*) oraz sześćdziesiąt rejonów (*savivaldybė*), stanowiących odpowiednik gmin. Kwestie dotyczące zarządzania kryzysowego znalazły się w Ustawie o ochronie ludności Republiki Litewskiej z 1998 r.<sup>234</sup>. Kwestie organizacji systemu zarządzania kryzysowego pozostają w dalszym ciągu w trakcie normalizacji.

Organizacja systemu ochrony ludności i ratownictwa odbywa się na trzech poziomach: krajowym, regionalnym i gminnym (lokalnym).

Najważniejszymi podmiotami odpowiedzialnymi za ochronę ludności są<sup>235</sup>:

- na szczeblu krajowym: rząd, Komisja Rządowa ds. Reagowania Kryzysowego, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Departament Straży Pożarnej i Ratownictwa (FRD) w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, jak również podległe agencje, ministerstwa i inne instytucje państwowe;
- na szczeblu regionalnym: gubernatorzy, departamenty ds. ochrony ludności i regionalne centra zarządzania kryzysowego;

---

<sup>234</sup> Ustawa o ochronie ludności Republiki Litewskiej (Lietuvos Respublikos civilines saugos istatymas, 1998 m. gruodžio 15 d. Nr. VIII-971, Vilnius).

<sup>235</sup> Z. Zamiar, B. Kaczmarczyk, *Wybrane problemy zarządzania kryzysowego w Republice Litewskiej*, [w:] B. Kaczmarczyk (red.), *Zarządzanie kryzysowe w Polsce i państwach sąsiednich*, WSOWL, Wrocław 2017, s. 117.

- na szczeblu lokalnym: administratorzy gmin, gminne departamenty ds. ochrony ludności, personel ochrony ludności, gminne centra zarządzania kryzysowego, straż pożarna i inne służby ochrony ludności, podmioty gospodarcze i agencje.

Na szczeblu centralnym w zarządzaniu kryzysowym uczestniczą następujące podmioty:

- Komisja Rządowa ds. Reagowania Kryzysowego, która jest odpowiedzialna za działania prewencyjne, a w momencie wystąpienia sytuacji kryzysowej za zarządzanie i kierowanie działaniami. Komisja ma także prawo wydawania zarządzeń dotyczących podejmowania działań z zakresu zarządzania kryzysowego, które zobowiązują inne podmioty państwowe do stosowania się do wydanych zaleceń<sup>236</sup>. Na szczeblu rządowym funkcjonuje także Departament Zarządzania Strategicznego, w którego strukturze jest Wydział Bezpieczeństwa Narodowego i Zarządzania Kryzysowego. Do głównych zadań działu należą<sup>237</sup>:
  - monitorowanie, analiza i ocena zmian środowiska bezpieczeństwa, identyfikacja zagrożeń i ich zapobieganie;
  - rozwiązywanie problemów związanych z bezpieczeństwem narodowym i zarządzaniem kryzysowym poprzez realizowanie polityki koordynacji instytucji publicznych w zapobieganiu kryzysom i przygotowanie do zarządzania kryzysem w tej dziedzinie;
  - zapewnienie współpracy międzynarodowej w zakresie zarządzania kryzysowego.
- Departament Straży Pożarnej i Ratownictwa w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych odpowiada za podległe mu podmioty wykonawcze, tj. służby, które są odpowiedzialne za przeciwdziałanie katastrofom, koordynację akcji ratowniczych oraz działań cywilnych instytucji publicznych i podmiotów gospodarczych w zakresie ochrony ludności oraz za zapewnienie gotowości do wdrożenia środków ochrony ludności w sytuacjach kryzysowych w czasie pokoju i wojny<sup>238</sup>.

---

<sup>236</sup> Tamże, s. 117.

<sup>237</sup> K. Górecka, *Zarządzanie kryzysowe na tle wybranych państw sąsiadujących z Polską*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny WSB” nr 1 (22), Poznań 2014, s. 147.

<sup>238</sup> Tamże.

Na szczeblu regionalnym, gubernatorzy, departamenty ds. ochrony ludności i regionalne centra zarządzania kryzysowego realizują zadania związane z przygotowaniem się na wypadek katastrofy oraz udzieleniem pomocy w razie potrzeby. Na szczeblu najniższym, administratorzy gmin i inne podmioty mają za zadanie zapewnić gotowość na wypadek sytuacji kryzysowych oraz w razie potrzeby udzielić pomocy. Priorytetowym zadaniem władz lokalnych w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej jest zapewnienie niezbędnej pomocy ludności na swoim terenie, przy jednoczesnym zagwarantowaniu ciągłości realizacji swoich ustawowych zadań<sup>239</sup>.

Gdy sytuacja kryzysowa wykracza poza obszar jednej gminy, podejmowane są działania na poziomie regionalnym. Uruchomione zostają gminne centra zarządzania kryzysowego, zaś centrum zarządzania na poziomie regionalnym koordynuje działania na obszarze dotkniętym sytuacją kryzysową lub katastrofą<sup>240</sup>.

---

<sup>239</sup> Z. Zamiar, B. Kaczmarczyk, *Wybrane problemy...*, wyd. cyt., s. 118.

<sup>240</sup> Tamże.



#### 4.1. Zagrożenia dla bezpieczeństwa na obszarze transgranicznym

W problematyce dotyczącej bezpieczeństwa pojęcie „zagrożenie” odgrywa zasadniczą rolę, gdyż pojawienie się zagrożeń oznacza zazwyczaj początek sytuacji kryzysowej i niecierpiącą zwłoki konieczność rozwiązywania zaistniałej sytuacji<sup>241</sup>. Nie sposób zatem mówić o bezpieczeństwie bez identyfikacji zagrożeń, które to bezpieczeństwo mogą naruszyć. Zagrożenie oznacza niekorzystną sytuację, niesprzyjające czynniki, powodujące zachwianie społecznie akceptowanego porządku, zakłócające funkcjonowanie, wprowadzające chaos w miejsce harmonii<sup>242</sup>. Zagrożenie oznacza możliwość utraty życia, zdrowia lub mienia, rozpatrywane jest najczęściej w kategoriach potencjalnego ryzyka.

W literaturze przedmiotu spotyka się wiele typologii zagrożeń. Nie jest zasadne przytaczać ich wszystkich bądź tworzyć następne. Egzemplifikacja klasyfikacji zagrożeń jest jednak niezbędna w celu dalszej identyfikacji zagrożeń stanowiących jeden z czynników dynamizujących współpracę transgraniczną w zakresie zarządzania kryzysowego.

Dominującym, stosowanym w systematyce zagrożeń, jest kryterium ich podziału ze względu na źródło powstania. Według Krzysztofa Ficonia zasadny jest tu podział zagrożeń na naturalne, techniczne i społeczne. Zagrożenia naturalne wywołane są przez czynniki fizyczne, siły przyrody i zjawiska przyrodnicze, przejawiające się jako relatywnie nagle zdarzenia mogące przerodzić się w kataklizmy bądź klęski żywiołowe. Wśród zagrożeń naturalnych autor ten wyróżnia<sup>243</sup>: zagrożenia klimatyczne (powodzie i lawiny, upały i susze, śnieżyce,

<sup>241</sup> K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego. Podejście systemowe*, BEL Studio, Warszawa 2007, s. 116.

<sup>242</sup> J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, *Podstawy zarządzania kryzysowego, cz. 1, Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, AFM, Kraków 2010, s. 21.

<sup>243</sup> K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego...*, wyd. cyt. s. 84–85.



oblodzenia, silne wiatry i towarzyszące im ulewy, burze i wyładowania atmosferyczne, efekt cieplarniany), zagrożenia biologiczne (choroby zakaźne, epidemie i pandemie, skażenie wody i żywności), zagrożenia tektoniczne (trzęsienia ziemi, erupcje wulkanów, fale tsunami), zagrożenia kosmiczne (szkodliwe promieniowanie kosmiczne i słoneczne). Zagrożenia techniczne mogą przyjmować postać katastrof, nagłych i nieoczekiwanych wydarzeń będących wynikiem niekontrolowanych procesów, niosących negatywne skutki, a zwłaszcza w postaci strat w ludziach i strat materialnych. Można tu wskazać<sup>244</sup>: pożary i klęski krajobrazowe, skażenia chemiczne (awarie i skażenia chemiczne, skażenia promieniotwórcze, zanieczyszczenia biologiczne), katastrofy budowlane, katastrofy komunikacyjne. Grupa zagrożeń, których źródłem i sprawcą, a także najczęściej ofiarą, jest człowiek, nosi nazwę zagrożeń społecznych, zaś ich główną kategorię stanowi terroryzm<sup>245</sup>.

Część zagrożeń ma charakter sezonowy, inne mogą wystąpić w sposób nagły i niespodziewany, powodując znaczne straty<sup>246</sup>. Jedne zagrożenia okresowo tracą na znaczeniu, inne je zyskują. Niektóre mają tendencje słabnące, inne – wzrastające. Zagrożenia mają także określony zasięg występowania. Jedną z istniejących w literaturze przedmiotu klasyfikacji zagrożeń w oparciu o kryterium przestrzenne wyszczególnia zagrożenia<sup>247</sup>:

- miejscowe i lokalne (środowiskowe),
- regionalne (często przygraniczne),
- państwowe (narodowe, etniczne),
- międzynarodowe (transgraniczne),
- globalne (światowe).

Bazując na kryterium przestrzennym, J. Gołębiewski dokonał podziału zagrożeń, przypisując im określone, właściwe terytorialnie organy władzy odpowiedzialne za dane zagrożenie. W odniesieniu do Polski typowe przewidywane zagrożenia pozostają w kompetencjach:

- samorządu gminy – zagrożenia lokalne,
- samorządu powiatowego – zagrożenia ponadlokalne,
- wojewody i samorządu wojewódzkiego – zagrożenia regionalne,

---

<sup>244</sup> Tamże, s. 90.

<sup>245</sup> Do innych zagrożeń społecznych można zaliczyć przestępczość zorganizowana, zamieszki, masowe migracje, konflikty militarne. Por. R. Grocki, *Zarządzanie kryzysowe. Dobre praktyki...*, wyd. cyt., s. 73.

<sup>246</sup> J. Gołębiewski, *Zarządzanie kryzysowe w świetle wymogów bezpieczeństwa...*, wyd. cyt., s. 60.

<sup>247</sup> K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego...*, wyd. cyt., s. 80.

- ministra – zagrożenia resortowe,
- Rady Ministrów – zagrożenia krajowe,
- właściwych organizacji ponadnarodowych – zagrożenia międzynarodowe<sup>248</sup>.

R. Grocki uważa, że globalizacja wpływa na zwiększanie się liczby zagrożeń o charakterze transgranicznym, czyli takich, które oddziałują ponad granicami wielu państw<sup>249</sup>. Według niego taki charakter mają zagrożenia społeczne w formie terroryzmu międzynarodowego i przestępczości zorganizowanej, zagrożenia ekonomiczne, wynikające z oddziaływania rynków kapitałowych, kapitału spekulacyjnego i transnarodowych korporacji oraz zagrożenia ekologiczne<sup>250</sup>.

Z analizy powyższych klasyfikacji wynika, że ich autorzy utożsamiają zagrożenia transgraniczne z międzynarodowymi<sup>251</sup>. W kontekście zaprezentowanego wcześniej rozumienia transgraniczności nie należy uznawać tych pojęć za tożsame.

Konkludując, zagrożenie transgraniczne można zdefiniować jako potencjalnie niekorzystne zdarzenie lub sytuację, powstałe z przyczyn naturalnych lub wynikające z działalności człowieka, zagrażające życiu, zdrowiu, mieniu lub środowisku, a obejmujące zasięgiem oddziaływania fragmentaryczny obszar co najmniej dwóch sąsiednich państw. Zagrożenia transgraniczne można podzielić na:

- transgraniczne zagrożenia endogeniczne – wywołane czynnikami mającymi swe źródło na terytorium Polski, a oddziałujące na obszar państwa sąsiedniego,
- transgraniczne zagrożenia egzogeniczne – wywołane czynnikami mającymi swe źródło na terytorium państwa sąsiedniego, a oddziałujące na obszar państwa polskiego.

<sup>248</sup> J. Gołębiowski, *Zarządzanie kryzysowe w świetle wymogów bezpieczeństwa...*, wyd. cyt., s. 62–63.

<sup>249</sup> R. Grocki, *Vademecum zagrożeń*, Bellona, Warszawa 2003, s. 10.

<sup>250</sup> Tamże.

<sup>251</sup> J. Gołębiowski definiuje zagrożenia międzynarodowe jako zdarzenia niezależnie od skutków, miejsca wystąpienia i zasięgu, mogące mieć wpływ na rozwój wydarzeń poza granicami państwa lub państw, na terenie których wystąpiły. Jako przykład takich zagrożeń podaje: katastrofę reaktora w Czarnobylu, powódź w 1997 r., nielegalny handel bronią czy terroryzm międzynarodowy. R. Grocki uważa, że globalizacja wpływa na zwiększanie się liczby zagrożeń o charakterze transgranicznym, czyli takich, które oddziałują ponad granicami wielu państw. Według niego taki charakter mają zagrożenia społeczne w formie terroryzmu międzynarodowego i przestępczości zorganizowanej, zagrożenia ekonomiczne, wynikające z oddziaływania rynków kapitałowych, kapitału spekulacyjnego i transnarodowych korporacji oraz zagrożenia ekologiczne. Zob.: J. Gołębiowski, *Zarządzanie kryzysowe w świetle wymogów bezpieczeństwa...*, wyd. cyt., s. 63 oraz R. Grocki, *Vademecum...*, wyd. cyt., s. 10.

Pojęcie obszaru transgranicznego jako terenu, na którym realizowane jest zarządzanie kryzysowe, odnosi się do dwóch państw bezpośrednio ze sobą sąsiadujących przez granicę i realizujących współpracę w tym obszarze. Transgraniczne zagrożenia wywołane zarówno przez czynniki wewnętrzne, jak i zewnętrzne wykazują ograniczony przestrzennie (terytorialnie) zasięg i zlokalizowane są w relatywnie bliskiej odległości od granicy państwowej. W odniesieniu do położenia geopolitycznego Polski wśród najpowszechniejszych zagrożeń transgranicznych można wskazać takie zagrożenia jak:

- powódź, będąca zjawiskiem naturalnym spowodowanym intensywnymi opadami deszczu i/lub śniegu, topnieniem śniegów i zlodzeniem rzek, krótkotrwałymi burzami z nawałnymi deszczami, w następstwie których wezbrane wody w rzece zalewając teren, powodując zniszczenia i straty materialne<sup>252</sup>. W odniesieniu do rozmiarów oraz skutków powodzi decydujący jest stan środowiska naturalnego oraz rodzaj terenu, np. na terenach bezleśnych rozlewiska są większych rozmiarów i dłużej utrzymują się na powierzchni. Przykładem powodzi występujących na obszarach transgranicznych mogą być choćby te, które miały miejsce w Polsce i państwach sąsiednich w 1997, 2001 oraz 2010 r.
- rozległe pożary kompleksów leśnych – pożar to niekontrolowany proces spalania w miejscu do tego nieprzeznaczonym. Z punktu widzenia gospodarki leśnej pożary zaliczane są do najpoważniejszych niebezpieczeństw zagrażających lasom<sup>253</sup>. Podatność lasów na pożar zależy przede wszystkim od warunków pogodowych, które wpływają na wilgotność ściółki – spadek wilgotności poniżej 28% znacznie zwiększa jej podatność na zapalenie. Każde nadleśnictwo w kraju ma przypisaną kategorię zagrożenia pożarowego. I tak I kategoria oznacza duże zagrożenie pożarowe lasu, II kategoria – średnie, a III kategoria – małe zagrożenie pożarowe. Kategorie zagrożenia pożarowego nadleśnictw wyliczane są na podstawie następujących parametrów: średniej rocznej ilości pożarów, udziału procentowego powierzchni drzewostanów rosnących na najbardziej palnych siedliskach, średniej wilgotności powietrza, średniej liczby mieszkańców przypadającej na powierzchnię leśną<sup>254</sup>. Poza po-

---

<sup>252</sup> J. Zarzycki, *Powódź – klęska żywiołowa w Polsce i ochrona przed nią*, Warszawa 2000, s. 17.

<sup>253</sup> Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Zagrożenia okresowe występujące w Polsce*, publikacja dostępna w Internecie: <http://rcb.gov.pl/wp-content/uploads/RCB-Zagro%C5%BCenia-okresowe-w-Polsce-aktualizacja.pdf> [data dostępu: 6 sierpnia 2017 r.].

<sup>254</sup> [http://www.lasy.gov.pl/o\\_nas/gospodarka\\_leсна/ochrona-lasu/zagrozenie-pozarowe/zalacznik-2](http://www.lasy.gov.pl/o_nas/gospodarka_leсна/ochrona-lasu/zagrozenie-pozarowe/zalacznik-2) [data dostępu: 6 sierpnia 2017 r.].

wyższą klasyfikacją istnieje jeszcze druga – równie ważna – tj. aktualny stopień zagrożenia pożarowego ustalany na podstawie wilgotności ściółki i wilgotności powietrza. Przy określaniu aktualnego zagrożenia pożarowego lasu stosowana jest następująca klasyfikacja: 0 – brak zagrożenia, 1. stopień – zagrożenie małe, 2. stopień – zagrożenie średnie, 3. stopień – zagrożenie duże<sup>255</sup>. Ponieważ obszary transgraniczne Polski i państw z nią sąsiadujących są w znacznej mierze terenami, na których kompleksy leśne stanowią duży procent, zagrożenie pożarami jest realne w przypadku tychże obszarów.

- skażenia chemiczne – jest to niepożądana obecność substancji chemicznych, biologicznych lub promieniotwórczych, które ze względu na swoje szkodliwe właściwości mogą stać się przyczyną utraty zdrowia lub życia ludzi (innych organizmów)<sup>256</sup>. Do potencjalnych źródeł zagrożenia chemicznego i ekologicznego na obszarach transgranicznych zaliczyć należy zakłady i fabryki posiadające m.in. gazowe materiały toksyczne (głównie chlor i amoniak), składy produktów ropopochodnych oraz składowiska odpadów przemysłowych. Duże zagrożenie stwarza także transport substancji niebezpiecznych. Najbardziej powszechnym rodzajem transportu materiałów niebezpiecznych jest transport drogowy, który realizowany jest w dwóch wariantach: na trasach długich dla zamówień jednorazowych mniejszych od pojemności kolejowych (max. do 40 t) oraz na trasach krótkich w obrocie hurtowym do poszczególnych odbiorców. Dobrze rozwinięta sieć transgranicznych linii kolejowych umożliwi transport materiałów niebezpiecznych również koleją.
- skażenia radiacyjne, do których może dojść w wyniku uwolnienia substancji promieniotwórczej podczas awarii reaktorów atomowych albo w trakcie przewozu substancji radioaktywnych. Skażenie radiacyjne jest zagrożeniem transgranicznym o największym zasięgu, które może wystąpić na terenie kraju lub poza jego granicami i jest związane z materiałem jądrowym, źródłem promieniowania jonizującego, opadem promieniotwórczym lub innymi substancjami promieniotwórczymi, powodując przekroczenie dopuszczalnych wartości dawek promieniowania jonizującego. Zasięg możliwego skażenia terenu, wody i powietrza na skutek awarii bądź zniszczenia reaktorów w elektrowniach jądrowych

---

<sup>255</sup> Tamże.

<sup>256</sup> J. Solarz, *Skażenia chemiczne – typologia zagrożeń*, „Zeszyty Naukowe AON” nr 4(93), 2013, s. 312.

może wynieść setki kilometrów, dlatego też skażenie radiacyjne jest zagrożeniem transgranicznym na skalę państwową, mogącym nadejść z dowolnego kierunku, zależnie od miejsca awarii i warunków meteorologicznych. Zatem dla obszarów transgranicznych zagrożenie powodują elektrownie jądrowe znajdujące się na terenie Czech i Niemiec, Słowacji, Ukrainy, Litwy, a także Szwecji. Lokalizacja tych obiektów wokół Polski stanowi znaczne zagrożenie dla obszaru całego kraju.

Rysunek 5. Elektrownie jądrowe w odległości do 300 km od granic Polski



Źródło: <http://www.elektrownia-jadrowa.pl/Elektrownie-jadrowe-na-swiecie-i-wokol-Polski-1.html> [data dostępu: 8 sierpnia 2017 r.].

- zanieczyszczenia środowiska naturalnego – wprowadzanie szkodliwych substancji do powietrza, wód i gleb, oprócz negatywnego wpływu na stan środowiska, stanowi bezpośrednie zagrożenia zdrowia ludzi. Poziom zanieczyszczenia środowiska spowodowany działalnością człowieka, związaną zwłaszcza z rozwojem gospodarczym, zależy jest od stop-

nia koncentracji substancji degradujących oraz czasem ich emisji. Brak reakcji na długotrwałą emisję znacznych ilości substancji szkodliwych do środowiska może doprowadzić do klęski ekologicznej. Obszary transgraniczne narażone są na ponadlokalne oddziaływanie zanieczyszczeń środowiska. Do głównych transgranicznych zanieczyszczeń środowiska należą zanieczyszczenia powietrza oraz wody.

Należy podkreślić, że wskazany katalog nie wyczerpuje wszelkich możliwych zagrożeń transgranicznych. Ich szczegółowej identyfikacji należy dokonywać w odniesieniu do poszczególnych regionów, tj. określonych jednostek administracyjnych (województw, powiatów, gmin przygranicznych), co jest konsekwencją powierzenia kompetencji w zakresie zarządzania kryzysowego organom władzy właściwym, biorąc pod uwagę odpowiedzialność terytorialną. Szczególna rola w tym zakresie przypada województwom ościennym, które bezpośrednio sąsiadując z innymi państwami, w pierwszej kolejności narażone są na oddziaływanie zagrożeń transgranicznych, jak również takie zagrożenie stwarzając dla regionów po drugiej stronie granicy.

## 4.2. Zakres podmiotowy współpracy na obszarach transgranicznych

Współpraca z państwem sąsiednim podejmowana jest z udziałem jednostek politycznych i administracyjnych szczebla regionalnego lub lokalnego. Używając języka konwencji madryckiej, podmioty współpracy transgranicznej określa się mianem „wspólnot i władz terytorialnych”. Są to jednostki, urzędy i organy realizujące zadania lokalne i regionalne oraz takie, które określa prawo wewnętrzne każdego państwa.

Współdziałanie transgraniczne w zakresie zarządzania kryzysowego na poziomie wojewódzkim ma szczególny wymiar z uwagi na dualistyczny model zarządzania województwem. Obejmuje on współistnienie dwóch odrębnych struktur zarządzających: zarządu województwa z marszałkiem województwa jako organem wykonawczym oraz administracji rządowej z wojewodą na czele. Odnosząc te uwarunkowania do współpracy transgranicznej w zakresie zarządzania kryzysowego, można stwierdzić, iż w województwie – w przeciwieństwie do gminy i powiatu – występuje pewne rozwarstwienie kompetencyjne spowodowane istniejącym podziałem uprawnień między wojewodę i marszałka w sferze dotyczącej:

- a) współpracy transgranicznej,
- b) zarządzania kryzysowego.

**Tabela 6.** Kompetencje w zakresie współpracy transgranicznej i zarządzania kryzysowego w województwie – pozycja samorządu województwa i wojewody

| Współpraca transgraniczna |  |  |
|---------------------------|--|--|
| Organ uprawniony          | Samorząd województwa   | Wojewoda   |
| Podstawa prawna           | Ustawa o samorządzie województwa   | Ustawa o administracji rządowej w województwie   |
| Zakres kompetencji        | <p>Sejmik:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ uchwała „Priorytety współpracy transgranicznej województwa”</li> <li>➢ podejmuje uchwały w sprawie uczestnictwa w międzynarodowych zrzeszeniach regionalnych i innych formach współpracy regionalnej</li> </ul> <p>Marszałek:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ organizuje współpracę ze strukturami samorządu regionalnego w innych krajach i z międzynarodowymi zrzeszeniami regionalnymi</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ współdziała z właściwymi organami innych państw oraz międzynarodowych organizacji rządowych i pozarządowych</li> </ul>  |
| Zarządzanie kryzysowe     |  |  |
| Organ uprawniony          | Samorząd województwa   | Wojewoda   |
| Podstawa prawna           | 1. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym<br>2. Ustawa o samorządzie województwa  | Ustawa o zarządzaniu kryzysowym  |
| Zakres kompetencji        | <p>Zarząd województwa:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ uczestniczy w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym planowania cywilnego, wynikających z jego kompetencji</li> <li>➢ wyznacza swojego przedstawiciela do składu wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego</li> </ul> <p>Samorząd województwa:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim, m.in. w zakresie: ochrony środowiska, gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpowodziowej, a w szczególności wyposażenia i utrzymania wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych, obronności, bezpieczeństwa publicznego</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa</li> <li>➢ realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego</li> <li>➢ przygotowywanie i przedkładanie do zatwierdzenia ministrowi właściwemu ds. administracji publicznej wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego</li> <li>➢ realizacja wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego,</li> <li>➢ zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego</li> <li>➢ wnioskowanie o użycie pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej</li> <li>➢ realizowanie przedsięwzięć wynikających z dokumentów planistycznych sporządzanych w ramach planowania operacyjnego realizowanego w województwie</li> <li>➢ zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym</li> <li>➢ współdziałanie z szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym</li> <li>➢ organizacja wykonania zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej</li> </ul> |

Źródło: opracowanie własne.

W dużym uproszczeniu można stwierdzić, że na obszarze województwa większość kompetencji w zakresie prowadzenia współpracy transgranicznej leży w gestii władz samorządowych, zaś za zarządzanie kryzysowe na terenie województwa odpowiedzialny jest wojewoda. Nie oznacza to jednak, że organy samorządu województwa nie uczestniczą w zarządzaniu kryzysowym, a wojewoda nie realizuje współpracy transgranicznej.

Wojewoda ma prawo współdziałać z właściwymi organami innych państw oraz międzynarodowych organizacji rządowych i pozarządowych. Jako główny podmiot zajmujący się zarządzaniem kryzysowym jest organem uprawnionym do współdziałania z władzami państw sąsiednich w zakresie wzajemnej pomocy podczas katastrof, klęsk żywiołowych i innych poważnych wypadków. Współpraca ta została określona w umowach bilateralnych:

- Umowie między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o wzajemnej pomocy podczas katastrof i klęsk żywiołowych lub innych poważnych wypadków z dnia 10 kwietnia 1997 r.<sup>257</sup>;
- Umowie między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czeską o współpracy i wzajemnej pomocy w przypadku katastrof, klęsk żywiołowych i innych nadzwyczajnych zdarzeń z dnia 8 czerwca 2000 r.<sup>258</sup>;
- Umowie między Rzeczpospolitą Polską a Rządem Republiki Słowackiej o współpracy i wzajemnej pomocy podczas katastrof, klęsk żywiołowych i innych poważnych wypadków z dnia 24 stycznia 2000 r.<sup>259</sup>;
- Umowie między Rzeczpospolitą Polską a Rządem Republiki Litewskiej o współpracy i wzajemnej pomocy w przypadku katastrof, klęsk żywiołowych i innych poważnych wypadków z dnia 4 kwietnia 2000 r.<sup>260</sup>.

Na kształt współpracy transgranicznej w sferze zarządzania kryzysowego mają wpływ nie tylko wojewoda i samorządowe władze województwa. Realizacja zadań wynikających z wzajemnych deklaracji i zobowiązań zawieranych na szczeblu administracji rządowej wymaga zaangażowania wielu podmiotów bezpieczeństwa, a przede wszystkim podmiotów ratowniczych. Za podmioty bezpieczeństwa – poza organami władzy rządowej i samorządowej – należy uznać służby, inspekcje i straże stanowiące główne ogniwo w zarządzaniu kryzysowym, predestynowane do działań prewencyjnych oraz ratowniczych w sytuacji zagrożeń transgranicznych oraz usuwania ich następstw.

---

<sup>257</sup> Dz.U. z 1999 r. nr 22, poz. 201.

<sup>258</sup> Dz.U. z 2004 r. nr 36, poz. 325,

<sup>259</sup> Dz.U. z 2004 r. nr 36, poz. 327,

<sup>260</sup> Dz.U. z 2004 r. nr 38, poz. 341,



W ramach funkcjonowania podmiotów bezpieczeństwa składających się na system zarządzania kryzysowego można wyróżnić dwa podsystemy:

- podsystem kierowania – tworzony przez organy zarządzające na szczeblu wojewódzkim, powiatowym i gminnym,
- podsystem wykonawczy, który stanowią podmioty bezpieczeństwa o charakterze wykonawczym, przynależne do odpowiedniego poziomu administracji.

Podsystem wykonawczy tworzą: krajowy system ratowniczo-gaśniczy<sup>261</sup>, państwowy system ratownictwa medycznego, służby utrzymania porządku publicznego (policja, straż miejska), inspekcje funkcjonujące w ramach administracji zespolonej i niezespolonej, urzędy centralne, Siły Zbrojne RP, podmioty gospodarcze, jednostki organizacyjne powiatów i gmin (np. straż miejska, ośrodki pomocy społecznej, szkoły, przedsiębiorstwa komunalne itp.), a także organizacje pozarządowe<sup>262</sup>.

Wzrost liczby katastrof naturalnych i technologicznych oraz intensyfikacja negatywnych skutków tych zdarzeń przyczyniły się do rozwoju współpracy transgranicznej w zakresie zarządzania kryzysowego. Zapobieganie zagrożeniom oraz reagowanie w przypadku ich wystąpienia pozostają w gestii podmiotów wchodzących w skład systemu zarządzania kryzysowego na szczeblu regionalnym. Wśród najważniejszych podmiotów bezpieczeństwa podsystemu wykonawczego w systemie zarządzania kryzysowego, które pełnią czołową rolę w działaniach prewencyjnych lub ratowniczych w sytuacji zagrożeń transgranicznych oraz usuwania ich następstw, należy wskazać:

- Państwową Straż Pożarną (PSP), działającą na poziomie regionalnym i lokalnym, która jest zawodową formacją, przeznaczoną do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami. Jednym z podstawowych jej zadań – poza rozpoznawaniem zagrożeń pożarowych, organizowaniem i prowadzeniem akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń – jest współdziałanie ze strażami pożarnymi i służbami ratowniczymi innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi na podstawie wią-

---

<sup>261</sup> KSRG skupia jednostki ochrony przeciwpożarowej, inne służby, inspekcje, straże, instytucje oraz podmioty, które dobrowolnie w drodze umowy cywilnoprawnej zgodziły się współdziałać w akcjach ratowniczych, wykorzystując swoje właściwości w przypadku zdarzeń losowych, sytuacji kryzysowych i kryzysów.

<sup>262</sup> D. Majchrzak, *Zarządzanie kryzysowe jako zorganizowane działania odpowiedzialnych organów i podmiotów*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe*, G. Sobolewski, D. Majchrzak (red.), AON, Warszawa 2012, s. 43.

zących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych i odrębnych przepisów<sup>263</sup>. PSP stanowi podstawowy komponent sił przeznaczonych do realizacji zadań wynikających z umów bilateralnych między Polską a krajami sąsiednimi w zakresie zwalczania zagrożeń, katastrof i klęsk żywiołowych lub innych poważnych wypadków. Regulacje zawarte w umowach skutkują wielopłaszczyznowym zaangażowaniem Państwowego Straży Pożarnej we współpracę transgraniczną w tym obszarze.

- Państwowe Ratownictwo Medyczne, którego najważniejszym zadaniem jest ratowanie życia i zdrowia. System Państwowe Ratownictwo Medyczne (PRM) jest systemem ratunkowym, powołanym w celu realizacji zadań państwa, polegających na zapewnieniu pomocy każdej osobie znajdującej się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. Jednostkami systemu są: szpitalne oddziały ratunkowe, zespoły ratownictwa medycznego, w tym lotnicze zespoły ratownictwa medycznego<sup>264</sup>.
- policję, która jako formacja służąca społeczeństwu i przeznaczona do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego jest istotnym elementem polskiego systemu zarządzania kryzysowego. Jednym z zadań policji jest współdziałanie z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi, a także z organami i instytucjami Unii Europejskiej na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów. Policja realizuje także zadania wynikające z przepisów prawa Unii Europejskiej oraz umów i porozumień międzynarodowych na zasadach i w zakresie w nich określonych<sup>265</sup>. Policja współdziała z policjami innych państw i ich organizacjami międzynarodowymi. Międzynarodowa współpraca policyjna prowadzona jest na szczeblu Komendy Głównej Policji w oparciu o rządowe i resortowe akty prawne. Punktem kontaktowym i miejscem, gdzie zbiegają się wszystkie międzynarodowe kanały wymiany informacji policyjnych, jest Biuro Międzynarodowej Współpracy Policji Komendy Głównej Policji, gdzie koordynowane i nadzorowane są wszystkie działania w ramach międzynarodowej współpracy pozaoperacyjnej, operacyjnej i szkoleniowej<sup>266</sup>.

---

<sup>263</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Dz.U. z 2017 r., poz. 1204 – tekst jednolity ze zm., art. 1 ust. 2 pkt 8.

<sup>264</sup> Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym, Dz.U. z 2016 r., poz. 1868 – tekst jednolity ze zm., art. 32 ust. 1.

<sup>265</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. z 2016 r., poz. 1782 - tekst jednolity ze zm., art. 1 ust. 3.

<sup>266</sup> [http://www.info.policja.pl/inf/wspolpraca-miedzynarod/72445,Wspolpraca\\_miedzynarodowa.html](http://www.info.policja.pl/inf/wspolpraca-miedzynarod/72445,Wspolpraca_miedzynarodowa.html) [data dostępu: 9 sierpnia 2017 r.].

- Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy (IMGW-PIB) jest jednostką badawczo-rozwojową utworzoną na mocy uchwały nr 338/72 Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1972 r. w sprawie połączenia Państwowego Instytutu Hydrologiczno-Meteorologicznego z Instytutem Gospodarki Wodnej. Nadzór nad Instytutem sprawuje minister środowiska. Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej pełni funkcję państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej, do której zadań należą<sup>267</sup>:
  - wykonywanie pomiarów i obserwacji hydrologicznych oraz meteorologicznych,
  - gromadzenie, przetwarzanie, archiwizowanie i udostępnianie informacji hydrologicznych oraz meteorologicznych,
  - wykonywanie bieżących analiz i ocen sytuacji hydrologicznej oraz meteorologicznej,
  - opracowywanie i przekazywanie prognoz meteorologicznych oraz hydrologicznych,
  - opracowywanie i przekazywanie organom administracji publicznej ostrzeżeń przed niebezpiecznymi zjawiskami zachodzącymi w atmosferze i hydrosferze.

Bieżąca działalność IMGW-PIB w sposób ciągły zapewnia organom państwa, społeczeństwu i gospodarce narodowej aktualne informacje o stanie atmosfery i hydrosfery, prognozy i ostrzeżenia w sytuacjach zwyczajnych, jak i w stanie zagrożeń. Ważnym zadaniem IMGW-PIB jest także prowadzenie współpracy z innymi organizacjami i instytucjami krajowymi oraz zagranicznymi, jak również uczestniczenie w działalności Światowej Organizacji Meteorologicznej i innych agend wyspecjalizowanych ONZ.

- Inspektorat Ochrony Środowiska, będący centralną instytucją powołaną do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania i oceny stanu środowiska. Podstawowe zadania Inspekcji Ochrony Środowiska to kontrola przestrzegania przepisów prawa o ochronie środowiska, badanie stanu środowiska w ramach Programu Państwowego Monitoringu Środowiska oraz przeciwdziałanie poważnym awariom<sup>268</sup>.
- Regionalną Dyрекcyję Lasów Państwowych, do której podstawowych zadań należą: dbałość o różnorodność biologiczną lasów, ochrona la-

---

<sup>267</sup> Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, Dz.U. z 2001 r. nr 115, poz. 1229 ze zm., art. 103.

<sup>268</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, Dz.U. z 2007 r. nr 44, poz. 287 ze zm.

sów przed zagrożeniami, takimi jak: klęski żywiołowe, plagi owadów, choroby drzew, pożary, zanieczyszczenia, kłusownictwo czy wandalizm. Lasy Państwowe to największa w Unii Europejskiej organizacja zarządzająca lasami należącymi do Skarbu Państwa.

- Organizacje pozarządowe działające na rzecz wspierania szeroko pojętego bezpieczeństwa. Większość organizacji pozarządowych działa w oparciu o Prawo o stowarzyszeniach. Podmioty te wspierają działania ratownicze, zwłaszcza w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz Systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne. Podmioty współpracujące, po podpisaniu umów i porozumień, zostają wymienione w dokumentacji planistycznej, gwarantując tym samym swoją gotowość do udziału w działaniach ratowniczych. Najważniejszym takim stowarzyszeniem z punktu widzenia poprawy stanu bezpieczeństwa jest Ochotnicza Straż Pożarna (OSP), będąca umundurowaną, wyposażoną w specjalistyczny sprzęt jednostką, przeznaczoną w szczególności do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami<sup>269</sup>. Każda jednostka Ochotniczej Straży Pożarnej posiada odrębną osobowość prawną wynikającą z faktu, iż jest to samodzielne stowarzyszenie. Związek Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej to także samodzielne ogólnopolskie stowarzyszenie, zrzeszające Ochotnicze Straże Pożarne i inne osoby prawne w celu reprezentowania ich interesów oraz propagowania i realizacji celów statutowych. Do głównych zadań Związku Ochotniczych Straży Pożarnych należą w szczególności<sup>270</sup>:

- działanie na rzecz ochrony życia, zdrowia i mienia przed pożarami, klęskami żywiołowymi i zagrożeniami ekologicznymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami,
- wykonywanie zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej zleconych przez organy administracji publicznej,
- współtworzenie i opiniowanie aktów normatywnych dotyczących ochrony przeciwpożarowej,
- działanie na rzecz ochrony środowiska,
- informowanie o występujących zagrożeniach pożarowych i innych zagrożeniach miejscowych oraz sposobach im zapobiegania,
- rozwijanie i upowszechnianie działalności kulturalnej,

---

<sup>269</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, art. 19 ust. 1a.

<sup>270</sup> Statut Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej, § 8.

- rozwijanie i krzewienie kultury fizycznej i sportu,
- organizowanie pożarniczego i obronnego wychowania dzieci i młodzieży.

Ochotnicze Straże Pożarne ściśle współdziałają z jednostkami organizacyjnymi Państwowej Straży Pożarnej oraz innymi podmiotami i instytucjami w celu zapewnienia bezpieczeństwa obywateli na terenie swego działania (miasta i gminy) lub wspomagając sąsiednie obszary.

Wielopodmiotowość cechująca współpracę na obszarach transgranicznych może zostać usystematyzowana w oparciu o kryterium administracyjne, gdzie współpraca transgraniczna w zakresie zarządzania kryzysowego realizowana jest na dwóch poziomach:

- poziomie regionalnym, tworzonym przez rządową administrację w województwie, wojewódzki samorząd terytorialny oraz administrację zespoloną i niezespoloną działającą na terenie województwa,
- poziomie lokalnym, tworzonym przez samorząd lokalny (powiaty i gminy), służby powiatowe oraz lokalne stowarzyszenia. Zaliczyć tu także należy współpracę realizowaną w ramach euroregionów.

Biorąc pod uwagę powyższe kryterium, wydaje się, że podstawy współpracy wypracowane na szczeblu regionalnym przyczyniają się do tworzenia pozytywnego klimatu współpracy na niższych poziomach. Mimo że współpraca transgraniczna nie dotyczy bezpośrednio szczebla centralnego, podmioty tego szczebla mają również do wykonania istotne zadania, zwłaszcza w fazie wstępnej, tj. inicjowania współpracy transgranicznej. Polega ona na zawieraniu odpowiednich traktatów, umów międzynarodowych i innych aktów prawa międzynarodowego, które stanowią podstawę dla dalszych regulacji transgranicznych na niższych szczeblach.

### 4.3. Uwarunkowania zarządzania kryzysowego na obszarach transgranicznych

Analiza porównawcza systemów zarządzania kryzysowego w takich państwach jak Słowacja, Czechy, Niemcy i Litwa ukazuje jednoznacznie, że jest wiele różnic w przyjętych rozwiązaniach systemowych. Na kształtowanie krajowych rozwiązań w zakresie zarządzania kryzysowego, a zwłaszcza ochrony ludności oraz ratownictwa, wpływa wiele czynników, m.in. podział administracyjny państwa. Występują różnice zarówno w liczbie jednostek podziału terytorialnego, jak i w ich charakterze oraz zadaniach i kompetencjach.

Wynika to m.in. z różnych tradycji podziału terytorialnego, jak i różnych typów ustrojowych. Na ukształtowanie systemów zarządzania kryzysowego miały także wpływ takie czynniki jak uwarunkowania historyczne, częstotliwość występowania sytuacji kryzysowych oraz liczba zidentyfikowanych zagrożeń.

Systemy zarządzania kryzysowego w odniesieniu do zagrożeń niemilitarnych Polski, Słowacji, Czech, Niemiec i Litwy mają zarówno cechy wspólne, jak i elementy odrębne. Zasada prymatu układu terytorialnego jest cechą charakterystyczną wspólną dla zarządzania kryzysowego we wszystkich tych państwach. Systemy łączy silne umocowanie legislacyjne w narodowych aktach prawnych, gdzie zdefiniowano zakres odpowiedzialności za zarządzanie kryzysowe na poszczególnych szczeblach administracji publicznej. Wspólną cechą jest także powołanie specjalnego organu na poziomie administracji centralnej, który koordynuje działania stanowiące reakcję na rozległe terytorialnie sytuacje kryzysowe.

Różnice w organizacji systemów zarządzania kryzysowego wynikają w głównej mierze z odmiennych podziałów terytorialnych, skutkujących odmienną liczbą jednostek podziału terytorialnego, jak i ich charakterem oraz zadaniami i kompetencjami. Implikuje to różnorodność unormowań prawnych i organizacyjnych w zakresie zarządzania kryzysowego oraz odmiennosc w stosunku do rozwiązań panujących w Polsce. Taki stan rzeczy w odniesieniu do zjawiska współpracy transgranicznej w zakresie zarządzania kryzysowego na szczeblu regionalnym i lokalnym wyzwała konieczność współdziałania narodowych administracji publicznych, służb ratunkowych i innych podmiotów zaangażowanych w zarządzanie kryzysowe. Nieodzowność takiej kooperacji nie tylko stawia przed podmiotami w nią zaangażowanymi wyzwania związane z realizacją nowych zadań, ale także wymusza unifikację form i procedur ich działania.

Podstawą do wspólnych działań są umowy bilateralne dotyczące kwestii wzajemnej pomocy podczas katastrof i klęsk żywiołowych. Należy zauważyć, że obszar współpracy transgranicznej sformułowany w aktach dwustronnych jako „ratownictwo i zapobieganie katastrofom” w dobie istniejącego systemu zarządzania kryzysowego nabiera zupełnie nowego znaczenia pojęciowego. Zapis „ratownictwo i zapobieganie katastrofom” wydaje się być anachroniczny w konfrontacji z kompleksowymi działaniami podejmowanymi w czterofazowym procesie zarządzania kryzysowego. Poszczególne zadania realizowane są w ramach faz zarządzania kryzysowego: zapobiegania, przygotowania, reagowania oraz odbudowy. Fazy przedstawiają zadania do praktycznej realizacji, gdzie głównym punktem odniesienia jest sytuacja sprzed, w trakcie i po sytuacji kryzysowej lub kryzysie. Różnice w organizacji systemów zarządzania kryzysowego Polski i państw sąsiednich niewątpliwie przekładają się na od-

mienności w zadaniach realizowanych przez podmioty z tych państw biorące udział w procesie zarządzania kryzysowego. Jednakże z zadań realizowanych w czterech fazach zarządzania kryzysowego można wskazać te, które są niezbędne we współpracy transgranicznej. Poszczególne zadania można zawrzeć w następujących obszarach:

➤ **transgraniczne działania planistyczno-organizacyjne**, bazujące na fazie zapobiegania i przygotowania. Ich zasadniczym celem jest redukcja prawdopodobieństwa wystąpienia sytuacji kryzysowej, a także – poprzez odpowiednie przygotowanie się na jej wystąpienie – ograniczenie jej negatywnych skutków. Transgraniczne działania planistyczno-organizacyjne różnią się w zależności od struktur zarządzania kryzysowego, jak i poziomu, na jakim są realizowane. Katalog zadań wykonywanych w ramach tych działań może mieć niejednakowy charakter w zależności od roli podmiotu wykonawczego w systemie zarządzania kryzysowego oraz szczebla (wojewódzki, powiatowy, gminny), który realizuje zadania. Transgraniczne działania planistyczno-organizacyjne obejmują zatem wszystkie podmioty bezpieczeństwa szczebla regionalnego i lokalnego, realizujące jednocześnie współpracę transgraniczną. Szczegółowe zadania wykonywane na tym etapie są następujące:

1. Analiza i ocena funkcjonujących aktów prawnych dotyczących współpracy transgranicznej w zakresie zarządzania kryzysowego oraz zawieranie nowych unormowań prawnych – kompetencje w zakresie realizacji tego zadania spoczywają przede wszystkim na administracji wojewódzkiej, wspieranej przez szczebel centralny. Istniejący stan prawny potwierdza, że wypracowanie porozumień transgranicznych dotyczących zarządzania kryzysowego jest procesem długofalowym i wymagającym określenia wspólnych założeń strategicznych, które przekładają się na konkretne zobowiązania w porozumieniu transgranicznym.
2. Zidentyfikowanie wszystkich potencjalnych zagrożeń, w tym tych, o charakterze transgranicznym – określenie zagrożeń transgranicznych, które mogą wystąpić na danym terenie wymaga zaangażowania w sąsiedzką współpracę zarówno administracji regionalnej i lokalnej, jak też służb ratowniczych. W pierwszej kolejności na oddziaływanie zagrożeń transgranicznych narażone są gminy i powiaty przygraniczne, dlatego identyfikacja zagrożeń jest z punktu widzenia tych szczebli niezwykle istotna. Rzetelna wiedza na temat istniejących i potencjalnych zagrożeń pozwala na określenie dalszych działań zmierzających do eliminowania potencjalnych zagrożeń i sytuacji kryzysowych.

3. Monitorowanie zjawisk mogących stanowić źródło zagrożeń – bieżącym monitorowaniem zagrożeń celem wykrycia symptomów sytuacji kryzysowej zajmują się centra zarządzania kryzysowego funkcjonujące w ramach komórek zarządzania kryzysowego. Centra zarządzania kryzysowego na co dzień współpracują ze służbami, inspekcjami i strażami, które dzięki branżowym systemom monitorowania również realizują to zadanie. Podmioty te dzięki współpracy z analogicznymi jednostkami państw sąsiednich w pierwszej kolejności mają wiedzę na temat egzogenicznych zagrożeń kryzysowych. W kontekście monitoringu zagrożeń transgranicznych mogących wystąpić na obszarach transgranicznych największe znaczenie wydaje się mieć branżowa współpraca transgraniczna takich podmiotów jak: Państwowa Straż Pożarna, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska czy Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych.
4. Opracowywanie szczegółowych zasad i zakresu współpracy transgranicznej, procedur zwracania się o pomoc i jej udzielania – ramowy zakres i zasady współpracy transgranicznej na szczeblu regionalnym – określone zostały w porozumieniach dwustronnych. Doprecyzowanie zawartych tam regulacji odbywa się poprzez zawieranie na szczeblu regionalnym i lokalnym innych dokumentów o charakterze wykonawczym. Na szczeblu lokalnym wypracowywanie wspólnych zasad i procedur działania odbywa się pomiędzy poszczególnymi podmiotami bezpieczeństwa, m.in. poprzez realizację projektów transgranicznych.
5. Planowanie budżetowych środków finansowych oraz opracowanie koncepcji pozyskiwania środków pozabudżetowych (zwłaszcza funduszy z Unii Europejskiej) przeznaczonych na finansowanie przedsięwzięć transgranicznych z zakresu zarządzania kryzysowego – zgodnie z art. 26 pkt 1 Ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, finansowanie wykonywania zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego na poziomie gminnym, powiatowym i wojewódzkim planuje się w ramach budżetów odpowiednio gmin, powiatów i samorządów województw. W budżecie jednostki samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości nie mniejszej niż 0,5% wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia



i pochodne oraz wydatki na obsługę długu. Jak pokazuje dotychczasowa praktyka, samorządowe środki budżetowe zazwyczaj nie są wystarczające na zaspokojenie wszystkich potrzeb związanych z realizacją zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Szansą na dodatkowe źródła finansowania są dotacje Unii Europejskiej dedykowane współpracy transgranicznej.

- **transgraniczne działania ratowniczo-odtworzeniowe** – wynikające z zadań realizowanych w fazie reagowania i odbudowy. Zasadniczym celem tych działań jest dostarczenie pomocy poszkodowanym, zahamowanie zaistniałej sytuacji kryzysowej/kryzysu oraz ograniczenie strat i zniszczeń, a po jej opanowaniu podjęcie działań zmierzających do przywrócenia stanu sprzed sytuacji kryzysowej/kryzysu lub polepszenia istniejącej sytuacji. Zadania realizowane w ramach działań ratowniczo-odtworzeniowych będą mieć różny charakter w zależności od źródła zagrożenia transgranicznego, poziomu jego destrukcji i zasięgu przestrzennego. Szczegółowe zadania do realizacji można zawrzeć w następujących punktach:

1. Wszczęcie odpowiednich procedur współpracy transgranicznej dotyczących udzielania pomocy ratowniczej bądź zwracania się o pomoc, adekwatnie do występującego zagrożenia – zgodnie z ustaleniami wynikającymi z umów i porozumień transgranicznych kompetencje w zakresie wysyłania i przyjmowania pomocy ratowniczej mają m.in. takie organy jak: wojewoda, starosta, komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej. Takie zróżnicowanie w odniesieniu do organów kompetentnych do wysyłania pomocy ratowniczej i jej przyjmowania wynika z różnic w systemach administracyjnych oraz między strukturami kierowniczymi i wykonawczymi zarządzania kryzysowego Polski i państw sąsiednich. Jednakże biorąc pod uwagę rolę tych podmiotów w zarządzaniu kryzysowym, takie rozwiązanie wydaje się słuszne. Powierzenie uprawnień wysyłania pomocy ratowniczej i jej przyjmowania organom zarządzania kryzysowego wynika z ich ustawowej roli „kierowania monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń” odpowiednio na terenie województwa i powiatu. Z drugiej strony komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej jest czołowym organem reagującym na większość sytuacji kryzysowych, w przypadku których jest udzielana wzajemna pomoc. Państwowa Straż Pożarna, realizując czynności związane z jej statutowym funkcjonowaniem i reagując w przypadku

katastrof, sytuacji kryzysowych i kryzysów, posiada najlepszą wiedzę na temat bieżącej sytuacji i potrzebnych sił i środków. Zgodnie z Ustawą o zarządzaniu kryzysowym komendant wojewódzki PSP jest członkiem zespołu zarządzania kryzysowego wojewody, który doradza mu w sprawach zagrożeń, bezpieczeństwa ludności i środowiska oraz relacjonuje bieżącą sytuację i rekomenduje należyte środki, które należy podjąć w przypadku sytuacji kryzysowych. Zatem przed skierowaniem do działań podmiotów ratowniczych bądź zwróceniem się o pomoc do państwa sąsiedniego organ kompetentny w tym zakresie powinien posiadać szczegółową wiedzę na temat zaistniałej sytuacji kryzysowej bądź kryzysu. Ustawowe rozwiązania w kwestii przepływu informacji w sytuacjach kryzysowych wydają się to umożliwiać.

2. Podjęcie procesu czynnej koordynacji działań ratowniczych prowadzonych przez jednostki organizacyjne zaangażowane w reagowanie kryzysowe – za zadanie koordynacji działań ratowniczych w zarządzaniu kryzysowym na terenie województwa, powiatu, gminy odpowiedzialni są odpowiednio wojewoda, starosta lub wójt/burmistrz/prezydent miasta. W przypadku gdy pomoc udzielana jest z państwa sąsiedniego, grupy ratownicze wysłane do pomocy podlegają swoim przełożonym, zadania zaś przydziela im kierujący działaniami, do których zostali skierowani. Dowódca grupy ratowniczej deleguje do kierujących działaniami ratowniczymi swojego oficera łącznikowego. Strona zwracająca się o pomoc zapewnia grupie ratowniczej oficera łącznikowego oraz, w razie potrzeby, tłumacza. W kontekście współpracy transgranicznej zadanie koordynacji działań ratowniczych jest szczególnie ważne w przypadku sytuacji kryzysowych występujących na terytorium Polski. Czynna koordynacja tych działań wymaga szczegółowej wiedzy na temat istniejącej sytuacji kryzysowej w celu jak najefektywniejszego zadysponowania zagranicznej grupy ratowniczej. Realizację tego zadania wspomaga organ pomocniczy wojewody, starosty, wójta/burmistrza/prezydenta miasta, czyli zespół zarządzania kryzysowego, który odpowiada m.in. za ocenę występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne oraz za ich prognozowanie.
3. Zabezpieczenie procesu stałej wymiany informacji z podmiotami państwa sąsiedniego w zakresie zagrożeń i podejmowanych działań – wymiana informacji w sytuacjach kryzysowych powinna odbywać się poprzez współdziałanie centrów zarządzania kryzysowego ze

wszystkimi podmiotami zaangażowanymi w reagowanie kryzysowe adekwatnie do powstałego zagrożenia. Zadanie to jest niezwykle ważne w przypadku transgranicznych egzogenicznych sytuacji kryzysowych. Dzięki podpisanym branżowym umowom i porozumieniom służby, inspekcje i straże współdziałają ze swoimi odpowiednikami w państwach sąsiednich, współpracując m.in. w zakresie wymiany informacji o zaistniałych zagrożeniach. Wcześniejsza wiedza na temat zagrożenia oraz bieżących działań podjętych przez podmioty zarządzania kryzysowego państwa sąsiedniego w sytuacjach kryzysowych, takich jak powódź czy rozległy pożar lasów, może stanowić bezcenne źródło informacji determinujące możliwość podjęcia działań prewencyjnych w celu ograniczenia skutków zagrożenia. Na podstawie dwustronnych porozumień transgranicznych strony wzajemnie informują się o wystąpieniu katastrofy, klęski żywiołowej lub innego poważnego wypadku, jeżeli nie można wykluczyć, że będzie potrzebna pomoc lub zagrożenie obejmie obszar państwa sąsiedniego. Zatem w celu zapewnienia ciągłości wymiany informacji w sytuacjach kryzysowych dla organów zarządzania kryzysowego województwa, powiatu czy gminy niezbędne jest, aby wymiana informacji odbywała się zarówno w relacjach poziomych (centrum zarządzania kryzysowego a służby reagowania kryzysowego adekwatnego szczebla) jak i pionowych (pomiędzy szczeblami wojewódzkim, powiatowym, gminnym).

4. Zadsponowanie sił i środków z państwa sąsiedniego do działań związanych z przywróceniem sprawności infrastruktury i stanu środowiska naturalnego sprzed sytuacji kryzysowej bądź kierowanie sił i środków do takich działań na terytorium państwa sąsiedniego – kolejnym etapem działań ratowniczo-odtworzeniowych po opanowaniu zaistniałej sytuacji kryzysowej jest realizacja zadań zmierzających do przywrócenia stanu poprzedzającego sytuację kryzysową. W pierwszej kolejności realizowane są działania krótkofalowe mające na celu odbudowę zniszczeń i przywrócenie sprawności infrastruktury, udzielenie wsparcia osobom poszkodowanym poprzez zapewnienie dostatecznych warunków egzystencji czy przywrócenie równowagi środowiska naturalnego. Współpraca transgraniczna w tym zakresie jest realizowana, gdy straty powstałe na skutek sytuacji kryzysowej są odczuwalne tylko przez jedną stronę. Biorąc pod uwagę jedną z podstawowych charakterystycznych cech współpracy transgranicznej,

jaką jest równouprawnienie stron, które łączy wspólnota interesów, pomoc po zaistniałej sytuacji kryzysowej ma charakter korzyści jednostronnej. Wsparcie w działaniach odtworzeniowych nie jest głównym przedmiotem współpracy transgranicznej w zakresie zarządzania kryzysowego, ale nie można wykluczyć niesienia takiej pomocy, która uwarunkowana jest doraźną sytuacją i powinna być traktowana jako gest solidarności ze stroną poszkodowaną. Zakres tej pomocy może mieć charakter materialny bądź niematerialny (np. w postaci udzielenia sił i środków do działań odtworzeniowych).

5. Konsultacje w sprawie opracowania propozycji zmian legislacyjnych mających na celu optymalizację współpracy transgranicznej w zakresie reagowania kryzysowego – konsultacje, w wyniku których powinno nastąpić podsumowanie całości działań przed, w trakcie i po zaistniałej sytuacji kryzysowej, są bardzo ważnym zadaniem. Realizowane są na szczeblu wojewódzkim, powiatowym i gminnym przez organy zarządzania kryzysowego, jak i służby, inspekcje i straże wraz z równorzędnymi podmiotami państwa sąsiedniego, z którym odbywała się współpraca transgraniczna w zakresie reagowania kryzysowego. Przedmiotem konsultacji powinno być opracowanie ocen, opinii i analiz z podjętej współpracy transgranicznej w zakresie reagowania kryzysowego, a zwłaszcza takich jej aspektów, jak: funkcjonalność istniejących procedur reagowania kryzysowego, szybkość wymiany informacji oraz innych aspektów wpływających na podniesienie efektywności współpracy. Końcowym etapem konsultacji jest wyciągnięcie wniosków i opracowanie propozycji zmian proceduralnych i legislacyjnych, podnoszących sprawność działania współpracy transgranicznej w zakresie reagowania kryzysowego.

Do prowadzenia współpracy transgranicznej w zakresie zarządzania kryzysowego niezbędne jest zestawienie trzech elementów: podmiotów współpracy, przedmiotu współpracy (korespondującego z przyjętymi celami) i zasad współpracy. Harmonijne zestawienie tych komponentów wpływa na efektywność nawiązywanej współpracy. Podmioty zarządzania kryzysowego realizują założone cele współpracy transgranicznej w oparciu o przyjęte zasady. Można je zdefiniować jako zespół norm i reguł postępowania obowiązujących podczas prowadzenia współpracy transgranicznej w zakresie zarządzania kryzysowego, wprowadzonych w życie regulacjami w odpowiednich bilateralnych aktach normatywnych.

Podstawą do opracowania tych zasad były regulacje obowiązujące we współpracy transgranicznej w ogóle. Do dokumentów stanowiących ogólne ramy prawne należą umowy sporządzane przez instytucje międzynarodowe, a zwłaszcza przez Radę Europy czy Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych. Są to przede wszystkim już wymienione: Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, tzw. konwencja madrycka z 1980 r., Europejska karta regionów granicznych i transgranicznych z 1981 r., Europejska karta samorządu terytorialnego, Europejska karta samorządu regionalnego oraz bilateralne porozumienia. Ramy prawne wypracowane w tych dokumentach dotyczą wszystkich dziedzin współpracy transgranicznej, w tym także zarządzania kryzysowego. Szczegółowe zasady sformułowane zostały natomiast w tematycznych umowach i porozumieniach bilateralnych. Dla poszczególnych podmiotów realizujących współpracę transgraniczną dopełnieniem w określaniu zasad współpracy są branżowe umowy, porozumienia i inne dokumenty pomiędzy analogicznymi podmiotami z Polski i państwa sąsiedniego.

Należy zaznaczyć, że niektóre z zasad funkcjonowały w praktyce współpracy sąsiedzkiej podmiotów zarządzania kryzysowego znacznie wcześniej, niż zostały ujęte w ramy prawne. Przyjęły one rolę funkcjonalną, polegającą na wyborze już wypracowanego w wyniku praktycznych działań wzorca, który jest najlepiej dopasowany do istniejącej rzeczywistości. Wraz z usankcjonowaniem prawnym zasady te zostały wprowadzone w życie jako obowiązujące reguły postępowania w przedmiotowej tematyce.

Analiza powyższych aktów prawnych i praktyki działania pozwala na wyodrębnienie zasad współpracy transgranicznej w zakresie zarządzania kryzysowego. Są to:

- Zasada dobrowolności uczestnictwa, która oznacza, że żadna ze stron nie może być w jakikolwiek sposób zmuszana do nawiązywania współpracy i brania udziału we wspólnych działaniach. Kierowanie się przyjaźnią, zaufaniem i przekonaniem o słuszności wspólnych działań jest podstawą w nawiązywaniu, a następnie cementowaniu współpracy transgranicznej w zakresie zarządzania kryzysowego.
- Zasada partnerstwa, którą charakteryzuje równoprawność i równorzędność stron. Na tę zasadę składają się dwa elementy<sup>271</sup>:
  1. Partnerstwo pionowe, tzn. z udziałem szczebla międzynarodowego (np. Unii Europejskiej), centralnego, regionalnego i lokalnego po

---

<sup>271</sup> Por. H. Dumala, *Transnarodowe sieci terytorialne w Europie...*, wyd. cyt., s. 258–259.

każdej stronie granicy, uzupełniające istniejące struktury. Wyższe poziomy władzy powinny wspierać niższe poprzez np. stwarzanie odpowiednich regulacji prawnych dla prowadzenia i rozwijania współpracy transgranicznej.

2. Partnerstwo poziome, tzn. między partnerami z regionu po obu stronach granicy. Ten rodzaj partnerstwa opiera się na parytecie stron. Niezależnie od wielkości kraju w sensie przestrzennym, gospodarczym czy demograficznym we wzajemnych stosunkach dominować powinny relacje współpracy w realizacji wspólnego celu, którym powinno być zwiększenie szeroko pojętego bezpieczeństwa.
- Zasada pragmatyzmu oraz analizy rachunku kosztów i korzyści – finansowe potrzeby lokalne i regionalne związane z działaniami z zakresu zarządzania kryzysowego gmin, powiatów i województwa są bardzo duże. Współpraca transgraniczna, zwłaszcza w skali lokalnej, stwarza szansę na redukcję kosztów związanych z realizowanymi zadaniami. Wspólne działania planistyczno-organizacyjne (np. pozyskiwanie środków unijnych na projekty transgraniczne, zapewnienie zaplecza sprzętowo-technicznego niezbędnego do realizacji zadań transgranicznych) wpływają na redukcję kosztów. Korzyści wynikające ze wspólnych działań są niekwestionowalne, ale wszelkie błędne decyzje i zaniedbania na etapie działań planistyczno-organizacyjnych spowodują konieczność znacznego zwiększenia sił i środków podczas wystąpienia sytuacji kryzysowej, generując większe straty i koszty.
  - Zasada konsensusu, czyli ustawicznego szukania wspólnego stanowiska w drodze rozmów i negocjacji. Uregulowanie wszystkich kwestii formalnych współpracy transgranicznej w zakresie zarządzania kryzysowego jest procesem długofalowym. Uzgodnienia odbywające się w drodze konsultacji i rokowań w praktyce napotykać wiele trudności.
  - Zasada solidaryzacji, polegająca na niesieniu pomocy o charakterze materialnym bądź niematerialnym dla strony dotkniętej sytuacją kryzysową. Biorąc pod uwagę jedną z podstawowych charakterystycznych cech współpracy transgranicznej, jaką jest obustronna korzyść, pomoc po zaistniałej sytuacji kryzysowej ma charakter jednostronny. Jednakże wsparcie strony poszkodowanej umacnia stosunki dobrosąsiedzkie, zarówno te, o charakterze oficjalnym pomiędzy władzami regionalnymi i lokalnymi, jak i te, nieoficjalne, w społecznościach lokalnych po obu stronach granicy.

Stworzenie przejrzystych i prostych zasad sprzyja zapewnieniu wzajemnie satysfakcjonującej i harmonijnej współpracy, co jest niezwykle istotne w jej umacnianiu pomiędzy partnerami z różnych państw. Ustalenie reguł współdziałania jest bardzo ważne dla powodzenia współpracy transgranicznej w tak poważnej kwestii, jaką jest zarządzanie kryzysowe. Potwierdzenie tego można odnaleźć w literaturze przedmiotu: „Do efektywnego rozwoju wszelkich powiązań transgranicznych niezbędne jest istnienie podstawowych aktów międzynarodowych w postaci wzajemnego uznawania sąsiadów, regulacji form i zasad współpracy transgranicznej i rozwiniętej infrastruktury granicznej”<sup>272</sup>.

---

<sup>272</sup> W. Malendowski, M. Ratajczak, *Euroregiony. Polski krok do integracji...*, wyd. cyt., s. 61.

Współczesna rzeczywistość niesie coraz więcej nowych zagrożeń, których nie zawsze da się uniknąć bądź w pełni przewidzieć. Najlepsze rozwiązania nie dają gwarancji niezawodności i odporności na siły przyrody czy zdarzenia wywołane destrukcyjnym działaniem człowieka. W większości krajów Europy zarządzanie kryzysowe jest podstawową metodą rozwiązywania problemów związanych z bezpieczeństwem i ochroną ludności przed sytuacjami kryzysowymi. Trwa jego ciągle doskonalenie i poszukiwanie nowych oryginalnych rozwiązań skutkujących efektywniejszym radzeniem sobie z istniejącymi zagrożeniami. Wymiana doświadczeń między państwami i połączenie wysiłków wielonarodowych bez wątpienia wpływa na zmniejszenie prawdopodobieństwa zaistnienia zagrożenia, zredukowanie strat, zniszczeń i szkód po zaistniałej sytuacji kryzysowej, jak też generowanie mniejszych kosztów podczas działań ratowniczych i odtworzeniowych.

Ponadgraniczny zasięg zagrożeń i pojawiających się sytuacji kryzysowych wyzwala konieczność współpracy nie tylko w skali globalnej czy międzypaństwowej. Priorytetem powinna być współpraca międzyregionalna na obszarach przygranicznych, czyli w przestrzeni, gdzie transgraniczne zagrożenia i sytuacje kryzysowe mają największą intensywność oddziaływania.

Transgraniczne zarządzanie kryzysowe jest szansą dla obszarów ościennych na skuteczne podjęcie wyzwań i sprostanie występującym tam zagrożeniom. Należy je rozumieć jako system powiązań, zasad współpracy i koordynacji działań planistyczno-organizacyjnych i ratowniczo-odtworzeniowych, których wspólnym celem jest zapobieganie sytuacjom kryzysowym, przygotowanie się na nie, a w przypadku ich wystąpienia – sprawne reagowanie oraz przywrócenie stanu sprzed sytuacji kryzysowej. Niewątpliwie transgraniczne zarządzanie kryzysowe będzie stanowiło system podrzędny wobec narodowych systemów zarządzania kryzysowego. Włączenie jednostek i instytucji w skład transgranicznego zarządzania kryzysowego nie zmienia ich służbowego podporządkowania i zakresu realizowanych zadań. Dla organów administracji rządowej i samorządowej transgraniczne zarządzanie kryzysowe powinno być dodatkowym – ponad narodowe rozwiązania – instrumentem ułatwiającym realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w myśl dewizy: działanie wspólne minimalizuje koszty i maksymalizuje efekty. Niewymierne korzyści wynikające



z funkcjonowania takiego systemu to przede wszystkim oszczędność czasu, trwalszy efekt działań, wyższa jakość realizowanych zadań. Efekty mierzalne to głównie zmniejszenie nakładów finansowych oraz minimalizacja strat, co związane jest z przyspieszeniem procesu podejmowania decyzji.

# BIBLIOGRAFIA

## WYDAWNICTWA ZWARTE

- Bittel L.R., *Krótki kurs zarządzania*, PWN, Warszawa 2002.
- Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w Polskich Konstytucjach*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007.
- Chwała K., *Współpraca Polski z państwami ościennymi w zapobieganiu i usuwaniu skutków katastrof i klęsk żywiołowych*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, M. Jabłonowski, L. Smolak (red.), Akademia Humanistyczna, Pułtusk 2007.
- Czarny P., *Republika Federalna Niemiec*, [w:] *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, P. Sarnecki (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny, zagadnienia ustrojowe*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 1999.
- Dołhasz M. i in., *Podstawy zarządzania*, PWN, Warszawa 2009.
- Dołzbłasz S., Raczyk A., *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Dumała H., *Transnarodowe sieci terytorialne w Europie*, UMCS, Lublin 2012.
- Euroregiony w nowym podziale terytorialnym Polski*, B. Kodoniec (red.), GUS, Warszawa–Wrocław 1999.
- Ficoń K., *Inżynieria zarządzania kryzysowego. Podejście systemowe*, BEL Studio, Warszawa 2007.
- Flis J., *Szkolny słownik geograficzny*, WSiP, Warszawa 1986.
- Gołębiowski J., *Zarządzanie kryzysowe w świetle wymogów bezpieczeństwa*, SAPSP, Kraków 2011.
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2007.
- Grocki R., *Vademecum zagrożeń*, Bellona, Warszawa 2003.
- Grocki R., *Zarządzanie kryzysowe. Dobre praktyki*, Difin, Warszawa 2012.
- Jastrzębska W., *Rola euroregionów i współpracy transgranicznej w procesie integracji europejskiej*, [w:] *Spójność społeczno-ekonomiczna a modernizacja regionów transgranicznych*, M.G. Woźniak (red.), Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2008.
- Jóskowiak K., *Samorząd terytorialny w procesie integracji europejskiej. Polskie doświadczenia i wnioski na przyszłość*, Uniwersytet Śląski, Katowice 2008.
- Zarządzanie kryzysowe w Polsce i w państwach sąsiednich*, Kaczmarczyk B. (red.), WSOWL, Wrocław 2017.

- Kantyka Z., *Współpraca międzyregionalna i transgraniczna oraz jej znaczenie w rozwoju społeczności lokalnych i europejskich procesów integracyjnych*, [w:] *Współpraca transgraniczna i międzyregionalna województwa śląskiego*, P. Dobrowolski (red.), Uniwersytet Śląski, Katowice 2004.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, AON, Warszawa 2011.
- Koontz H., O'Donnell C., *Zasady zarządzania*, PWN, Warszawa 1969.
- Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, cz. 1, HPS, Warszawa 2007.
- Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, cz. 2, HPS, Warszawa 2007.
- Koziej S., *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo XXI wieku*, Adam Marszałek, Toruń 2008.
- Krok K., *Współczesne spojrzenie na obszary przygraniczne w Europie*, [w:] *Nowe granice Unii Europejskiej – współpraca czy wykluczenie?*, G. Gorzelak, K. Krok (red.), Scholar, Warszawa 2006.
- Kruczkowski J., *Zarządzanie kryzysowe w regionie transgranicznym na poziomie powiatu*, [w:] *Bezpieczeństwo publiczne na pograniczu lubusko-brandenburskim po wejściu Polski do Strefy Schengen*, opr. Zespół Centrum Badań Euroregionalnych, PWSZ, Gorzów Wielkopolski 2011.
- Księga dobrych praktyk w zakresie zarządzania ciągłością działania (Business Continuity Management)*, R.W. Kaszubski, D. Romańczuk (red.), Oficyna Wydawnicza Read Me, Łódź 2012.
- Kulesza E., *Współpraca transgraniczna jako czynnik rozwoju lokalnego na przykładzie gmin polskiego pogranicza z Rosją*, Adam Marszałek, Toruń 2003.
- Lendzion J.P., Stankiewicz-Mróż A., *Wprowadzenie do organizacji i zarządzania*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005.
- Machaczka J., *Podstawy zarządzania*, Akademia Ekonomiczna, Kraków 2001.
- Majchrzak D., *Zarządzanie kryzysowe jako zorganizowane działania odpowiedzialnych organów i podmiotów*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe*, G. Sobolewski, D. Majchrzak (red.), AON, Warszawa 2012.
- Malendowski W., Ratajczak M., *Euroregiony. Polski krok do integracji*, Wydawnictwo Atla2, Wrocław 2000.
- Mały Słownik Politologii*, S. Opara (red.), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.
- Międzynarodowa współpraca regionów – wybór ekspertyz*, W. Toczyski, W. Sartorius, J. Zaucha (red.), Przedświt, Warszawa 1997.

- Mroczo F., *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych. Zarys problemów regionu dolnośląskiego*, WSiP, Wałbrzych 2012.
- Pilżys J., *Zarządzanie kryzysowe*, PPH ZAPOL, Szczecin 2007.
- Robbins S.P., DeCenzo D.A., *Podstawy zarządzania*, PWE, Warszawa 2002.
- Schmitt-Egner P., *Cross-border cooperation (CBC) among European regions in different perspectives. Some notes on its political context, academic concepts and practical dimensions*, [w:] *Border Regions in Comparison*, H.A. Persson, I. Eriksson (red.), Malmö 2001.
- Skomra W., *Zarządzanie kryzysowe – praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy*, Presscom, Wrocław 2010.
- Słownik języka polskiego*, t. 3, M. Szymczak (red.), PWN, Warszawa 1981.
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2009.
- Sobolewski G., *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*, [w:] *Wybrane zagadnienia zarządzania kryzysowego*, G. Sobolewski, D. Majchrzak (red.), AON, Warszawa 2012.
- Solarz P., *Euroregiony pogranicza niemiecko-francuskiego i niemiecko-polskiego w procesie integracji europejskiej*, Vizja Press & IT, Warszawa 2009.
- Sowa A.L., *Od Drugiej do Trzeciej Rzeczypospolitej (1945–2001)*, t. 10, [w:] *Wielka historia Polski*, S. Grodziski, J. Wyrozumski, M. Zgórniak (red.), Fogra Oficyna Wydawnicza, Kraków 2001.
- Stoner J.A.F., Wankel C., *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1996.
- System reagowania kryzysowego*, Gryz J., Kitler W. (red.), Adam Marszałek, Toruń 2007.
- Ślusarz G., *Potrzeby rozwoju współpracy transgranicznej*, [w:] *Uwarunkowania działalności gospodarczej w sektorze rolno-spożywczym Ukrainy jako podstawa rozwoju współpracy transgranicznej*, G. Ślusarz (red.), Uniwersytet Rzeszowski, Lwowski Państwo-wy Uniwersytet Rolniczy w Dublanach, Rzeszów 2006.
- Śmiałek W., *Zapobieganie i likwidacja skutków katastrof i klęsk żywiołowych w polskiej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, M. Jabłonowski, L. Smolak (red.), Akademia Humanistyczna, Pułtusk 2007.
- Tucholska A., *Prawno-instytucjonalne uwarunkowania współpracy transgranicznej w świetle ustawodawstwa polskiego i obowiązujących norm prawa międzynarodowego z uwzględnieniem sytuacji na pograniczu polsko-niemieckim*, [w:] *Współpraca transgraniczna Unii Europejskiej. Doświadczenia polsko-niemieckie*, G. Gorzelak, J. Bach-tler, M. Kasprzyk (red.), Scholar, Warszawa 2004.
- Zarządzanie kryzysowe*, G. Sobolewski, D. Majchrzak (red.), AON, Warszawa 2012.
- Ziarko J., Walas-Trębacz J., *Podstawy zarządzania kryzysowego*, cz. 1, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2010.

Zieliński M., *Współpraca transgraniczna między władzami lokalnymi państw Unii Europejskiej*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Perspektywy, warunki, szanse i zagrożenia*, C. Mik (red.), Toruń 1997.

## WYDAWNICTWA CIĄGŁE

Górecka K., *Zarządzanie kryzysowe na tle wybranych państw sąsiadujących z Polską*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny WSB” nr 1 (22), Poznań 2014.

Krć M., Urban R., *Nowe pojęcie strategii i polityki bezpieczeństwa Republiki Czeskiej*, „Zeszyty Naukowe AON” nr 3 (88), Warszawa 2012.

Lipska-Sondecka A., *Niemcy*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis, 72, Studia Politologica. 4. Samorząd terytorialny w wybranych państwach europejskich”, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego, Kraków 2010.

Ładysz J., Ładysz I., *Zarządzanie kryzysowe jako dziedzina współpracy transgranicznej*, „Zeszyty Naukowe WSOWL” nr 3 (157), Wrocław 2010.

Wyligała H., *Uwarunkowania systemu zarządzania kryzysowego w Republice Federalnej Niemiec*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2010/2011, Dolnośląska Szkoła Wyższa, Wrocław 2011.

## INNE

*Praktyczny podręcznik współpracy transgranicznej*, Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych, Komisja Europejska, wyd. III, Gronau 2000.

*Samorzady w Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Departament Informacji Europejskiej, Warszawa 2007.

*The Crisis Management System in Germany*, Federal Ministry of the Interior, publikacja dostępna w Internecie: [http://www.bevoelk\\_erungsschutz\\_portalde/SharedDocs/Downloads/BVS/Downloads/system\\_krisenmanagement\\_en.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bevoelk_erungsschutz_portalde/SharedDocs/Downloads/BVS/Downloads/system_krisenmanagement_en.pdf?__blob=publicationFile) [data dostępu: lipiec 2017 r.].

*Vademecum Komisji Europejskiej: Humanitarian Aid & Civil Protection*, publikacja dostępna w Internecie: [http://ec.europa.eu/echo/civil\\_protection/civil/vademecum/cz/2-cz-1.htm](http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/vademecum/cz/2-cz-1.htm) [data dostępu: lipiec 2017 r.].

## AKTY PRAWNE

Europejska karta regionów granicznych i transgranicznych uchwalona 20 listopada 1981 r.

Europejska karta samorządu terytorialnego, Dz.U. z 1994 r. nr 124, poz. 607.

Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi sporządzona 21 maja 1980 r., Dz.U. z 10 lipca 1993 r. nr 61, poz. 287.

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

Konwencja Europejskiej Komisji Gospodarczej Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie transgranicznych skutków awarii przemysłowych, Dz.U. z 2004 r. nr 129, poz. 1352.

Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Gruzji o współpracy międzyregionalnej z 20 kwietnia 1993 r.

Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o współpracy regionalnej i przygranicznej, podpisane 17 czerwca 1991 r.

Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o współpracy transgranicznej, podpisane 8 września 1994 r.

Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Słowackiej o współpracy transgranicznej, podpisane 18 sierpnia 1994 r.

Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o głównych zasadach współpracy transgranicznej, podpisane 24 kwietnia 1992 r.

Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Gruzji o współpracy międzyregionalnej z 20 kwietnia 1993 r.

Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy o współpracy międzyregionalnej, podpisane 24 maja 1993 r.

Porozumienie z 18 lipca 2002 r. między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzeczypospolitej Polskiej a Saksońskim Ministerstwem Spraw Wewnętrznych o wzajemnej pomocy podczas katastrof, klęsk żywiołowych i innych poważnych wypadków, M.P. z 2003 r. nr 15, poz. 211.

Porozumienie z 18 lipca 2002 r. między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzeczypospolitej Polskiej a Ministerstwem Spraw Wewnętrznych Brandenburgii o wzajemnej pomocy podczas katastrof, klęsk żywiołowych i innych poważnych wypadków, M.P. z 2003 r. nr 15, poz. 207.

Porozumienie z 18 lipca 2002 r. między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzeczypospolitej Polskiej a Ministerstwem Spraw Wewnętrznych Meklemburgii-

- Pomorza Przedniego o wzajemnej pomocy podczas katastrof, klęsk żywiołowych i innych poważnych wypadków, M.P. z 2003 r. nr 15, poz. 209.
- Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej, Dz.U. UE L 210, 31.7.2006.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, Dz.U. nr 83, poz. 540.
- Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy, podpisany 26 kwietnia 1994 r., Dz.U. z 1995 r. nr 15, poz. 71.
- Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany 17 czerwca 1991 r., Dz.U. z 1992 r. nr 14, poz. 56.
- Układ między Rzeczpospolitą Polską a Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną o dobrym sąsiedztwie, solidarności i przyjacielskiej współpracy, podpisany 6 października 1991 r., Dz.U. z 1992 r. nr 59, poz. 296.
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Litewskiej o współpracy transgranicznej, podpisana 16 września 1995 r.
- Umowa z 10 kwietnia 1997 r. między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o wzajemnej pomocy podczas katastrof i klęsk żywiołowych lub innych poważnych wypadków, Dz.U. z 1999 r. nr 22, poz. 201.
- Umowa z 8 czerwca 2000 r. między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czeską o współpracy i wzajemnej pomocy w przypadku katastrof, klęsk żywiołowych i innych nadzwyczajnych wydarzeń, Dz.U. z 2004 r. nr 36, poz. 325.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. nr 96, poz. 603.
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej, Dz.U. z 2017 r. poz. 660 ze zm. – tekst jednolity ze zm.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, Dz.U. z 2000 r. nr 91, poz. 1009 ze zm.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2017 r. poz. 209 – tekst jednolity ze zm.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz.U. z 2002 r. nr 62, poz. 558 ze zm.
- Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, Dz.U. z 2001 r. nr 115, poz. 1229 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, Dz.U. z 2007 r. nr 44, poz. 287 ze zm.

- Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, Dz.U. z 2002 r. nr 113, poz. 985 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2017 r., poz. 1430 – tekst jednolity ze zm.
- Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, Dz.U. z 1996 r. nr 106, poz. 498 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. z 2015 r., poz. 525 – tekst jednolity ze zm.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Dz.U. z 2017 r., poz. 1204 – tekst jednolity ze zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2002 r. nr 156, poz. 1301.
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U. z 2017 r., poz. 888.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, Dz.U. z 1998 r. nr 91, poz. 577 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 1998 r. nr 91, poz. 578 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 1998 r. nr 91, poz. 58 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji – tekst jednolity, Dz.U. z 2016 r., poz. 1782 – tekst jednolity ze zm.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. z 2001 r. nr 71, poz. 855.
- Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej, Dz.U. z 2008 r. nr 218, poz. 1390.
- Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym, Dz.U. z 2016 r., poz. 1868 – tekst jednolity ze zm.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz.U. z 2018 r., poz. 620 – tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 1990 r. nr 16, poz. 95 ze zm.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 50/07, Dz.U. nr 65, poz. 553.



## NETOGRAFIA

<http://bip.umwd.pl>

<http://ec.europa.eu>

<http://geoportal.pgi.gov.pl>

<http://polakwczzechach.pl>

<http://rcb.gov.pl>

<http://www.bevoelkerungsschutzportal.de>

<http://www.bmi.bund.de>

<http://www.cie.gov.pl>

<http://www.elektrownia-jadrowa.pl>

<http://www.hzscr.cz>

<http://www.institutjecz.eu>

<http://www.kwpsp.wroc.pl>

<http://www.lasy.gov.pl>

<http://www.msz.gov.pl>

<http://www.niemcy.ovh.org>

<http://www.sachsen.de>

<http://sjp.pwn.pl>

<http://www.stat.gov.pl>

<http://www.uniaeuropejska.org>

## SPIS TABEL

1. Rodzaje europejskiej współpracy terytorialnej
2. Instytucje wspomagające rozwój współpracy transgranicznej w Europie i ich regulacje prawne
3. Fazy rozwoju współpracy transgranicznej
4. System zarządzania kryzysowego w Polsce
5. Kompetencje w zakresie współpracy transgranicznej i zarządzania kryzysowego w województwie – pozycja samorządu województwa i wojewody
6. Podział najważniejszych zadań realizowanych w ramach transgranicznego zarządzania kryzysowego

## **SPIS RYSUNKÓW**

1. Współpraca w ramach Unii Europejskiej w zakresie zarządzania kryzysowego
2. Struktura i organy zarządzania kryzysowego w Republice Czeskiej
3. Struktura i podmioty zarządzania kryzysowego w RFN-ie
4. Elektrownie jądrowe w odległości do 300 km od granic Polski
5. Elementy tworzące transgraniczne zarządzanie kryzysowe





Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki  
Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie  
05-410 Józefów, ul. Sienkiewicza 4  
tel./fax: (48) 22 789 19 03 [www.wsge.edu.pl](http://www.wsge.edu.pl)  
e-mail: [wydawnictwo@wsge.edu.pl](mailto:wydawnictwo@wsge.edu.pl)

ISBN 978-83-62753-90-1