

**st. bryg. dr inż. Witold SKOMRA**

Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej

Zastępca Szefa OCK

## **FUNKCJONOWANIE ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W CZASIE KLĘSK ŻYWIOŁOWYCH W WYBRANYCH KRAJACH<sup>1</sup>**

### **Streszczenie**

Artykuł przedstawia funkcjonowanie organów administracji publicznej w czasie klęsk żywiołowych w wybranych krajach : Polska (II RP), Wielka Brytania, Francja, Niemcy, Kanada, USA. Określa zadania poszczególnych służb, organów terytorialnych i centralnych oraz sposoby finansowania.

We wnioskach omawia podobieństwa i różnice przedstawionych systemów narodowych.

### **Summary**

The article describes running of public administration in state of nature calamity in such states as : Republic of Poland (II Republic), Great Britain, France, Germany, Canada, USA.

It qualifies tasks of different services, territory & central organs and the way of financing.

In conclusions it describes in what are the systems similar and different.

Rozwój ludzkości od najdawniejszych czasów wiąże się z koniecznością walki z siłami natury. Wraz z postępowaniem organizacyjnym i technicznym zmieniały się również metody przeciwdziałania tym zagrożeniom. Poszczególne społeczeństwa, na bazie własnych doświadczeń historycznych oraz uwarunkowań prawnych, tworzyły różne modele organizacyjne struktur przeciwdziałających klęskom żywiołowym. Struktury te z czasem

---

<sup>1</sup> Niniejsza publikacja jest rozdziałem pierwszym rozprawy doktorskiej st. bryg. dr inż. Witolda SKOMRY pod tytułem „Model funkcjonowania organów administracji publicznej w czasie klęsk żywiołowych na obszarze województwa”. Rozprawa doktorska została napisana pod kierownictwem naukowym nadbryg. dr hab. Jerzego Wolanina, prof. nadzw. SGSP, na Wydziale Strategiczno – Obronnym w Akademii Obrony Narodowej w 2005 roku. W następnych wydaniach niniejszego kwartalnika będą publikowane kolejne rozdziały rozprawy doktorskiej pt: „Model funkcjonowania organów administracji publicznej w czasie klęsk żywiołowych na obszarze województwa”.

podlegały różnym modyfikacjom. Zmiany te wynikały zarówno ze zmiany źródeł zagrożeń dla społeczeństw, jak i z ujawnianych błędów i niedociągnięć organizacyjnych. Dla procesu badawczego w niniejszej pracy istotnymi są informacje na temat cech różnych modeli funkcjonowania administracji publicznej w czasie klęsk żywiołowych, czynników jakie warunkowały bądź warunkują ich stosowanie oraz wad i zalet poszczególnych rozwiązań. Wiedza ta, na etapie budowania modelu postulatycznego, pozwoli na uniknięcie tych błędów, których możliwość wystąpienia już została opisana w literaturze przedmiotu.

## **1.1. Model II RP**

Podczas I wojny światowej jednym z najpoważniejszych zagrożeń tak dla ludności cywilnej, jak i dla wojska, były epidemie chorób zakaźnych. W efekcie, poszczególne armie tworzyły służby medyczne nastawione na zwalczanie tych zagrożeń. Z czasem te wojskowe rozwiązania były kopiowane przez organizacje cywilne, w tym również te działające na ziemiach polskich. Działo się to jeszcze przed formalnym odrodzeniem państwa polskiego po okresie zaborów. W sumie, w chwili tworzenia administracji polskiej, istniała już struktura i trwały działania zmierzające do minimalizowania skutków epidemii. Fakty te zdecydowały o tym, że w okresie II Rzeczypospolitej ugruntowały się dwa różne modele zwalczania klęsk żywiołowych. Ściśle scentralizowany model zwalczania chorób zakaźnych oraz zdecentralizowany model zwalczania pozostałych rodzajów klęsk żywiołowych. Oba te modele zostaną omówione kolejno.

### **1.1.1. Zwalczanie epidemii chorób zakaźnych**

Celem koordynacji działań związanych ze zwalczaniem epidemii już w 1919 r. utworzono specjalny urząd o nazwie Centralny Komitet do spraw Walki z Durem Plamistym. Ponieważ urząd nie dysponował własnymi kompetencjami, jego skuteczność była bardzo ograniczona<sup>2</sup>. Z tego powodu w roku 1920 w miejsce komitetu utworzono urząd Naczelnego Nadzwyczajnego Komisarza do walki z epidemiami grożącymi<sup>3</sup> Państwu klęską powszechną<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> W. Jaszczyński, Refleksje Głównego Inspektora Sanitarnego na tle Wielkiej Powodzi w 1997 r., Przegląd OC nr 1/99, s. 8.

<sup>3</sup> Określenia w brzmieniu oryginalnym.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 14 lipca 1920 roku *utworzenie urzędu Naczelnego Nadzwyczajnego Komisarza do walki z epidemiami grożącymi Państwu klęską powszechną* (DzU 1920, nr 61, poz. 388).

Komisarz odpowiadał za swoje działania bezpośrednio przez Radą Ministrów i miał pozycję uprzywilejowaną w stosunku do innych rodzajów administracji, zaś potrzeby przez niego zgłaszane uznawano za „równoważne potrzebom armii w polu”. Do uprawnień Komisarza należało między innymi:

- możliwość rekwizycji pomieszczeń;
- mobilizowanie źródeł wytwórczości dla produkcji materiałów potrzebnych do zwalczania epidemii;
- wydawanie powszechnie obowiązujących rozporządzeń;
- mianowanie ze swej strony nadzwyczajnych komisarzy dla poszczególnych obszarów państwa;
- powoływanie do osobistych świadczeń niezbędnych osób (sił lekarskich, pomocniczych, technicznych i innych fachowych);
- korzystania z sił wojskowych, lekarskich i pomocniczych.

Struktura organizacyjna tworzona przez Komisarza na potrzeby ewentualnych działań, była wzorowana na rozwiązaniach wojskowych i ze względu na ścisłe hierarchiczne podporządkowanie pod szczebel centralny całkowicie odbiegała od rozwiązań stosowanych przez administrację ogólną na wypadek wystąpienia innych zagrożeń.

### **1.1.2. Zwalczanie pozostałych rodzajów klęsk żywiołowych**

Zasadniczym aktem prawnym regulującym funkcjonowanie organów administracji publicznej w sytuacjach nadzwyczajnych była ustawa „o ochronie przed pożarami i innymi klęskami”<sup>5</sup>. Zgodnie z jej postanowieniami, zasadniczym szczeblem organizacyjnym była gmina, a podstawowymi siłami ratowniczymi ochotnicze, przymusowe, zawodowe lub prywatne straże pożarne. W przypadku gdyby gmina uchylała się od obowiązku utworzenia straży pożarnej lub pogotowia pożarowego, właściwy wojewoda miał prawo zarządzić przymusowe jej powołanie. Zakres działania straży i pogotowia wykraczał dalece poza gaszenie pożarów. Do ich podstawowych obowiązków należało udzielanie ratunku w razie pożaru i innych klęsk oraz w akcji obrony przeciwlotniczej i przeciwigazowej. Na polecenie władzy lub gdy zachodziła potrzeba zorganizowania pomocy przy użyciu sprzętu

---

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 13 marca 1934 roku o ochronie przed pożarami i innymi klęskami (*DzU* 1934, nr 41, poz. 365).

ratowniczego, a na miejscu nie było odpowiedniej organizacji, straże miały obowiązek podejmowania działań również w każdym innym przypadku<sup>6</sup>.

Koszty prowadzenia działań ratowniczych podlegały refundacji z firm ubezpieczających ratowane mienie. Gminy miały również prawo dochodzenia zwrotu kosztów prowadzonych działań:

- od innych gmin, jeśli działania były prowadzone poza terenem gminy macierzystej, a umowa lub plan współdziałania nie przewidywały innego rozwiązania;
- od przedsiębiorstwa, o ile udzielana pomoc wynikała z braku straży, do której powołania przedsiębiorstwo było zobowiązane, oraz w przypadku gdy przedsiębiorstwo uchylało się od opłat na rzecz gminy (do wnoszenia opłat zobowiązane były te przedsiębiorstwa, które były zwolnione z obowiązku posiadania własnej straży pożarnej);
- od osób które spowodowały interwencję straży pożarnej, o ile zakres interwencji wykraczał poza ustawowe obowiązki straży lub interwencja była bezpodstawną<sup>7</sup>.

Dodatkowe środki na utrzymanie straży i prowadzenie działań ratowniczych pochodziły z obowiązkowego funduszu wynoszącego do 7% składek brutto, zebranych przez firmy ubezpieczeniowe z tytułu ubezpieczeń od ognia nieruchomości i ruchomości. Wysokość składki i zasady podziału zebranych funduszy określali corocznie Minister Spraw Wewnętrznych wspólnie z Ministrem Skarbu<sup>8</sup>.

### 1.1.3. Organizacja i kierowanie działaniami

Zgodnie z cytowaną wcześniej ustawą, wprowadzono dwa rodzaje kierowania, tj. techniczne kierownictwo akcją ratunkową oraz ogólne kierownictwo akcją ratunkową<sup>9</sup>. Techniczne kierownictwo akcją ratunkową „w jej całości” zarówno przy pożarach, jak i innych klęskach należało do naczelnika tej straży pożarnej, która przybyła pierwsza na

---

<sup>6</sup> Ibidem, art. 19.

<sup>7</sup> Ibidem, art. 31, 37 i 38.

<sup>8</sup> Ostatnim przedwojennym rozporządzeniem regulującym zasady rozdziału środków na pokrycie kosztów akcji przeciwpożarowej było rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 kwietnia 1939 roku wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu o zawiadywaniu sumami na koszty akcji przeciwpożarowej, sposobie ich pobierania oraz dysponowania nimi i kontroli ich zużycia (*DzU* 1939, nr 37, poz. 243).

<sup>9</sup> Ustawa o ochronie przed pożarami..., op. cit., art. 24 ust. 1 i 2.

miejsce zdarzenia. Dowodzenie to przejmował automatycznie naczelnik straży zawodowej, o ile przybyła ona na miejsce zdarzenia. Utrzymanie porządku i zabezpieczenie życia i mienia mieszkańców w miejscowości nawiedzanej przez pożar lub inną klęskę należało do państwowych organów bezpieczeństwa publicznego lub przełożonego gminy. Rządowa władza administracji ogólnej miała prawo objąć ogólne kierownictwo akcją ratunkową. W takim przypadku podlegali jej wszyscy naczelnicy straży pożarnej, organa bezpieczeństwa publicznego i przełożeni gmin w miejscowości lub miejscowościach objętych akcją ratunkową<sup>10</sup>.

#### **1.1.4. Wsparcie działań przez inne służby i podmioty**

W przypadku gdy siły i środki władzy cywilnej były niewystarczające, właściwy organ administracji publicznej miał prawo wezwać na pomoc jednostki wojskowe. Zgodnie z dekretem o używaniu wojska do zabezpieczenia porządku publicznego<sup>11</sup> oraz rozporządzeniem wydanym na jego podstawie<sup>12</sup>, wezwanie takie mogło nastąpić:

- w przypadku klęsk żywiołowych;
- w przypadku zbiorowych aktów gwałtu publicznego i zbrojnych wystąpień przeciwko państwu;
- we wszystkich innych przypadkach przewidzianych w ustawach administracyjnych lub sądowych.

Udział wojska w takich przypadkach nazywany był służbą asystencyjną. Służba taka mogła być uruchomiona w przypadku ruszenia lodów, powodzi, zamieci śnieżnych, pożarów lasów itp. Polegała ona na udziale w tłumieniu pożarów, usuwaniu zasp śnieżnych lub uwalnianiu torów kolejowych od zapór, spowodowanych oberwaniem się skał lub usunięciem nasypów. W żadnym wypadku wojska nie można było użyć do wykonywania czynności nie należących bezpośrednio do akcji podczas klęsk żywiołowych, np. do regulacji rzek, sypania

---

<sup>10</sup> Ibidem, art. 24, ust. 3.

<sup>11</sup> Dekret z dnia 2 stycznia 1919 roku o używaniu wojska w wypadkach wyjątkowych, (Dz. P.P.P. Rok 1919 nr 1, poz. 80).

<sup>12</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 kwietnia 1919 roku o sposobie użycia wojska dla zabezpieczenia porządku publicznego, (Dz. P.P.P. Rok 1919 nr 35, poz. 276, z późn. zmianami).

wałów ochronnych itp. Udział wojska był odpłatny i obciążał tę władzę, która pomocy zażądała<sup>13</sup>.

Poza omówionymi już przypadkami, cytowany dekret przewidywał użycie wojska do ochrony infrastruktury niezbędnej do funkcjonowania państwa. Działania takie nazywano akcją przeciwstrajkową. Polegała ona na zapewnieniu przez wojsko działania łączności (pocztowej, telegraficznej i telefonicznej) oraz transportu kolejowego. Natomiast w żadnym przypadku działania wojska nie mogły być wykorzystane przeciw strajkującym.

Innym sposobem uzyskania dodatkowych sił i środków w sytuacjach nadzwyczajnych był obowiązek udzielania pomocy i współdziałania przy akcji ratowniczej, nałożony na każdą osobę przebywającą w gminie<sup>14</sup>. Obowiązki te zostały znacznie rozszerzone i doprecyzowane w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych<sup>15</sup>. W sumie, każda osoba na wezwanie kierownika akcji ratunkowej lub upoważnioną władzę, miała obowiązki zarówno w zakresie udzielania pomocy poszkodowanym, czynnego uczestnictwa w prowadzonych działaniach, jak i w zakresie pełnienia wart dla ochrony przed powstaniem pożaru lub innej klęski.

## 1.2. Model brytyjski

### 1.2.1. Podstawy prawne i podział zadań pomiędzy organy administracji publicznej

Zasady planowania działań oraz podział kompetencji pomiędzy organami administracji i służbami regulują:

- Ustawa o obronie cywilnej z 1949 r.;
- Ustawa o ochronie ludności w okresie pokoju z 1986 r.;
- Rozporządzenie w sprawie obrony cywilnej z roku 1987 i 1993;
- Przepisy w sprawie kontroli zagrożeń powodowanych poważnymi awariami przemysłowymi (CIMA) z 1990 r.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Szerzej na ten temat zob. Rozkaz Ministra Spraw Wojskowych z dnia 23 listopada 1925 roku, Przepisy o udzielaniu pomocy wojskowej władzom cywilnym (Regulamin służby wewnętrznej *cz. VIII*).

<sup>14</sup> Ustawa o ochronie przed pożarami..., op. cit., art. 28.

<sup>15</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 kwietnia 1939 roku o obowiązkach ludności w wypadkach pożarów lub innych klęsk (DzU 1939, nr 37, poz. 242).

<sup>16</sup> W. R. Tucker, *Disasters and Emergencies: Managing the response*, The Institution of Fire Engineers 1999, s. 9.

Zasadniczo działania na wypadek katastrofy na obszarze Zjednoczonego Królestwa podejmowane są na szczeblu lokalnym. W przypadku, gdy skala katastrofy przekracza możliwości operacyjno-techniczne służb lokalnych, uruchamiana jest pomoc z terenów sąsiednich. Szczebel centralny włącza się do działań wówczas, gdy służby lokalne poszukują doradztwa specjalistycznego lub pomocy od ministerstw oraz w przypadku zdarzeń o charakterze transgranicznym (katastrofy nuklearne za granicą lub wypadki satelitów). Istnieje jednak możliwość, że działania będą koordynowane przez szczebel centralny. W takim przypadku Rada Ministrów powołuje wiodące ministerstwo (Lead Government Department – w skrócie LGD)<sup>17</sup>. Ministerstwa mają wstępnie przyporządkowane właściwe sobie rodzaje zdarzeń. W efekcie powstała siatka bezpieczeństwa, która obejmuje 18 rodzajów zdarzeń i ma charakter zamknięty<sup>18</sup>. Dodatkowym elementem, mogącym mieć wpływ na strukturę koordynacji działań przez szczebel centralny, jest fakt, że poszczególne terytoria wchodzące, poza Anglią, w skład Wielkiej Brytanii (Szkocja, Walia, Irlandia Północna) mają własne urzędy terytorialne. Urzędy te mogą podjąć się funkcji kierowania lub koordynacji<sup>19</sup>. Jednak nawet powołanie wiodącego ministerstwa nie zmienia procedur i powiązań obowiązujących w normalnym trybie. Te procedury i powiązania są opracowywane w postaci planów i wdrażane przez władze lokalne.

Tworzenie planów oparte jest o kilka zasad:

1. Plan musi być elastyczny, tj. uwzględniać zarówno zdarzenia średnie, jak i duże oraz przewidywalne i nieprzewidywalne;
2. Przygotowanie do zarządzania kryzysowego musi być zintegrowane tj.:
  - nacisk musi być położony na samo prowadzenie działań niezależnie od przyczyny zdarzenia;
  - struktura zarządzania kryzysem powinna być oparta o normalną strukturę organizacyjną (Bill Tucker wyjaśnia tę zasadę jako rozszerzanie tego, co ludzie robią normalnie<sup>20</sup>);
  - działania różnych komórek wewnątrz organizacji muszą być ze sobą zintegrowane;
  - niezbędne jest koordynowanie działań z innymi władzami i organizacjami;

---

<sup>17</sup> Dealing with Disasters, Third edition, Home Office 1997, s. 34.

<sup>18</sup> Ibidem, s. 47, załącznik C.

<sup>19</sup> Ibidem, s. 19.

<sup>20</sup> Disaster and emergencies. ..., op. cit., s. 11.

3. Plan musi zawierać ponadto następujące elementy:

- ocenę zagrożenia;
- zapobieganie;
- przygotowanie do ewentualnych działań,
- działania ratownicze;
- działania w fazie odbudowy.

Przygotowaniem, wdrożeniem i wzajemną koordynacją planów w poszczególnych władzach lokalnych zajmują się wyspecjalizowane komórki zatrudniające oficerów planowania kryzysowego (w skrócie EPO<sup>21</sup>). Szkolenie kadr dla tych komórek prowadzi szkoła o nazwie Emergency Planning College<sup>22</sup>.

Poza samym tworzeniem planów, na terenie Wielkiej Brytanii dużą rolę przywiązuje się do aktywnego uczestnictwa poszczególnych służb i osób funkcyjnych na każdym etapie procesu planowania. Poszczególne służby nie tylko uczestniczą w przygotowaniu materiałów wstępnych, ale również zatwierdzają poszczególne fragmenty planu i prowadzą szkolenia osób wykorzystujących plany. Jednym z istotnych elementów wdrażania planów jest poznanie osób z innych służb, z którymi przyjdzie współdziałać podczas działań. Celem osobistego poznania osób z różnych służb i agencji oraz dla zapewnienia szybkiego przepływu informacji pomiędzy administracją i służbami ratowniczymi, władze lokalne tworzą różne zespoły ekspertów. Dla miasta Londyn takim forum wymiany informacji i spotkań przedstawicieli różnych służb jest Zespół Współdziałania Służb Ratowniczych Miasta Londyn<sup>23</sup>, w skrócie LESLP<sup>24</sup>.

### **1.2.2. Organizacja i kierowanie działaniami**

Tworzenie niezbędnej struktury organizacyjnej oraz prowadzenie działań opiera się na dwóch procedurach zależnych od skali zdarzenia. Podczas zdarzeń o skali awarii (wypadku), służby ratownicze działają w oparciu o wcześniej ustalone procedury, bez potrzeby angażowania władz lokalnych czy dodatkowych sił wspomagających. Jednak nawet przy niewielkich zdarzeniach istnieje stały schemat organizacyjny obowiązujący wszystkie służby.

---

<sup>21</sup> W oryginale: Emergency Planning Officer.

<sup>22</sup> Więcej na ten temat: <http://www.epcollege.gov.uk/>.

<sup>23</sup> W oryginale: London Emergency Services Liaison Panel.

<sup>24</sup> Więcej na ten temat: <http://www.leslp.gov.uk/frames.htm>.



Schemat ten to trzy poziomy dowodzenia (operacyjny, taktyczny i strategiczny), stały przydział zadań dla poszczególnych służb oraz oparcie kierowania działaniami o służbę wiodącą<sup>25</sup>.

W niektórych przypadkach dowodzący działaniami mogą zwrócić się o wdrożenie procedury Poważnego Zdarzenia<sup>26</sup>. Poważne Zdarzenie, to każde zdarzenie wymagające zastosowania specjalnych procedur, które obejmują:

- udzielanie pomocy medycznej, ratowanie i transportowanie dużej liczby poszkodowanych;
- zaangażowanie bezpośrednio, lub pośrednio, dużej liczby osób;
- zorganizowanie obsługi informacyjnej dla znacznej ilości ludzi i mediów;
- użycie na dużą skalę sił i środków dwóch lub więcej służb ratowniczych (w ramach zespolonego działania);
- mobilizowanie i organizowanie służb ratowniczych i wspomagających, np. władz lokalnych, w celu zaspokojenia potrzeb w zakresie obsługi pośmiertnej, pomocy medycznej lub mieszkaniowej dla dużej liczby ludzi.

Brytyjska służba zdrowia określa, że Poważne Zdarzenie to każde zdarzenie stanowiące poważne zagrożenie dla zdrowia danej społeczności, zakłócające normalny tok pracy służby zdrowia lub powodujące wystąpienie (groźbę wystąpienia) dużej liczby poszkodowanych, wymagające wprowadzenia specjalnych procedur przez szpitale, pogotowie ratunkowe lub władze medyczne<sup>27</sup>.

Zgłoszenie potrzeby wdrożenia procedur związanych z dużym zdarzeniem skutkuje uruchomieniem Grupy Koordynacji Strategicznej<sup>28</sup>, w skrócie SCG. Grupa ta zapewnia koordynację działań prowadzonych przez wiele różnych agencji na znacznym obszarze, analizuje ekspertyzy wykonywane przez różne służby, pośredniczy w przepływie informacji pomiędzy miejscem zdarzenia a władzami centralnymi, zapewnia obsługę medialną, organizuje punkt informacji o poszkodowanych i realizuje wiele innych zadań. Powoływanie SCG jest zazwyczaj obowiązkiem policji, natomiast to, kto przewodniczy jej pracom, wynika z przypisania poszczególnym służbom roli wiodącej przy danym rodzaju zdarzenia.

---

<sup>25</sup> Disaster and emergencies. ..., op. cit., s. 34- 38.

<sup>26</sup> W oryginale: Major Incident.

<sup>27</sup> Dealing with Disaster..., op. cit., s. 43, załącznik A.

<sup>28</sup> W oryginale: The Strategic Coordinating Group.

Powołanie SCG nie zdejmuje odpowiedzialności z dowódców niższego szczebla (taktycznego i operacyjnego). Strukturę organizacyjną działań po powołaniu grupy przedstawia załącznik nr 2.

### **1.2.3. Wsparcie działań przez inne służby i podmiot**

W przypadku, gdy siły i środki będące w posiadaniu władzy lokalnej okażą się niewystarczające, podstawowym sposobem ich zwiększenia jest wsparcie prowadzonych działań siłami władz sąsiednich. Pomoc wzajemna jest jednym z elementów planowania działań i opiera się na porozumieniach zawieranych pomiędzy poszczególnymi władzami lokalnymi<sup>29</sup>. Dodatkowo do działań można skierować organizacje wolontariuszy, a w szczególnym przypadku wojsko. Ministerstwo obrony W. Brytanii przewiduje trzy kategorie pomocy wojska dla ludności cywilnej. Są to:

- Kategoria A – pomoc dla władz cywilnych w zwalczaniu skutków naturalnych katastrof lub wypadków;
- Kategoria B – krótkoterminowa, rutynowa pomoc przy specjalnych projektach o znacznej wartości społecznej dla cywilnej społeczności;
- Kategoria C – wzmocnienie służb komunalnych (lub podobnych) przez wolontariuszy wojskowych na określony czas.

Siły zbrojne utrzymują też pożarniczy odwód operacyjny, obejmujący ponad 200 samochodów pożarniczych obsługiwanych przez żołnierzy. Odwód ten jest przygotowywany na wypadek wojny (zabezpieczenie lotnisk) i na wypadek strajku strażaków (strażacy w Wielkiej Brytanii mogą legalnie strajkować, o ile wyczerpią drogę negocjacyjną i uprzedzą rząd z miesięcznym wyprzedzeniem o zamiarze strajku). Możliwość użycia tych samochodów jest ograniczona ze względu na konieczność ich rozkonserwowania oraz zmobilizowania obsługi, co w warunkach pokojowych zajmuje 2 tygodnie<sup>30</sup>. Niewielką przydatność tego odwołu potwierdziły działania w trakcie strajku strażaków angielskich w listopadzie 2002 r. Zmobilizowani na ich miejsce żołnierze dysponowali przestarzałymi samochodami z lat pięćdziesiątych, bez sprzętu ratownictwa technicznego i medycznego. Nie posiadali też niezbędnych umiejętności. W efekcie strażacy wielokrotnie przerywali strajk, by podjąć

---

<sup>29</sup> *Dealing with Disaster...*op. cit., s. 38.

<sup>30</sup> Szkolenie dla starszych oficerów PSP, Fire Service College Moreton in Marsh, maj 1998, notatki własne.

działania ratownicze. Mimo to doszło do co najmniej 4 zgonów spowodowanych zbyt późnym udzieleniem pomocy<sup>31</sup>.

Niezależnie od możliwości udzielania pomocy władzom lokalnym, wojsko może brać udział przy utrzymaniu porządku publicznego i przestrzegania prawa oraz zapewniać istotne usługi dla cywilnych ministerstw. Koszty udziału wojska w działaniach częściowo lub całkowicie pokrywa władza lokalna, która zażądała pomocy<sup>32</sup>.

Dużą wagę przy planowaniu działań ratowniczych przywiązuje się do udziału służb i stowarzyszeń grupujących wolontariuszy. Generalnie w Wielkiej Brytanii funkcjonują cztery rodzaje organizacji ochotniczych:

- organizacje funkcjonujące samodzielnie (Brytyjski Czerwony Krzyż, Armia Zbawienia, Królewska Służba Kobiet);
- grupy wykonujące specjalistyczne usługi (np. Brytyjska Rada ds. Ratownictwa Jaskiniowego, Rada ds. Ratownictwa Górskiego itp.);
- osoby indywidualne posiadające szczególne umiejętności i wiedzę (np. reprezentanci grup religijnych);
- organizacje specjalizujące się we wspomaganiu socjalno-psychologicznym (np. Organizacja Samarytańska).

Zasadniczo zakłada się, że wolontariusze nie prowadzą działań samodzielnie, lecz wspierają profesjonalną służbę. Zakres tej pomocy jest określony w planach, zaś służba odpowiedzialna za dany obszar działań jest zobowiązana do rozpoznania czy i jakim zakresem wiedzy i umiejętności dysponują wolontariusze<sup>33</sup>. Władze centralne nie posiadają natomiast innych odwołów operacyjnych ani możliwości przerwania cywilnych sił ratowniczych z jednego rejonu do drugiego, natomiast mogą wspomagać finansowo władzę prowadzącą działania na swoim terenie.

Zasada, że władza lokalna pokrywa koszty działań, nie oznacza, że w sytuacjach nadzwyczajnych nie otrzyma pomocy od władz centralnych. Zasady refundowania władzom lokalnym kosztów działań reguluje Plan (Przepis) Bellwina, nazywany tak od nazwiska Lorda Bellwina, który zaproponował to rozwiązanie w 1989 r. (plan ten obejmuje obszar Walii i Anglii, natomiast Szkocja ma odrębne rozwiązania w tym zakresie). Przyznanie pomocy finansowej nie jest automatyczne. Obejmuje ono potwierdzone rachunkami wydatki

---

<sup>31</sup> Na podstawie wiadomości TVP 14, 15 i 25.11.2002, <http://wiadomosci.tvp.pl/wiadomosci>.

<sup>32</sup> Dealing with Disaster...op. cit., s. 12-14.

<sup>33</sup> Ibidem, s. 23.

wynikające z niezbędnych i natychmiastowych działań. Dodatkowo refundować można koszty nadgodzin i prac zleconych, w tym również koszty udziału organizacji zrzeszających wolontariuszy, które wspomagały władze lokalne. Refundacji podlegają tylko koszty powyżej pewnego progu, do którego władze muszą finansować działania samodzielnie (dla obszaru Walii w 1990 r. poziom ten wynosił 2 funty w przeliczeniu na dorosłego mieszkańca). Schemat Bellwina wyklucza natomiast refundowanie:

- kosztów, które normalnie powinny być pokryte przez ubezpieczenie;
- wydatków inwestycyjnych;
- wynagrodzeń pracowników zatrudnionych na stałe (można natomiast refundować koszty nadgodzin);
- stałych kosztów energii i maszyn;
- nakładów związanych z unowocześnieniem, a włączonych do kosztów napraw.

Wyjątkowo, podczas działań związanych z katastrofą lotniczą nad Lockerbie (Szkocja) w 1988 r., władze lokalne otrzymały 100% zwrot wydatków. Przyznając tę pomoc władze Szkocji stosowały jednak nieco odmienną metodykę naliczania kosztów, niż stosowany obecnie Plan Bellwina<sup>34</sup>.

### **1.3. Model francuski**

#### **1.3.1. Podstawy prawne i podział zadań pomiędzy organy administracji publicznej**

Podział kompetencji i zadania poszczególnych organów administracji publicznej we Francji regulują następujące akty prawne:

- Ustawa nr 55-385 w sprawie ustanowienia stanu wyjątkowego oraz wprowadzająca stan wyjątkowy w Algierii;
- Dekret nr 83-321 z 20 kwietnia 1983 r. o uprawnieniach komisarzy Republiki w zakresie obrony o charakterze niemilitarnym;
- Dekret nr 86-1231 z 2 grudnia 1986 r. w sprawie operacyjnych ośrodków obrony;
- Ustawa nr 87-565 z 22 lipca 1987 r. w sprawie organizacji bezpieczeństwa cywilnego, ochrony lasów przed pożarami i przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom;

---

<sup>34</sup> Disaster and Emergencies ..., op. cit., s. 72-73.

- Dekret nr 88-622 z 6 maja 1988 r. w sprawie planów doraźnych, wydany w zastosowaniu ustawy nr 87-565 z 22 lipca 1987 r. o organizacji bezpieczeństwa cywilnego, ochronie lasów przed pożarami oraz o zapobieganiu nadzwyczajnym zagrożeniom. Organizacja i kierowanie działaniami<sup>35</sup>.

Wynikające z ww. aktów prawnych kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie przeciwdziałania skutkom wypadków, katastrof i klęsk żywiołowych są mocno ograniczone. Formalnie za zapobieganie zagrożeniom, rozdział pomocy i ratownictwo odpowiada burmistrz jako zwierzchnik administracji samorządowej w gminie. Do dyspozycji burmistrzów pozostają strażacy zawodowi (łącznie na terenie Francji pracuje ich ponad 35 tysięcy) oraz ochotnicy (ponad 195 tys. ). Wyjątkiem są miasta Paryż i Marsylia, gdzie funkcjonują odpowiednio Paryska Brygada Straży Pożarnej (BSPP) skupiająca ponad 7000 żołnierzy – strażaków oraz Marsylski Batalion Straży Pożarnej (BMPM) skupiający 1900 marynarzy – strażaków. Oba te bataliony podlegają bezpośrednio ministerstwu spraw wewnętrznych<sup>36</sup>.

Strażacy skupieni są w brygady gminne, międzygminne i departamentalne. Brygady te są finansowane z budżetu samorządu lokalnego i podlegają prezydentowi rady generalnej<sup>37</sup>. Bezpośrednimi działaniami ratowniczymi kieruje z pewnymi wyjątkami właściwy organ policji<sup>38</sup>, zaś całością działań burmistrz. W momencie, gdy siły i środki w jego dyspozycji się wyczerpią lub zdarzenie obejmie obszar więcej niż jednej gminy, działaniami kieruje właściwy prefekt (przedstawiciel władzy rządowej), któremu automatycznie podlegają siły jakie do tej pory były w dyspozycji burmistrza<sup>39</sup>. Od tego momentu organizacja i prowadzenie działań spoczywa na administracji rządowej.

---

<sup>35</sup> Stany wyjątkowe, [w:] Przekłady aktów prawnych, Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Kancelaria Sejmu Warszawa 2002 r.

<sup>36</sup> Więcej na ten temat zob. <http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/divers/anglais/> oraz [http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/a/a3\\_statistiques/a38\\_securite\\_civile/Services\\_d\\_incendie\\_et\\_de\\_secours.0](http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/a/a3_statistiques/a38_securite_civile/Services_d_incendie_et_de_secours.0).

<sup>37</sup> E. W. Roguski, Narodowe systemy zarządzania kryzysowego oraz planowania cywilnego w wybranych państwach Europy, [w:] Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie lokalnym, Szkoła Główna Służby Pożarniczej oraz Fundacja Edukacja i Technika Ratownictwa Częstochowa 2001, s. 31-34.

<sup>38</sup> Ustawa nr 87-565 z 22 lipca 1987 roku w sprawie organizacji bezpieczeństwa cywilnego, ochrony lasów przed pożarami przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom, Journal officiel de la République française z 23 lipca 1987 roku, [w:] Stany wyjątkowe ..., op. cit., art. 5.

<sup>39</sup> Directorate of Civil Defence and Safety, <http://www.icdo.org/National%20structures/France.pdf>, s. 4.

Za przygotowanie, planowanie i koordynację działań administracji na wypadek wystąpienia zagrożeń o charakterze niemilitarnym, odpowiada Dyrektoriat Bezpieczeństwa Publicznego (w skrócie DDSC) podległy ministrowi spraw wewnętrznych. W skład dyrektoriatu wchodzi międzyministerialne centrum zarządzania kryzysowego<sup>40</sup> w skrócie COGIC<sup>41</sup>. Centrum to zapewnia bieżącą koordynację działań na obszarze całego kraju oraz zapewnia prowadzenie operacji tak w kraju, jak i poza jego granicami.

Obszar kraju został podzielony na 9 ponaddepartamentalnych stref bezpieczeństwa. W sześciu z tych stref działają międzyregionalne ośrodki operacyjnej koordynacji bezpieczeństwa publicznego (w skrócie CIRCOSC). Ośrodki te mieszczą się w Marsylii, Lionie, Rennes, Bordeaux, Metz i w Paryżu (niektóre z nich obsługują kilka stref). W trakcie organizacji jest ośrodek w Lille. Ich zadaniem jest zapewnienie koordynacji i pomocy oraz prowadzenie operacji ratowniczych podległych władzy prefekta, właściwego dla danej strefy bezpieczeństwa. Relacje pomiędzy CIRCOSC, a innymi centrali i służbami przedstawia załącznik nr 3. Prefekt ten odpowiada również za przygotowanie środków ochronnych dla kilku departamentów wchodzących w skład strefy bezpieczeństwa. Schemat obiegu informacji i koordynacji działań przedstawia załącznik nr 4.

### **1.3.2. Dowodzenie i kierowanie działaniami**

Podział kompetencji oraz odpowiedzialność za zadania wykonywane podczas działań regulują odpowiednie plany. Cytowana ustawa o organizacji bezpieczeństwa cywilnego, w art. 1 wymienia 2 rodzaje planów – plany organizacji pomocy zwane planem ORSEC oraz doraźne plany ratownicze, które zawierają:

- plany interwencyjne;
- plany niesienia pomocy dużej liczbie ofiar;
- specjalistyczne plany doraźne związane z określonym zagrożeniem<sup>42</sup>.

Prefekt daje początek departamentalnemu planowi ORSEC. Plany te zawierają listę środków publicznych i prywatnych dostępnych w razie wystąpienia katastrofy oraz określają warunki ich użycia przez organy właściwe ds. kierowania pomocą. Dodatkowo prefekt przygotowuje doraźne plany ratownicze dotyczące specyficznych rodzajów zagrożeń lub

---

<sup>40</sup> W oryginale: Le centre opérationnel de gestion interministérielle des crises.

<sup>41</sup> [http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/c/c5\\_defense\\_secu\\_civil/c55\\_autres\\_acteurs/cogic](http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/c/c5_defense_secu_civil/c55_autres_acteurs/cogic).

<sup>42</sup> Ustawa nr 87-565 z 22 lipca 1987 roku w sprawie organizacji bezpieczeństwa cywilnego..., op. cit., art. 1,3 i 4.

metod postępowania (np. Plan Czerwony, obejmujący łańcuch pomocy medycznej na wypadek wystąpienia masowych ofiar)<sup>43</sup>. Niezależnie od planów departamentalnych, wykonywany jest plan ORSEC dla każdego z obszarów chronionych oraz dla całego kraju.

W przypadku uruchomienia planu ORSEC, kierowanie całością działań obejmuje właściwy terytorialnie prefekt. W przypadku prowadzenia działań na obszarze kilku departamentów, premier wyznacza jednego z prefektów do kierowania całością działań<sup>44</sup>.

### **1.3.3. Wsparcie działań przez inne służby i podmioty**

Niezależnie od sił ratowniczych i żandarmerii, prefekci mają do dyspozycji międzydepartamentalną służbę ekonomiczną, obronę cywilną i ochronę cywilną. Plany mogą również obejmować zarówno udział wojska, jak i możliwość użycia materiałów będących w posiadaniu osób prywatnych oraz organizacji i przedsiębiorstw. Ponadto do działań może być włączonych szereg jednostek podporządkowania centralnego. Przykładowo trzy jednostki szkolenia bezpieczeństwa cywilnego i interwencji (UIISC) wzmocnione żołnierzami i innym personelem tworzą DICA. Jest to oddział interwencyjny, przystosowany do transportu drogą lotniczą. W jego skład wchodzi w pierwszym rzucie 50 osób i 6 psów, a w razie potrzeby można uruchomić kolejnych 150 osób wyposażonych w ciężki sprzęt techniczny<sup>45</sup>. Do jednostek podporządkowania centralnego zalicza się również 20 baz lotniczych wyposażonych w 33 śmigłowce i 24 bombowce wodne, służące do gaszenia pożarów lasów. Niszczeniem niewypałów zajmuje się 18 ośrodków rozminowania (wliczając 2 zlokalizowane poza terytorium Francji) zatrudniające 120 osób. Dodatkowo w działaniach można wykorzystać cztery bazy logistyczne (ESOL) zatrudniające 126 osób i odpowiedzialne za wspieranie sił i środków Dyrektoriatu Bezpieczeństwa Publicznego<sup>46</sup>. Strukturę organizacyjną prowadzenia i wspomaganie działań, z podziałem na poszczególne szczeble administracji, przedstawia załącznik nr 5.

W sytuacjach szczególnych, w celu wykonania powierzonych im zadań, właściwe organy państwa mogą również przystąpić do rekwirowania środków prywatnych niezbędnych do

---

<sup>43</sup> Przykładowy spis rodzajów planów jakimi posługują się centra koordynacyjne, można znaleźć na stronie: <http://www.oieau.fr/inondations/ang/chap2/plansec.htm>.

<sup>44</sup> Ustawa nr 87-565 z 22 lipca 1987 roku w sprawie organizacji bezpieczeństwa cywilnego..., op. cit., art. 5.

<sup>45</sup> <http://www.strategicsinternational.com/4entebib.htm>.

<sup>46</sup> <http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/divers/anglais/ddsc>.

udzielania pomocy. Gmina, na rzecz której dokonano rekwizycji, zobowiązana jest zwrócić koszty z tym związane<sup>47</sup>.

## **1.4. Model niemiecki**

### **1.4.1. Podstawy prawne i podział zadań pomiędzy organy administracji publicznej**

Specyfika ochrony ludności w Republice Federalnej Niemiec wynika z faktu, że zadania z tym związane podzielone są na cztery poziomy: samorządowy, miejsko-okręgowy (powiatowy), poziom kraju związkowego (landu) i federalny<sup>48</sup>. Najważniejszym w ww. jest szczebel kraju związkowego, gdyż poszczególne kraje posiadają własny rząd i parlament, i to właśnie one są źródłem prawa w zakresie ochrony przed katastrofami, bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony przeciwpożarowej, a także ratownictwa publicznego. Natomiast zadaniem rządu federalnego jest rozszerzona ochrona ludności w okresie wojny. Taki podział kompetencji skutkuje nie tylko odrębnością stanu prawnego, ale i dublowaniem struktur organizacyjnych (odrębny stan prawny i struktura organizacyjna na czas pokoju i wojny)<sup>49</sup>.

Podstawowym ogniwem realizującym zadania w zakresie ochrony ludności czasu pokoju jest powiat, zaś personalnie za realizację zadań ochronnych w przypadku klęsk żywiołowych, awarii, pożarów i innych zdarzeń zagrażających życiu i zdrowiu ludzi odpowiada starosta (burmistrz miasta na prawach powiatu). Gminy mają dość ograniczone zadanie w tym zakresie, gdyż do ich kompetencji należy ochrona przeciwpożarowa, realizowana głównie przy wykorzystaniu jednostek ochotniczych straży pożarnych. Ostatnim (najwyższym) szczeblem administracji terenowej odpowiedzialnym za realizację zadań w zakresie ochrony ludności w przypadku klęsk żywiołowych, awarii i katastrof czasu pokoju jest, zgodnie z konstytucją RFN, kraj związkowy<sup>50</sup>. W efekcie takiego podziału zadań, stan prawny na

---

<sup>47</sup> Ustawa nr 87-565 z 22 lipca 1987 roku w sprawie organizacji bezpieczeństwa cywilnego..., op. cit., art. 10 i 11.

<sup>48</sup> Obrona Cywilna niektórych państw europejskich, Urząd SOCK, Warszawa 1995 r.

<sup>49</sup> Administracja wobec sytuacji kryzysowych..., op. cit., materiały dodatkowe s. 41.

<sup>50</sup> T. Berliński, Ochrona ludności i obrona cywilna w innych państwach i NATO, [w:] W. Kitler (kier. nauk.) Współczesny wymiar obrony cywilnej RP w świetle integracji ze strukturami zachodnioeuropejskimi, część I, AON, Warszawa 2000, s. 159.



obszarze RFN jest silnie zróżnicowany nie tylko w zakresie określania struktur, ale nawet w zakresie pojęć podstawowych. I tak np. w Meklemburgii Pomorze Przednie ustanowiono następującą definicję katastrofy:

„Katastrofą w znaczeniu ustawy jest zdarzenie, które zagraża lub szkodzi życiu, zdrowiu lub zaopatrzeniu w niezbędne artykuły znacznej ilości ludzi, środowisku lub znacznym dobrom materialnym w tak nadzwyczajnej ilości, że skuteczna pomoc i ochrona mogą być zapewnione, jeżeli odpowiednie organy, urzędy i wykorzystane siły współdziałają pod jednolitym kierownictwem organu systemu ochrony przed katastrofami”<sup>51</sup>.

To samo pojęcie w Północnej Nadrenii – Westfalii zdefiniowane jest następująco:

„Z katastrofą mamy do czynienia, gdy zdarzenie naturalne, nieszczęśliwy wypadek, eksplozja lub tym podobne zdarzenie zagraża bezpośrednio lub istotnie zdrowiu i życiu znacznej liczby ludzi, znacznym dobrom materialnym lub niezbędnemu do życia zaopatrzeniu lub zakwaterowaniu społeczeństwa”<sup>52</sup>.

Duża samodzielność poszczególnych powiatów i krajów związkowych w odniesieniu do metod realizacji powierzonych im obowiązków ma zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki. Samodzielność wymusza na władzach lokalnych podejmowanie działań i inwestycji na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom oraz zapobiega marnowaniu środków na inwestycje mało przydatne dla danej społeczności. Z drugiej jednak strony, w momencie wyczerpania się własnych sił i środków, powiaty mają bardzo ograniczoną możliwość ich uzupełnienia. Można bowiem skorzystać z pomocy jedynie tych powiatów, z którymi podpisało się umowę o pomocy wzajemnej. Bez takiej umowy służby ratownicze nie podejmą działań poza swoim terenem. W efekcie, nawet podczas powodzi w 1997 r. nie można było przesunąć sił ratowniczych z obszarów niezagrażonych do tych, które były objęte klęską żywiołową<sup>53</sup>.

#### **1.4.2. Dowodzenie i kierowanie działaniami**

---

<sup>51</sup> S. Lenard, Transgraniczny system obrony przed skutkami wypadków i katastrof na granicy polsko-niemieckiej, rozprawa doktorska, AON, Warszawa 2000, s. 18.

<sup>52</sup> Ibidem., s. 19.

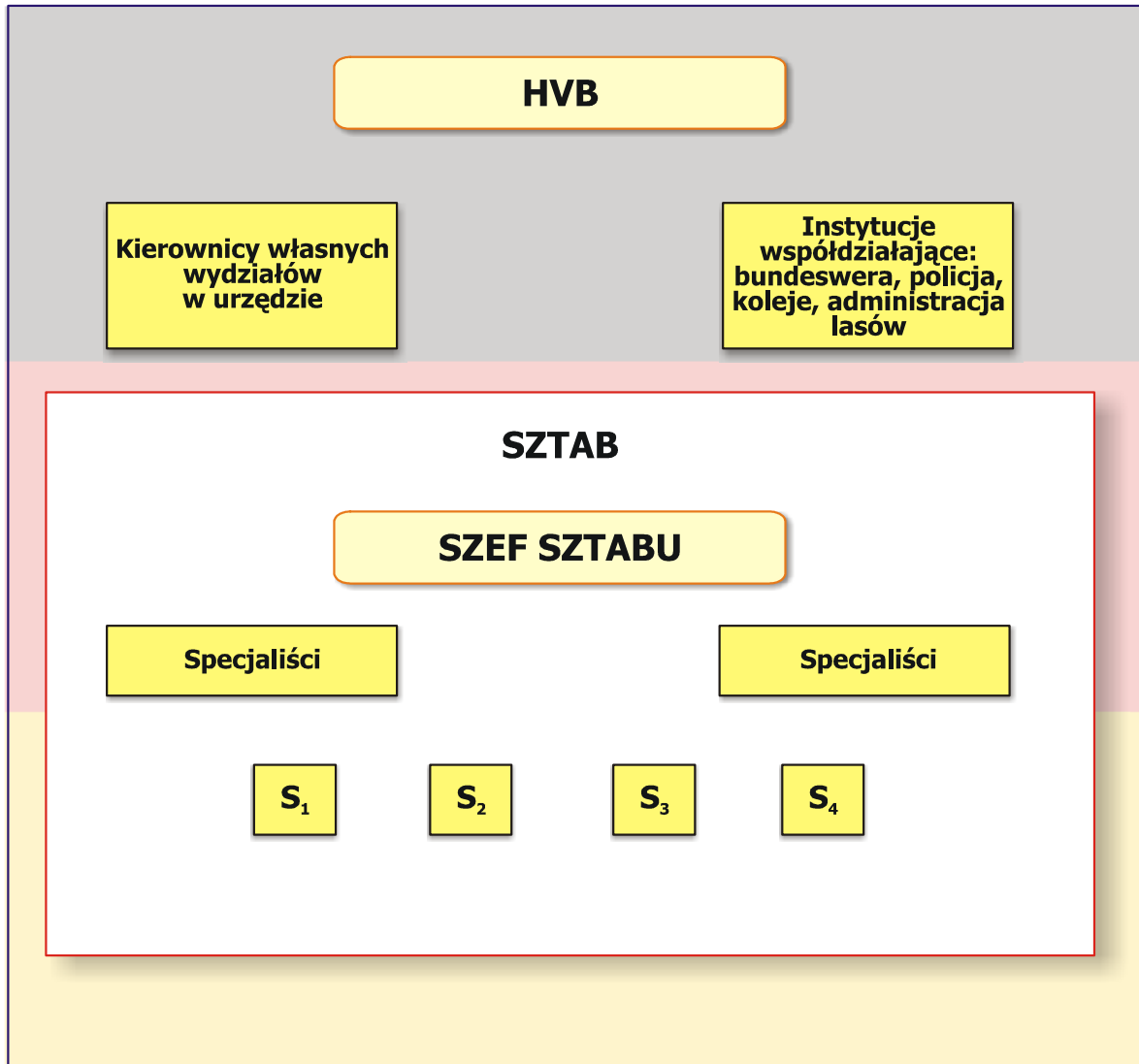
<sup>53</sup> Materiały z podsumowania ćwiczeń pod nazwą „EURO-98 Ochrona przed skutkami katastrof” prowadzonych w dniach 20-21 sierpnia 1998 roku na Nysie Łużyckiej w Gubinie, notatki własne autora.

Podstawową służbą podejmującą działania w przypadku katastrof i klęsk żywiołowych jest straż pożarna, do której zadań należy m.in. współudział w działaniach związanych z obroną cywilną i systemem ochrony przed katastrofami. Pozostały potencjał ratowniczy, znajdujący się w powiatach i dużych miastach, kierowany jest do działań przez odpowiednie instytucje. W krajach związkowych organami odpowiedzialnymi za prowadzenie systemu ochrony przed wypadkami i katastrofami zarówno w czasie pokoju, jak i wojny, są osoby kierujące urzędami powiatowymi oraz miastami wydzielonymi z powiatów. Ponieważ osoby te mogą pełnić różne nazywane funkcje, wprowadzono pojęcie osoby odpowiedzialnej w skrócie HVB (Hauptverwaltungsbeamte). Osoby te powołują sztab działań o strukturze przedstawionej na schemacie nr 1. W sumie sztab HVB składa się z:

1. Kierującego sztabem;
2. Szefów następujących grup:
  - a) sprawy osobowe i służba wewnętrzna (oznaczona na schemacie jako S1);
  - b) sytuacja, rozpoznanie i analiza (S2);
  - c) planowanie operacyjne (S3);
  - d) zaopatrzenie (S4);
3. Przedstawicieli organizacji współdziałających w systemie jako doradców fachowych, z funkcjami kierowniczymi określonymi przez HVB;
4. Przedstawicieli własnego urzędu oraz pracowników innych urzędów stanowiących personel łącznikowy;
5. Innych specjalistów;
6. Współpracowników sztabu oraz innego personelu pomocniczego<sup>54</sup>.

---

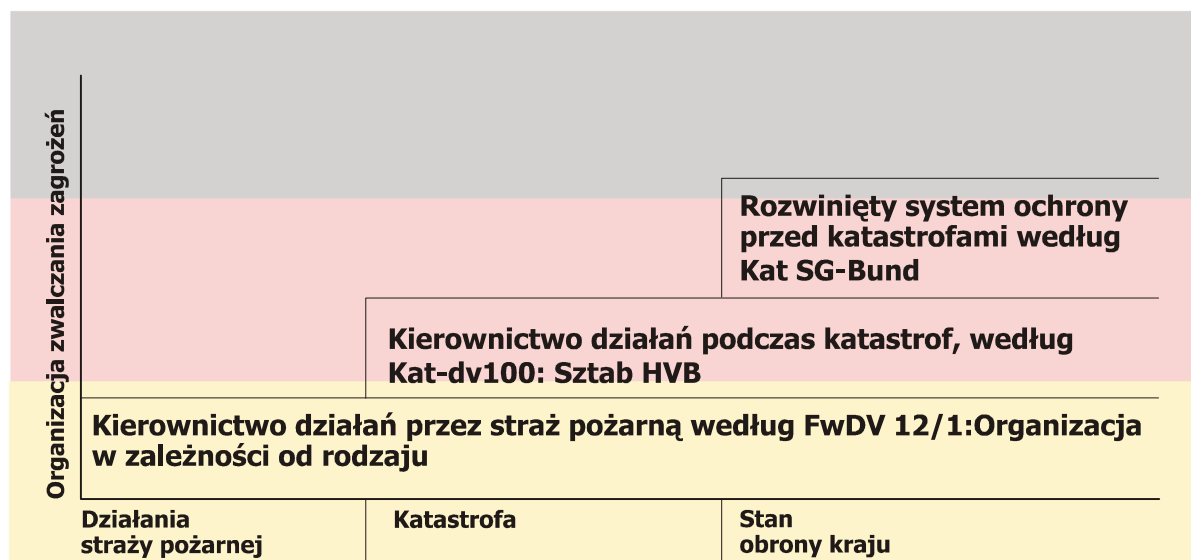
<sup>54</sup> S. Lenart, Transgraniczny system obrony ... op. cit., s. 95.



Ryc. 1. Struktura organizacyjna sztabu HVB

Źródło: Katastrophenschutz, Führung und Einsatz (Kats-DV 100), cytuję za: S. Lenard, Transgraniczny system obrony przed skutkami wypadków i katastrof na granicy polsko-niemieckiej, rozprawa doktorska, AON, Warszawa 2000 r., rys. 14, s. 95.

Na szczeblu dowodzenia pododdziałami na poszczególnych odcinkach prowadzone jest Techniczne Kierownictwo Działań (TEL). Kierujący działaniami powołuje własny sztab o strukturze organizacyjnej analogicznej do sztabu HVB. Rozwijanie systemu dowodzenia w zależności od skali zagrożenia oraz podstawy prawne jakie wówczas obowiązują, przedstawiono na schemacie nr 2.



Ryc. 2. Rozwinięcie systemu dowodzenia w zależności od skali zdarzenia

Źródło: D. Hesel, Erfahrungen aus Abwehrmassnahmen bei chemischen Unfällen, Zivilschutz – Forschung Band 29, Bonn 1997, s. 29, cytując za: S. Lenard, Transgraniczny system obrony przed skutkami... op. cit., rysunek nr 16, s. 98.

Strukturę organizacyjną prowadzenia i wspomagania działań ratowniczych na terenie Niemiec przedstawia załącznik nr 6.

### **1.4.3. Wsparcie działań lokalnych przez szczebel federalny oraz stowarzyszenia wyższej użyteczności publicznej**

Podstawową metodą wspierania działań administracji na terenie Niemiec w czasie klęsk żywiołowych, jest szeroko rozbudowany system stowarzyszeń mających w swoich zadaniach statutowych ochronę ludności, pomoc socjalną, ratownictwo medyczne czy ratownictwo techniczne. Pierwszoplanową rolę odgrywa Ochotnicza Straż Pożarna. Jest ona finansowana przez jednostki powołujące, ale korzysta z dotacji z budżetu kraju związkowego w zakresie:

- budowania strażnic;
- zakupu samochodów pożarniczych;
- zakupu specjalistycznego zaopatrzenia.

Innym stowarzyszeniem jest Związek Pracujących Samarytan (Arbeiter Samariten Bund), zrzeszający ponad 7 tys. członków. Jego celem jest m.in.:

- szkolenie w ramach pierwszej pomocy;
- ratownictwo medyczne i transport;
- humanitarna pomoc za granicą;
- utrzymywanie domów opieki i pomocy socjalnej;
- służba socjalna;
- transport osób kalekich;
- dożywianie osób bezdomnych i ubogich.

Podobne zadania wykonują również: Niemieckie Stowarzyszenie Ratowania Życia (145 tys. członków), Niemiecki Czerwony Krzyż (305 tys. czynnych członków), Joannicka Pomoc w Wypadkach (24 tys. czynnych członków) i Maltańska Służba Pomocy (ok. 2,5 tys. członków).

Stowarzyszeniem wyspecjalizowanym w realizacji zadań przypisanych rządowi federalnemu w zakresie ochrony ludności, i co za tym idzie szeroko korzystającym z pomocy finansowej rządu federalnego jest Służba Ratownictwa Technicznego (Technisches Hilfswerk – w skrócie THW). Do zadań tego stowarzyszenia należy:

- pomoc ratownictwa technicznego w ramach OC;
- pomoc ratownictwa technicznego za granicą na zlecenie rządu federalnego;
- pomoc ratownictwa technicznego podczas katastrof, stanów nadzwyczajnych, przy nieszczęśliwych wypadkach dużych rozmiarów, na wezwanie organów właściwych do zwalczania zagrożeń.

Łącznie stowarzyszenie obejmuje ok. 60 tys. wyszkolonych ratowników, w tym część odbywających zastępczą służbę wojskową<sup>55</sup>.

W przeszłości znaczną rolę zarówno w określaniu struktur ochrony przed katastrofami, jak i w finansowaniu niezbędnego sprzętu odgrywał rząd federalny. Obowiązywało przy tym założenie, że siły i środki mają jednolicie pokrywać obszar całego kraju. Obecnie rząd federalny będzie finansował wyłącznie zadania „podwójnego przeznaczenia”, tj. takie, które są realizowane w czasie pokoju, ale są niezbędne również na czas wojny. Są to następujące komponenty:

- ochrona przeciwpożarowa;
- ratownictwo medyczne;

---

<sup>55</sup> Ibidem, s. 45, s. 55- 56 oraz E. W. Roguski, Narodowe systemy zarządzania kryzysowego...op. cit., s. 27-29.

- opieka nad poszkodowanymi;
- plutony techniczne i grupy specjalistyczne w ramach THW<sup>56</sup>.

Według T. Berlińskiego, poza nową doktryną NATO, podstawową przyczyną zmian są trudności finansowe jakie przeżywa państwo niemieckie<sup>57</sup>. W rzeczywistości, zmiany w zakresie zadań realizowanych przez rząd federalny nie ograniczają się do likwidacji struktur dublujących zadania realizowane przez kraje związkowe. Już po zmianie ustawy o obronie cywilnej, wydano ustawę o Federalnym Urzędzie Ochrony Ludności i Pomocy Podczas Katastrof (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe). Urząd ten „przyjmuje zadania federacji w zakresie ochrony ludności (bevoelkerungsschutz) i pomocy podczas katastrof, które są mu przekazane ustawą o ochronie cywilnej, innymi ustawami federalnymi lub na mocy innych ustaw wydanych na podstawie tych ustaw, lub przy ich wdrażaniu przez federalne ministerstwo spraw wewnętrznych lub za jego zgodą zlecone przez inne fachowe i kompetentne wyższe urzędy federalne, jeżeli w ustawach lub ustawach wydanych na ich podstawie nie są określone inne kompetencje<sup>58</sup>”.

Uległy doprecyzowaniu zadania armii w ramach CIMIC. Powstał batalion 100 ZMZ (CIMIC). Nastąpiły również zmiany strukturalne w całej armii. Wojska medyczne uległy przeorientowaniu i rozbudowaniu. Na ich wyposażeniu znajduje się między innymi szpital polowy, którego wyposażenie jest porównywalne do dużego szpitala powiatowego z wyposażeniem klinicznym (m.in. polowy tomograf komputerowy). Zadania dla armii w ramach CIMIC to wsparcie dla misji zaprowadzania, utrzymania i podtrzymania pokoju w obszarach kryzysowych oraz podczas klęsk i katastrof (w Niemczech różnicuje się pojęcia kryzys i katastrofa). Wprowadza się w życie nowe zasady wspólnych szkoleń specjalistycznych dla przedstawicieli administracji cywilnej różnych szczebli i specjalności wspólnie z przedstawicielami wojska, w zakresie obrony cywilnej, ochrony cywilnej i ochrony przed katastrofami.

Ważnie miejsce zajmuje także ustawa o rozwiniętym systemie ochrony przed katastrofami (KatSG-Bund), która reguluje zakres związany z udziałem federacji we wspieraniu działań krajów związkowych w zakresie systemu ochrony przed katastrofami jako bazy do rozwinięcia Zivillschutz. Przykładem zaangażowania federacji w pomoc krajom

---

<sup>56</sup> Ibidem., s. 99.

<sup>57</sup> T. Berliński, Ochrona ludności w państwach NATO ... op. cit., s. 68.

<sup>58</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2004 roku o powołaniu Federalnego Urzędu Ochrony Ludności i Pomocy Podczas Katastrof, art. 1, § 2, ust. 2, zob. za [www.skudo.de](http://www.skudo.de).

związkowym, w zakresie realizacji przez nie kompetencji własnych, może być finansowanie zakupów przez rząd federalny nowoczesnych i zunifikowanych samochodów rozpoznania zagrożeń chemicznych (minimum 1 sztuka na powiat, przy założeniu, że stan normalny powinien wynosić 2 sztuki, a w zależności od specyfiki zagrożenia może być podwyższony)<sup>59</sup>.

Proces przekształcania obrony cywilnej z czasów zimnej wojny w nowoczesne struktury reagowania na współczesne zagrożenia nie został jeszcze zakończony i trudno określić jakie ostatecznie przyjmie formy.

## **1.5. Model kanadyjski**

### **1.5.1. Podstawy prawne i podział zadań pomiędzy organy administracji publicznej**

Specyfika funkcjonowania organów administracji publicznej w Kanadzie wynika z faktu, że z jednej strony jest to jednolite państwo, a z drugiej konfederacja prowincji o bardzo dużej autonomii. Stąd rząd w Kanadzie funkcjonuje na 3 poziomach: federalnym, prowincjonalnym i lokalnym. Za tworzenie i utrzymywanie sił porządkowych i ratowniczych (straż, policja) zazwyczaj odpowiedzialne są władze lokalne (samorządowe). Władze te są powoływane na bazie przepisów prawnych obowiązujących w danej prowincji i nie są przewidziane w konstytucji.

Relacje pomiędzy poszczególnymi administracjami, związane z możliwością powstania zagrożeń nadzwyczajnych, regulują dwie ustawy, tj. ustawa o gotowości nadzwyczajnej oraz ustawa o zagrożeniach, obie z 1988 r. Zgodnie z nimi gotowość nadzwyczajna i reagowanie w stanach zagrożenia są oparte na czterech podstawowych zasadach:

- na sytuację reaguje najniższy kompetentny poziom władzy;
- planuje się reagowanie na wszystkie możliwe zagrożenia (skoncentrowanie na skutkach katastrof, a nie na przyczynach, dzięki czemu plany stają się ogólne i można je stosować w wielu okolicznościach);
- plany i porozumienia dotyczące gotowości nadzwyczajnej oparte są na istniejących strukturach organizacyjnych i procedurach;

---

<sup>59</sup> Dane na podstawie: [www.skukdo.de](http://www.skukdo.de).

- scentralizowany jest kierunek działania i koordynacja, zaś zdecentralizowane wprowadzanie w życie i reagowanie<sup>60</sup>.

Ustawa o gotowości nadzwyczajnej, w zależności od skali zagrożenia, ustala organ wiodący oraz umożliwia przyznanie wyjątkowych uprawnień. Zagrożenia klasyfikuje się ze względu na ich skutki społeczne (od mało istotnych do poważnych), ze względu na straty jakie powodują (od zdarzeń o skutkach nieistotnych do katastroficznych) oraz ze względu na obszar, jaki został dotknięty skutkami zdarzenia. Zgodnie z tym podziałem, zagrożenie prowincjonalne, to zagrożenie występujące w granicach prowincji pod warunkiem, że władze prowincji lub władze lokalne zostały wskazane jako wiodące przy danym zagrożeniu. Jednak nawet przy zagrożeniu prowincjonalnym, władze prowincji mogą poprosić o pomoc federalną, gdy okoliczności usprawiedliwiają taką prośbę. Natomiast rząd federalny musi być gotowy do reagowania w stanach zagrożeń należących do kompetencji prowincji/ terytorium kiedy:

- prowincja lub terytorium zgłasza zapotrzebowanie na pomoc federalną w stanie zagrożenia, który przekracza wszystkie lub część ich możliwości reagowania;
- zagrożone są bezpośrednio majątek federalny, pracownicy, regulaminowe władze lub obowiązki;
- zagrożone są pewne interesy narodowe.

Do zagrożeń federalnych (mimo że ustawa tak ich nie definiuje) należą również zagrożenia dotyczące co najmniej dwóch prowincji jednocześnie.

Powyżej zagrożeń prowincjonalnych i federalnych sklasyfikowano zagrożenia narodowe. W przypadku ich wystąpienia, rząd federalny po konsultacjach z władzami prowincji i za zgodą parlamentu czasowo przejmuje i realizuje odpowiednie uprawnienia wyjątkowe.

### **1.5.2. Zarządzanie w przypadku zagrożeń objętych federalnym planem reagowania**

Zgodnie z federalnym planem reagowania, w przypadku rzeczywistego lub spodziewanego zagrożenia, które wymagałoby centralnej koordynacji, rząd federalny pod

---

<sup>60</sup> Materiały z konferencji polsko-kanadyjskiej nt. „Administracja wobec sytuacji kryzysowych”, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej Warszawa 6-8 maja 1998, s. 10 i kolejne.



przewodnictwem desygnowanego ministra działa w oparciu o Rządowe Centrum Reagowania Kryzysowego<sup>61</sup>. Jednocześnie mogą być uruchomione wszystkie lub niektóre spośród następujących zespołów:

- grupa wykonawcza;
- grupa ds. koordynacji i działań (oparta o departament wiodący);
- techniczna grupa doradcza;
- grupa do spraw publicznych;
- grupa wsparcia finansowego i administracyjnego;
- zespół prawny;
- urzędnicy łącznościowi;
- zespół telekomunikacji;
- komórka zarządzania logistyką operacji.

Generalnie reagowanie odbywa się w oparciu o stałe, rutynowe procedury postępowania. Gdyby jednak w działaniach było zaangażowanych kilka agencji federalnych i prowincjonalnych, uprawnienia koordynacyjne może przejąć desygnowany departament wiodący<sup>62</sup>.

Do momentu wskazania departamentu wiodącego, rolę koordynatora pełniła wyspecjalizowana agenda rządowa o nazwie Kanadyjska Gotowość Nadzwyczajna<sup>63</sup>, w skrócie EPC. EPC zajmowała się również opracowaniem i wdrażaniem federalnego planu reagowania oraz wspomaganie działań prowadzonych na szczeblu regionalnym. Ta niewielka komórka (ok. 80 osób) była podporządkowana Ministerstwu Obrony Narodowej<sup>64</sup>. W roku 2003 powołano do życia nowe ministerstwo o nazwie Publiczne Bezpieczeństwo i Gotowość Nadzwyczajna<sup>65</sup>, w skrócie PSEPC. Od chwili jego utworzenia na czele ministerstwa stoi wicepremier i zarazem minister PSEPC Pani Anne McLellan. Nowe ministerstwo skupia 6 agencji federalnych, zajmujących się bezpieczeństwem i ochroną

---

<sup>61</sup> Stałe Rządowe Centrum Reagowania Kryzysowego (Government Emergency Operations Coordination Centre) powołano w miejsce wcześniej istniejącego doraźnego Narodowego Centrum Wsparcia (National Support Centre) – więcej na ten temat zob. [http://www.ocipep.gc.ca/critical/index\\_e.asp](http://www.ocipep.gc.ca/critical/index_e.asp).

<sup>62</sup> Administracja wobec sytuacji kryzysowych... op. cit., s. 24 - 26.

<sup>63</sup> W oryginale: Emergency Preparedness Canada.

<sup>64</sup> Ibidem., s. 21.

<sup>65</sup> W oryginale: Public Safety and Emergency Preparedness Canada.

ludności, zaś dawne EPC to obecnie Biuro Ochrony Infrastruktury Krytycznej i Gotowości Nadzwyczajnej<sup>66</sup>, w skrócie OCIPEP<sup>67</sup>.

### **1.5.3. Planowanie i reagowanie na szczeblu regionalnym**

Zasady reagowania w sytuacjach nadzwyczajnych poszczególne prowincje regulują wewnętrznymi aktami prawnymi. W przypadkach, gdy działania te wymagają współpracy lub wspomagania ze strony agencji federalnych, biura regionalne OCIPEP przygotowują porozumienia dotyczące zasad tej współpracy. Najczęściej w takiej sytuacji powoływane są międzydepartamentalne lub federalno-prowincjonalne grupy wspomagające działania agencji wiodącej. Regułą jest, że agencje federalne włączają się do działań w ramach prowincjonalnego centrum operacyjnego. Przykładową strukturę organizacyjną prowadzenia i wspomagania działań ratowniczych, na przykładzie prowincji Manitoba, przedstawia załącznik nr 7.

### **1.5.4. Finansowanie fazy przygotowań oraz prowadzenia działań**

Wspomaganie przez rząd federalny wysiłków poszczególnych prowincji w celu uzyskania niezbędnego poziomu gotowości, opiera się na mechanizmie finansowym pod nazwą Program Gotowości Nadzwyczajnej<sup>68</sup>, w skrócie JEPP<sup>69</sup>. Jest to wspólny program federalno-prowincjonalny. Zgodnie z nim rząd federalny dzieli się kosztami w celu m.in. przeprowadzenia planowania i szkolenia oraz zakupu wyposażenia niezbędnego do reagowania w stanie zagrożenia.

Drugim obszarem wsparcia finansowego jest Porozumienie Dotyczące Finansowej Pomocy dla Poszkodowanych w Czasie Katastrof<sup>70</sup>, w skrócie DFAA<sup>71</sup>. Porozumienie to

---

<sup>66</sup> W oryginale: The Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness.

<sup>67</sup> Więcej na ten temat zob. [http://www.ocipep.gc.ca/home/index\\_e.asp](http://www.ocipep.gc.ca/home/index_e.asp).

<sup>68</sup> W oryginale: Joint Emergency Preparedness Program.

<sup>69</sup> Więcej na ten temat zob. [http://www.ocipep.gc.ca/fap/joint\\_emerg/en\\_jeppa\\_e.asp](http://www.ocipep.gc.ca/fap/joint_emerg/en_jeppa_e.asp).

<sup>70</sup> W oryginale: Disaster Financial Assistance Arrangements. Tłumaczenie nazwy zgodnie z opracowaniem Administracja wobec sytuacji kryzysowych... op. cit. Natomiast T. Berliński tę samą nazwę tłumaczy jako „Porozumienie o funduszu pomocy finansowej w sytuacjach kryzysowych”, por. T. Berliński, Ochrona ludności i obrona cywilna w innych państwach i NATO, op. cit., s. 158.

<sup>71</sup> Więcej na ten temat zob. [http://www.ocipep.gc.ca/info\\_pro/fact\\_sheets/general/FA\\_df\\_assist\\_e.asp](http://www.ocipep.gc.ca/info_pro/fact_sheets/general/FA_df_assist_e.asp).

zapewnia finansową pomoc za strony państwa dla prowincji szczególnie ciężko dotkniętych przez katastrofy. Pomoc ta jest uzależniona od liczby mieszkańców i przyznawana pod warunkiem, że poniesione koszty przekroczyły, w przeliczeniu na głowę mieszkańca, próg w wysokości 1 CAD (dolara kanadyjskiego). Pomoc przyznawana jest w formie refundacji faktycznie poniesionych kosztów związanych bezpośrednio z prowadzonymi działaniami i odbudową zasobów, po wcześniejszym przeprowadzeniu audytu (kontroli prawidłowości ich naliczenia). Zasady naliczania wysokości refundacji przedstawiono w tabeli nr 1.

Wydatki prowincji/terytorium	Udział rządu federalnego
Nakłady do 1 CAD na głowę mieszkańca	0%
Powyżej 1 CAD do 2 CAD na głowę mieszkańca	50%
Powyżej 2 CAD do 4 CAD na głowę mieszkańca	75%
Pozostałe wydatki	90%

Tabela 1. Formuła podziału kosztów akcji pomiędzy rządem federalnym a prowincjonalnym, według zasad DFAA

Źródło: Tłumaczenie własne na podstawie danych Biura Ochrony Infrastruktury Krytycznej i Gotowości Nadzwyczajnej Kanady:

[http://www.ocipep.gc.ca/info\\_pro/fact\\_sheets/general/FA\\_df\\_assist\\_e.asp#appb](http://www.ocipep.gc.ca/info_pro/fact_sheets/general/FA_df_assist_e.asp#appb) –załącznik A.

Zgodnie z powyższą formułą, w przypadku obszaru zamieszkałego przez 1 mln osób, o ile władze prowincjonalne poniosły uznane audytem wydatki na koszty akcji i odtworzenia zasobów w wysokości 10 mln dolarów, rząd federalny przekaże prowincji pomoc w wysokości 7 mln. Zasady naliczania pomocy przy powyższych założeniach przedstawiono w tabeli nr 2.

Poniesione wydatki	Rząd prowincji lub terytorium	Rząd federalny
Nakłady do 1 CAD na głowę mieszkańca (100% wydatków ponosi prowincja/ terytorium)	1 000 000 CAD	0 CAD
Nakłady powyżej 1 do 2 CAD na głowę mieszkańca (50% zwraca rząd federalny)	1 000 000 CAD	1 000 000 CAD
Nakłady powyżej 2 do 4 CAD na głowę mieszkańca (75% zwraca rząd federalny)	500 000 CAD	1 500 000 CAD
Pozostałe koszty (90% zwraca rząd federalny)	500 000 CAD	4 500 000 CAD
Suma	3 000 000 CAD	7 000 000 CAD

Tabela 2. Przykładowe wysokości nakładów ponoszonych przez rząd federalny i prowincjonalny na prowadzenie działań i odbudowę

Źródło: Tłumaczenie własne, na podstawie danych Biura Ochrony Infrastruktury Krytycznej i Gotowości Nadzwyczajnej Kanady:

[http://www.ocipep.gc.ca/info\\_pro/fact\\_sheets/general/FA\\_df\\_assist\\_e.asp#appb](http://www.ocipep.gc.ca/info_pro/fact_sheets/general/FA_df_assist_e.asp#appb) – załącznik B.

### 1.5.5. Wsparcie działań

Rząd federalny dysponuje jedynie niewielkimi zasobami własnymi, które mogą być wykorzystane w sytuacjach nadzwyczajnych. Jest to ok. 200 szpitali, zapas materiałów medycznych, zasoby transportowe, inżynierskie i remontowe agencji federalnych. Rząd federalny ma również możliwość skorzystania z pomocy międzynarodowej. Zatem głównym elementem wsparcia działań prowadzonych przez poszczególne prowincje pozostają siły zbrojne. Okoliczności udzielenia takiego wsparcia zostały precyzyjnie określone w przepisach prawa. Obowiązuje jednak naczelna zasada, że siły zbrojne pełnią rolę wspomagającą (z wyjątkiem poszukiwania i ratownictwa), a ponadto koszty udziału wojska podlegają częściowemu zwrotowi na zasadach wynikających z porozumienia pomiędzy rządem federalnym a prowincją<sup>72</sup>.

<sup>72</sup> Administracja wobec sytuacji kryzysowych... op. cit., s. 37-40.

## 1.6. Model amerykański

### 1.6.1. Podstawy prawne i podział kompetencji

Zasadnicze regulacje prawne dotyczące zagrożeń nadzwyczajnych to:

- Ustawa o pomocy w razie wystąpienia klęsk żywiołowych i nadzwyczajnych zagrożeń Roberta T. Strafforda, zmieniona ustawą o łagodzeniu skutków katastrof i klęsk żywiołowych z 2000 r.;
- Ustawa o energii atomowej z 1954 r.;
- Ustawa o nadzwyczajnych zagrożeniach środowiska naturalnego z 1980 r.;
- Ustawa o współpracy i pomocy przy zabezpieczaniu lasów z 1978 r.;
- Ustawa o redukcji zagrożeń spowodowanych trzęsieniami ziemi z 1977 r.;
- Ustawa o transporcie substancji niebezpiecznych z 1990 r.;
- Ustawa o ochronie przed powodzią z 1973 r.

Przygotowanie i reagowanie na klęski żywiołowe jest na obszarze Stanów Zjednoczonych podzielone pomiędzy władze lokalne, stanowe i federalne. W zakresie zapobiegania zagrożeniom, przygotowania ludności i tworzenia struktur reagowania, podstawową rolę odgrywają władze lokalne. W roku 1986, w reakcji na tragedię w Bhopalu<sup>73</sup>, Kongres Stanów Zjednoczonych wydał ustawę o tworzeniu planów przeciwdziałania awariom i o prawie społeczności lokalnych do informacji<sup>74</sup>. Ustawa powołuje Państwową Komisję Przeciwdziałania Awariom<sup>75</sup>, a na obszarze wszystkich amerykańskich stanów i terytoriów – lokalne komitety przeciwdziałania awariom.

---

<sup>73</sup> W dniu 1984 w zakładach zlokalizowanych na terenie Indii, a należących do amerykańskiej firmy Union Carbide, doszło do wycieku izocyjanku metylu. Toksyczna chmura objęła swoim zasięgiem miast Bhopal. W wyniku zatrucia zmarło bezpośrednio po zdarzeniu, 4-6 tysięcy osób (dane literaturowe na ten temat znacznie różnią się między sobą), natomiast straty długofalowe niektóre źródła szacują na 15 tysięcy zgonów. Więcej na ten temat zob. portal internetowy [www.tworzywa.com.pl/zagadnienia/zagadnienia.asp?ID=1161](http://www.tworzywa.com.pl/zagadnienia/zagadnienia.asp?ID=1161) oraz M. Barnier, Atlas Wielkich Zagrożeń, WNT, Warszawa 1995 r., s. 46-47.

<sup>74</sup> W oryginale funkcjonują dwie nazwy tego aktu: Emergency Planning and Community Right-to-Know Act oraz Title III Superfund Amendments and Reauthorization Act.

<sup>75</sup> W oryginale: State Emergency Response Commissions.

W powiatach utworzono lokalne komitety planowania awaryjnego<sup>76</sup>, w skrócie LEPS, złożone z planistów, przedstawiciele przemysłu, władz lokalnych i specjalistycznych służb, które identyfikują lokalne zagrożenia i informują społeczność o potencjalnych zagrożeniach<sup>77</sup>. Wprowadzie działania LEPS koncentrują się na zagrożeniach o charakterze przemysłowym, jednak ich prace stanowią podstawę do opracowania szerszego dokumentu pod nazwą Podstawowy Plan Działania w Nagłych Wypadkach<sup>78</sup> w skrócie EOP. Jego zakres wynika z ustawy o wsparciu i pomocy w sytuacjach nagłych<sup>79</sup>. Plany te rozdzielają kompetencje i odpowiedzialność pomiędzy poszczególne służby i obejmują cztery fazy zarządzania:

- łagodzenie potencjalnych skutków katastrof (mitigation);
- przygotowanie się do reagowania na katastrofę (preparedness);
- reakcję na katastrofę (response);
- przywracanie stanu sprzed katastrofy (recovery)<sup>80</sup>.

Poza władzami lokalnymi, sporządzają je również miasta<sup>81</sup>, władze uniwersytetów<sup>82</sup> i poszczególne stany<sup>83</sup>. Plany są sporządzane przez wyspecjalizowane komórki planowania (komórki te mają różne nazwy w poszczególnych stanach np. Emergency Management Division, w skrócie EMD, lub Governor's Office of Emergency Services, w skrócie OES). Na najwyższym szczeblu, plany postępowania sporządza Federalna Agencja Zarządzania Kryzysowego<sup>84</sup>, w skrócie FEMA<sup>85</sup>.

---

<sup>76</sup> W oryginale: Local Emergency Planning Committee.

<sup>77</sup> Organizacja przeciwdziałania zagrożeniom w Stanach Zjednoczonych, [w:] APELL - świadomość zagrożeń i możliwości przygotowania się na wypadek wystąpienia awarii na szczeblu lokalnym. Procedura reagowania na awarie technologiczne, Regionalny Ośrodek Koordynacyjny EKG ONZ ds. szkolenia i ćwiczeń w zakresie awarii przemysłowych, Warszawa 1999, zeszyt 2.

<sup>78</sup> W oryginale: Basic Emergency Operations Plan.

<sup>79</sup> W oryginale: Disaster Relief and Emergency Assistance Act.

<sup>80</sup> Ochrona ludności w państwach NATO, op. cit., s. 81.

<sup>81</sup> Przykładowy plan dla miasta Waszyngton zob. <http://www.emd.wa.gov/6-rr/rr-forms-pubs/e-ops/eop/eop-idx.htm>.

<sup>82</sup> EOP Uniwersytetu Stanowego Kolorado zob. <http://admin.colostate.edu/beop/>.

<sup>83</sup> EOP stanu Kalifornia: [http://www.oes.ca.gov/OESHomeP.nsf/All/CA+Emergency+Plan/\\$file/CEP.pdf](http://www.oes.ca.gov/OESHomeP.nsf/All/CA+Emergency+Plan/$file/CEP.pdf).

<sup>84</sup> W oryginale: Federal Emergency Management Agency.

<sup>85</sup> Więcej szczegółów na ten temat zob. <http://www.fema.gov/rrr/>.

## 1.6.2. Dowodzenie, kierowanie oraz zarządzanie w czasie katastrof i klęsk żywiołowych

Po pożarach jakie spustoszyły południową Kalifornię w roku 1970, rozpoczęto prace nad opracowaniem nowych zasad dowodzenia i kierowania działaniami z udziałem wielu agencji jednocześnie. W efekcie został opracowany i wdrożony System Dowodzenia Podczas Zdarzeń (Incident Command System – w skrócie ICS). System ten, po dostosowaniu do lokalnych potrzeb, został wprowadzony do stosowania w poszczególnych stanach. Przykładowo, w stanie Kalifornia został wdrożony pod nazwą Ujednolicony System Zarządzania Zdarzeniami (Standardized Emergency Management System - w skrócie SEMS).

Cechy systemu ICS to:

- wspólna technologia;
- modułowa organizacja;
- zintegrowana komunikacja;
- zunifikowana struktura dowodzenia;
- skonsolidowane plany reagowania;
- wykonywanie połączone z kontrolą;
- oparcie o wcześniej przygotowane pomieszczenia i urządzenia;
- pełne wykorzystanie zasobów.

System realizuje pięć funkcji:

- dowodzenie;
- obsługa<sup>86</sup>;
- planowanie;
- logistyka;
- finansowanie.

Funkcja dowodzenia jest realizowana dwoma metodami:

- dowodzenie pojedyncze (Single Command);
- dowodzenie zintegrowane (Unified Command).

---

<sup>86</sup> Polskim odpowiednikiem jest funkcja sztabowa.

Przykładowe rozwinięcie systemu dowodzenia (ICS) podczas zdarzeń dla jednego obszaru działań przedstawia załącznik nr 8.

Dowodzenie pojedyncze jest stosowane jedynie wówczas, gdy przedstawiciel (dowódca) służby wiodącej jest zgodnie z planami jedynym odpowiedzialnym za osiągnięcie zakładanych celów strategicznych. W każdym innym przypadku, zwłaszcza gdy obszar działań wykracza poza jeden obszar jurysdykcji lub charakter zdarzenia wymaga działań połączonych (wielopodmiotowych), dowodzenie prowadzone jest w oparciu o zasady dowodzenia zintegrowanego.

System jest bardzo elastyczny i wyróżnia 5 typów zdarzenia w zależności od ich skali począwszy od typu 5 (mały pożar, pojedyncze zdarzenie) aż do typu 1 (huragan, katastrofy naturalne, pożary wielkoobszarowe). Jednocześnie wyróżnia się:

- dowodzenie na jednym obszarze;
- koordynację działań na kilku odrębnych obszarach (Unified Area Command);
- wielopodmiotowy system koordynacji (Multiagency Coordination System).

Wielopodmiotowy system koordynacji jest uruchamiany wówczas, gdy zdarzenie ma skalę regionalną i służy do koordynacji działań poszczególnych agencji, natomiast nie ma wpływu na dowodzenie na miejscu zdarzenia<sup>87</sup>.

W zależności od potrzeb lokalnych, ICS w poszczególnych stanach może się nieco różnić ilością poziomów i zakresem planowanych zadań. W stanie Kalifornia obowiązuje pięć poziomów dowodzenia, koordynacji i kierowania. Są to:

- poziom stanowy (koordynacja zasobami na poziomie stanu zintegrowana z działaniami agencji federalnych);
- poziom regionalny (zarządzanie i koordynacja zasobami i informacjami pomiędzy poszczególnymi obszarami działań);
- poziom operacyjny (zarządzanie i/lub koordynacja informacjami, zasobami i priorytetami pomiędzy wszystkimi samorządami w granicach hrabstwa);
- poziom lokalny,
- poziom zdarzenia (reagowanie na miejscu zdarzenia)<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup>National Park Service U.S. Department of Interior, [http://www.nps.gov/fire/public/pub\\_und\\_incidentcommand.html](http://www.nps.gov/fire/public/pub_und_incidentcommand.html).

<sup>88</sup> EOP stanu Kalifornia, op. cit., s. 5.



Generalnie kierowanie działaniami na miejscu zdarzenia jest zadaniem służby wiodącej. Zadania poszczególnych służb, w zależności od rodzaju zdarzenia, wynikają z siatki bezpieczeństwa zawartej w planach EOP. Niezależnie od kierującego działaniami, władze lokalne realizują swoje zadania wynikające z planu. W przypadku większych zdarzeń, kompetencje związane z prowadzeniem całości działań przejmuje gubernator, który ma do swojej dyspozycji gwardię narodową (jest jej naczelnym dowódcą), a w niektórych wypadkach również siły zbrojne. Jednak nawet w tym przypadku bezpośrednimi działaniami na miejscu zdarzenia kieruje służba wiodąca. Schemat współdziałania służb przeciwdziałających zagrożeniom na szczeblu stanowym i lokalnym z wykorzystaniem sił zbrojnych przedstawia załącznik nr 9.

### **1.6.3. Wsparcie działań przez służby federalne**

Jeżeli skala zagrożenia przekracza możliwości władz lokalnych i stanowych, gubernator w oparciu o ustawę Strafforda może wnioskować do prezydenta o ogłoszenie „stanu poważnej klęski żywiołowej” lub „stanu zagrożenia”. Oba stany różnią się ze względu na czas trwania, rozmiary zniszczeń i zakres pomocy udzielanej przez władze federalne. W przypadku podjęcia przez prezydenta decyzji o wprowadzeniu któregoś ze stanów, władze stanowe i lokalne otrzymują pomoc finansową na pokrycie kosztów akcji i odbudowy. Cytowana ustawa reguluje nie tylko zakres tej pomocy, ale również rodzaje wydatków na jakie może być przeznaczona.

Agencją odpowiedzialną za pomoc władzom lokalnym jest Federalna Agencja Zarządzania Kryzysowego FEMA. Jej powstanie łączy się z wnioskami jakie wyciągnięto po katastrofie zapory Teton w 1976 r.<sup>89</sup> Agencja ta działa jako niezależna organizacja rządowa, ukierunkowana na raportowanie zagrożeń, planowanie i zarządzanie działaniami związanymi z zapobieganiem katastrofom i klęskom żywiołowym oraz łagodzeniem ich skutków. FEMA

---

<sup>89</sup> 5 czerwca 1976 r. doszło do pęknięcia zapory wodnej zlokalizowanej na rzece Teton w południowej części stanu Idaho. Fala powodziowa zalała kilka miejscowości, zaś śmierć poniosło 5 osób. Do wypadku doszło w trakcie pierwszego napełniania zbiornika. Więcej na ten temat zob.

<http://www.rexcc.com/thingstodo/attractions/tetonflood.html>,

<http://www.geol.ucsb.edu/faculty/sylvester/Teton%20Dam/narrative.html>,

oraz strona internetowa Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej,

[http://www.otkz.pol.pl/gw\\_i/gw\\_05\\_03/gw\\_05\\_03.htm](http://www.otkz.pol.pl/gw_i/gw_05_03/gw_05_03.htm).

połączyła pod jednym kierownictwem rozproszone obowiązki innych organizacji w zakresie działań w przypadku katastrof lub klęsk żywiołowych. Wchłonęła kilka agencji federalnych, między innymi Agencję Obrony Cywilnej z Departamentu Obrony. Po utworzeniu z dniem 1 marca 2003 r. Departamentu Bezpieczeństwa Kraju, FEMA weszła w jego skład.

Główne zadania agencji, to między innymi opracowywanie narodowych programów reagowania w sytuacjach kryzysowych (np. Narodowy System Zarządzania Podczas Katastrof – National Incident Management System, czy Federalny Plan Reagowania – Federal Response Plan), programów monitorowania zagrożeń (np. Narodowy Program Bezpieczeństwa Zapór – National Dam Safety Program<sup>90</sup>) oraz działalność edukacyjna i szkoleniowa w zakresie przygotowania społeczeństwa do właściwego postępowania w przypadku wystąpienia katastrof i klęsk żywiołowych. Jednym z elementów tego szkolenia jest uzmysłowienie mieszkańcom, że w pewnych wypadkach mogą liczyć wyłącznie na siebie i pomoc sąsiedzka. W ramach tak rozumianej samoobrony mieszkańców, FEMA przekonuje obywateli do posiadania żywności, wody i leków minimum na 3 dni.

Szczególną rolę odgrywa agencja po podjęciu przez prezydenta, na wniosek właściwego gubernatora, decyzji o wprowadzeniu stanu zagrożenia lub stanu poważnej klęski żywiołowej. W tym momencie FEMA rozpoczyna działania w zakresie wsparcia władz lokalnych i stanowych. Mimo że agencja nie kieruje i nie dowodzi działaniami, ma ogromne możliwości wspomagania władz na obszarach dotkniętych katastrofą. Pomoc ta dotyczy dostarczania informacji, specjalistycznego personelu, sprzętu oraz materiałów. Agencja może się włączyć do działań praktycznie na każdym poziomie reagowania. Przykładowo, w przypadku unieruchomienia środków łączności naziemnej, można na potrzeby dowodzącego działaniami zadysponować mobilne centrum dowodzenia wraz z obsługą. Centra te (agencja posiada ich 5) dysponują systemami łączności bezprzewodowej opartej o telefonię satelitarną<sup>91</sup>. Agencja może ponadto dostarczyć niezbędnych specjalistów (wprawdzie własnych pracowników zatrudnia 2,5 tysiąca, ale współpracuje z 5 tysiącami specjalistów, których można uruchomić w każdej chwili). Dodatkowo agencja współpracuje z organizacjami zrzeszającymi wolontariuszy, głównie z Amerykańskim Czerwonym Krzyżem, co pozwala zwiększyć liczbę personelu niezbędnego na miejscu działania. Ważnym obszarem pomocy dla władz lokalnych jest wsparcie finansowe. FEMA zarządza środkami uruchamianymi na polecenie prezydenta, a przeznaczonymi na refundację niektórych kosztów

---

<sup>90</sup> <http://www.fema.gov/fima/damsafe/>.

<sup>91</sup> <http://www.fema.gov/rrr/mers01.shtm>.

działań ratowniczych i odbudowy infrastruktury (FEMA's Public Assistance Grant Program). W przypadku dużych katastrof, władze federalne pokrywają 90% kosztów działań i odbudowy zniszczonej infrastruktury. Np. po ataku huraganu Charley w sierpniu 2004 r., władze lokalne otrzymały pomoc w wysokości 16,5 mln dolarów<sup>92</sup>. Ponieważ rozliczanie kosztów następuje z opóźnieniem, władze lokalne i stanowe mogą otrzymać część środków w formie zaliczki. Dzięki temu mechanizmowi, uruchamianie programów odbudowy infrastruktury może następować błyskawicznie, nawet jeszcze przed zakończeniem działań ratowniczych.

## 1.7. Wnioski

Przeprowadzona powyżej analiza różnych modeli funkcjonowania administracji publicznej w czasie klęsk żywiołowych wskazuje, że poszczególne rozwiązania są znacznie zróżnicowane. Podstawowymi czynnikami wpływającymi na kształt danego modelu jest charakter państwa (jednolity lub federacyjny) oraz stopień scentralizowania zadań i odpowiedzialności w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom. Istotnym elementem jest również umiejętność dostosowania struktur reagowania do współczesnych wyzwań. Mimo to można wskazać kilka elementów natury ogólnej, które można zastosować w każdym państwie i które powinny być wzięte pod uwagę zarówno na etapie oceny systemu funkcjonującego obecnie w Polsce, jak i przy opracowywaniu modelu postulatycznego. Elementy te zostaną wymienione kolejno.

1. Wszystkie rozwiązania prawne, włącznie z obowiązującymi w okresie II Rzeczypospolitej, wyodrębniają zadania organu, jakim jest kierujący działaniami ratowniczymi (dowódca na miejscu zdarzenia) od zadań organów administracji ogólnej (kierujący całością działań). Jednocześnie prawo definiuje relacje pomiędzy tymi organami.
2. Na wyodrębnionym obszarze prowadzenia działań wszystkie służby podporządkowane są kierującemu działaniami (wielopodmiotowość systemu dowodzenia). Jednocześnie kompetencje kierującego ograniczone są wyłącznie do tego obszaru.
3. Organ administracji ogólnej ma wpływ na wskazanie dowodzącego poprzez odpowiedni zapis w planie ratowniczym i jest wynikiem szczegółowej analizy

---

<sup>92</sup> <http://www.fema.gov/news/newsrelease.fema?id=14923>.

możliwych zagrożeń (siatka bezpieczeństwa). Dotyczy to jednak tych przypadków, gdy kierującego nie wskazują akty prawne.

4. Podczas działań organ administracji ogólnej wspomaga kierującego działaniami (logistyka), a jednocześnie korzysta z danych uzyskanych na miejscu działania do opracowania własnej strategii działania.
5. Nawet w przypadku modeli zdecentralizowanych, wyższe szczeble władzy zachowują zadania z zakresu wspomagania władz lokalnych. Zakres tej pomocy może być ograniczony do wsparcia finansowego i wykorzystania sił zbrojnych (przykład Anglii lub Kanady) lub bardzo szeroki (np. USA).
6. Zakres wsparcia w modelach zdecentralizowanych wiąże się z koniecznością ramowego określenia standardów oraz precyzyjnego określenia zasad finansowania działań. Brak przejrzystych reguł wsparcia zachęca władze lokalne do minimalizowania własnego zaangażowania, w oczekiwaniu na pomoc, lub do zawyżania kosztów działań.
7. Częściowa decentralizacja zadań, przy pozostawieniu niektórych zadań wykonawczych na szczeblu centralnym doprowadza do dublowania struktur i zbędnego zwielokrotnienia kosztów (system niemiecki przed reformą).
8. Pozostawienie w ręku władzy centralnej możliwości przejęcia kompetencji, sił i środków będących na co dzień w gestii władz lokalnych, powoduje dublowanie komórek planistycznych oraz stwarza możliwość powstania sporów kompetencyjnych (model francuski).

## Bibliografia

1. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 kwietnia 1919 roku *o sposobie użycia wojska dla zabezpieczenia porządku publicznego*, (Dz. P.P.P. Rok 1919 nr 35, poz. 276, z późn. zmianami).
2. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 kwietnia 1939 roku *o obowiązkach ludności w wypadkach pożarów lub innych klęsk* (DzU 1939, nr 37, poz. 242).
3. Ustawa z dnia 14 lipca 1920 roku utworzenie urzędu Naczelnego Nadzwyczajnego Komisarza do walki z epidemjami grożącymi Państwu klęską powszechną (DzU 1920, nr 61, poz. 388).
4. Ustawa z dnia 13 marca 1934 roku *o ochronie przed pożarami i innymi klęskami* (DzU 1934, nr 41, poz. 365).
5. Ustawa nr 87-565 z 22 lipca 1987 roku *w sprawie organizacji bezpieczeństwa cywilnego, ochrony lasów przed pożarami przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom*, Journal officiel de la République française z 23 lipca 1987 roku,
6. Ustawa nr 87-565 z 22 lipca 1987 roku *w sprawie organizacji bezpieczeństwa cywilnego*.
7. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2004 roku *o powołaniu Federalnego Urzędu Ochrony Ludności i Pomocy Podczas Katastrof*, art. 1, § 2, ust. 2, zob. za [www.skudo.de](http://www.skudo.de).
8. Dekret z dnia 2 stycznia 1919 roku *o używaniu wojska w wypadkach wyjątkowych*, (Dz. P.P.P. Rok 1919 nr 1, poz. 80).
9. Rozkaz Ministra Spraw Wojskowych z dnia 23 listopada 1925 roku, *Przepisy o udzielaniu pomocy wojskowej władzom cywilnym (Regulamin służby wewnętrznej cz.VIII)*.
10. W. Jaszczyński, *Refleksje Głównego Inspektora Sanitarnego na tle Wielkiej Powodzi w 1997 r.*, Przegląd OC nr 1/99
11. W. R. Tucker, *Disasters and Emergencies: Managing the response*, The Institution of Fire Engineers 1999
12. *Dealing with Disasters, Third edition*, Home Office 1997
13. *Stany wyjątkowe*, [w:] *Przekłady aktów prawnych*, Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Kancelaria Sejmu Warszawa 2002 r.

14. E. W. Roguski, *Narodowe systemy zarządzania kryzysowego oraz planowania cywilnego w wybranych państwach Europy*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie lokalnym*, Szkoła Główna Służby Pożarniczej oraz Fundacja Edukacja i Technika Ratownictwa Częstochowa 2001
15. T. Berliński, *Ochrona ludności i obrona cywilna w innych państwach i NATO*, [w:] W. Kitler (kier. nauk.) *Współczesny wymiar obrony cywilnej RP w świetle integracji ze strukturami zachodnioeuropejskimi, część I*, AON, Warszawa 2000
16. S. Lenard, *Transgraniczny system obrony przed skutkami wypadków i katastrof na granicy polsko-niemieckiej*, rozprawa doktorska, AON, Warszawa 2000
17. Materiały z konferencji polsko-kanadyjskiej nt. „Administracja wobec sytuacji kryzysowych”, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej Warszawa 6-8 maja 1998

Źródłowe strony internetowe :

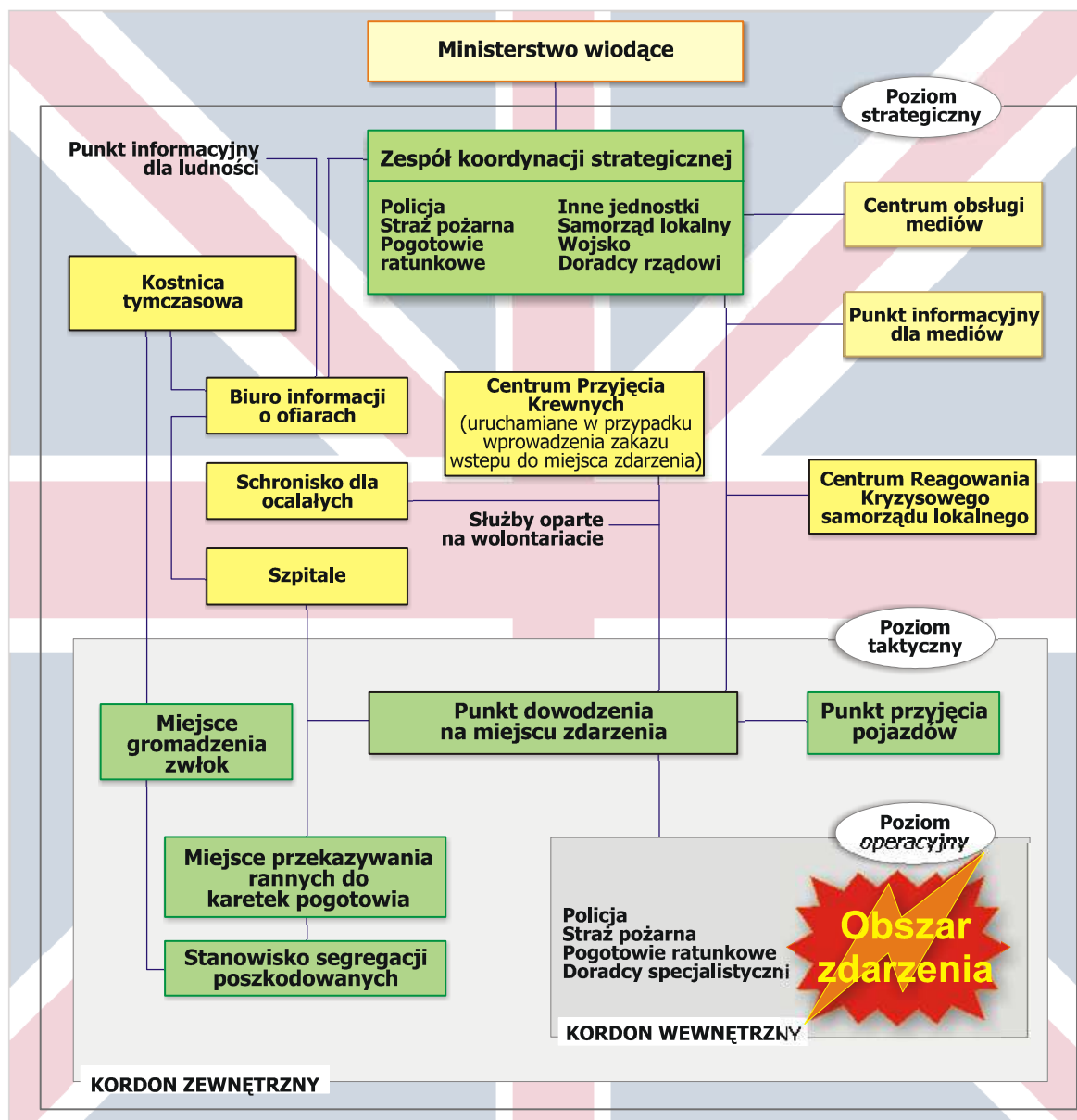
- 1. <http://www.epcollege.gov.uk/>
- 2. <http://www.leslp.gov.uk/frames.htm>.
- 3. <http://wiadomosci.tvp.pl/wiadomosci>.
- 4. <http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/divers/anglais/>
- 5. [http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/a/a3\\_statistiques/a38\\_securite\\_civile/Services\\_d\\_incendie\\_et\\_de\\_secours.0](http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/a/a3_statistiques/a38_securite_civile/Services_d_incendie_et_de_secours.0)
- 6. <http://www.icdo.org/National%20structures/France.pdf>,
- 7. [http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/c/c5\\_defense\\_secu\\_civil/c55\\_autres\\_acteurs/cogic](http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/c/c5_defense_secu_civil/c55_autres_acteurs/cogic).
- 8. <http://www.oieau.fr/inondations/ang/chap2/plansec.htm>.
- 9. <http://www.strategicsinternational.com/4entebib.htm>.
- 10. <http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/divers/anglais/ddsc>.
- 11. [www.skudo.de](http://www.skudo.de).
- 12. [http://www.ocipep.gc.ca/critical/index\\_e.asp](http://www.ocipep.gc.ca/critical/index_e.asp).
- 13. [http://www.ocipep.gc.ca/home/index\\_e.asp](http://www.ocipep.gc.ca/home/index_e.asp).
- 14. [http://www.ocipep.gc.ca/fap/joint\\_emerg/en\\_jeppa\\_e.asp](http://www.ocipep.gc.ca/fap/joint_emerg/en_jeppa_e.asp).
- 15. [http://www.ocipep.gc.ca/info\\_pro/fact\\_sheets/general/FA\\_df\\_assist\\_e.asp](http://www.ocipep.gc.ca/info_pro/fact_sheets/general/FA_df_assist_e.asp).
- 16. [www.tworzywa.com.pl/zagadnienia/zagadnienia.asp?ID=1161](http://www.tworzywa.com.pl/zagadnienia/zagadnienia.asp?ID=1161)
- 17. <http://www.emd.wa.gov/6-rr/rr-forms-pubs/e-ops/eop/eop-idx.htm>.
- 18. <http://admin.colostate.edu/beop/>.
- 19. [http://www.oes.ca.gov/OESHomeP.nsf/All/CA+Emergency+Plan/\\$file/CEP.pdf](http://www.oes.ca.gov/OESHomeP.nsf/All/CA+Emergency+Plan/$file/CEP.pdf).

- 20. <http://www.fema.gov/rrr/>.
- 21. [http://www.nps.gov/fire/public/pub\\_und\\_incidentcommand.html](http://www.nps.gov/fire/public/pub_und_incidentcommand.html).
- 22. <http://www.rexcc.com/thingstodo/attractions/tetonflood.html>,
- 23. <http://www.geol.ucsb.edu/faculty/sylvester/Teton%20Dam/narrative.html>,
- 24. [http://www.otkz.pol.pl/gw\\_i/gw\\_05\\_03/gw\\_05\\_03.htm](http://www.otkz.pol.pl/gw_i/gw_05_03/gw_05_03.htm).
- 25. <http://www.fema.gov/fima/damsafe/>.
- 26. <http://www.fema.gov/rrr/mers01.shtm>
- 27. <http://www.fema.gov/news/newsrelease.fema?id=14923>.



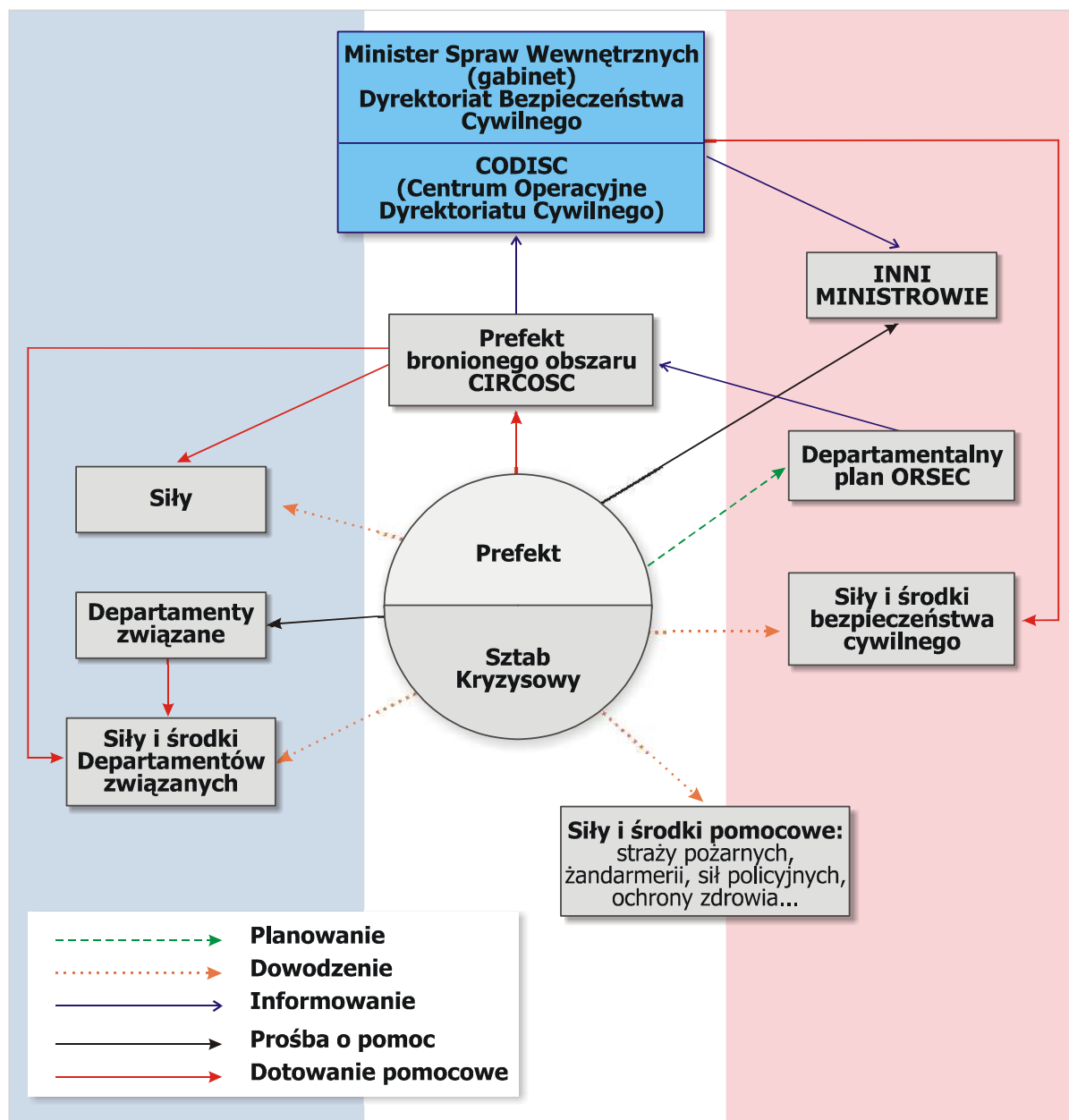


**Struktura organizacyjna działań na obszarze Wielkiej Brytanii, prowadzonych w oparciu o procedury poważnego zdarzenia (Major Incident)**



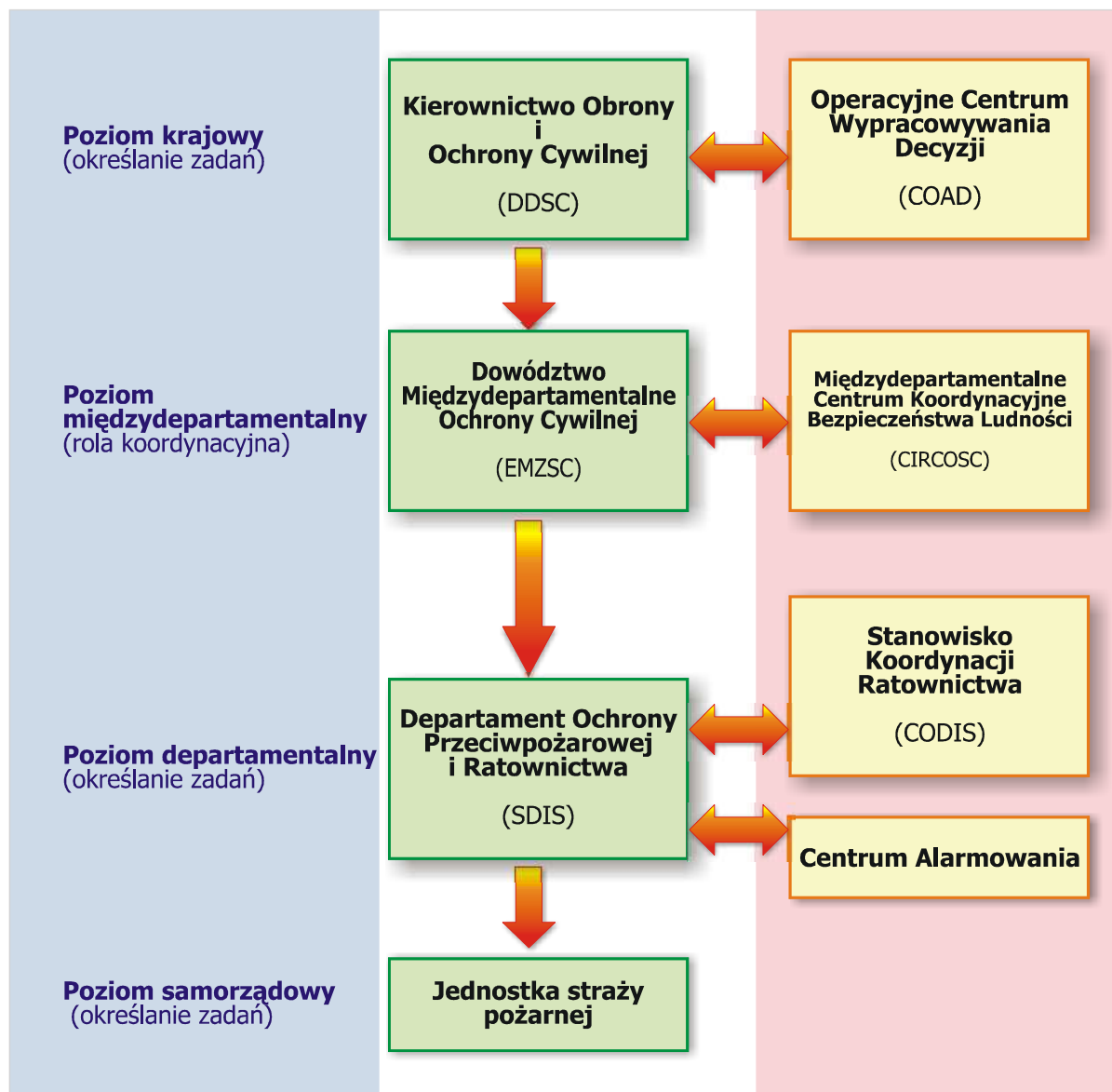
Źródło: Dealing with disaster. Third edition, Home Office 1997, s. 10.

**Relacje pomiędzy Międzyregionalnym Ośrodkiem Operacyjnej Koordynacji  
Bezpieczeństwa Publicznego a innymi centrami i służbami**



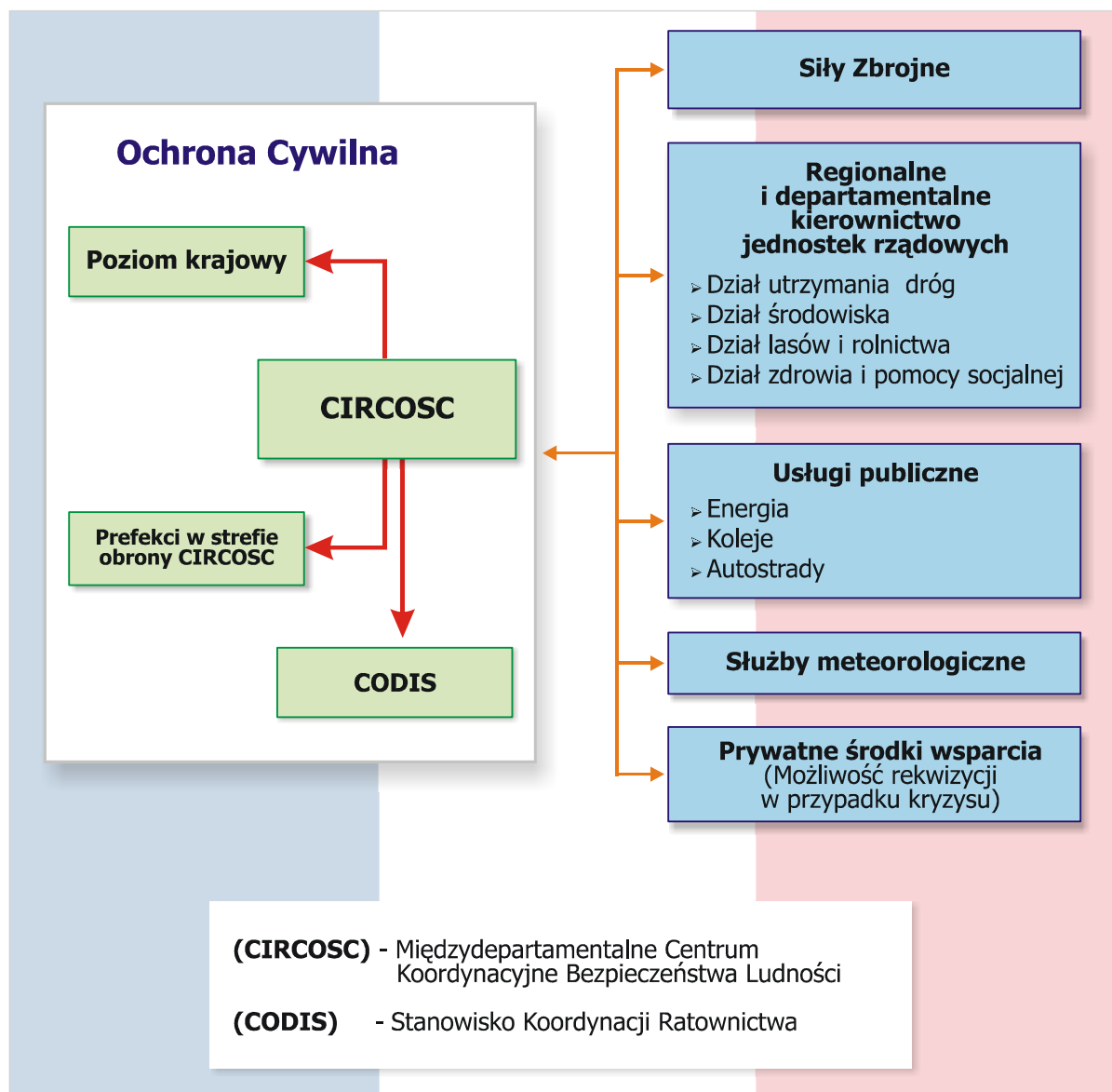
Źródło: E.W. Roguski, Narodowe systemy zarządzania kryzysowego oraz planowania cywilnego w wybranych państwach Europy [w:] Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie lokalnym, Szkoła Główna Służby Pożarniczej oraz Fundacja Edukacja i Technika Ratownictwa, Częstochowa 2001, s. 34.

### Schemat obiegu informacji i koordynacji działań na obszarze Francji



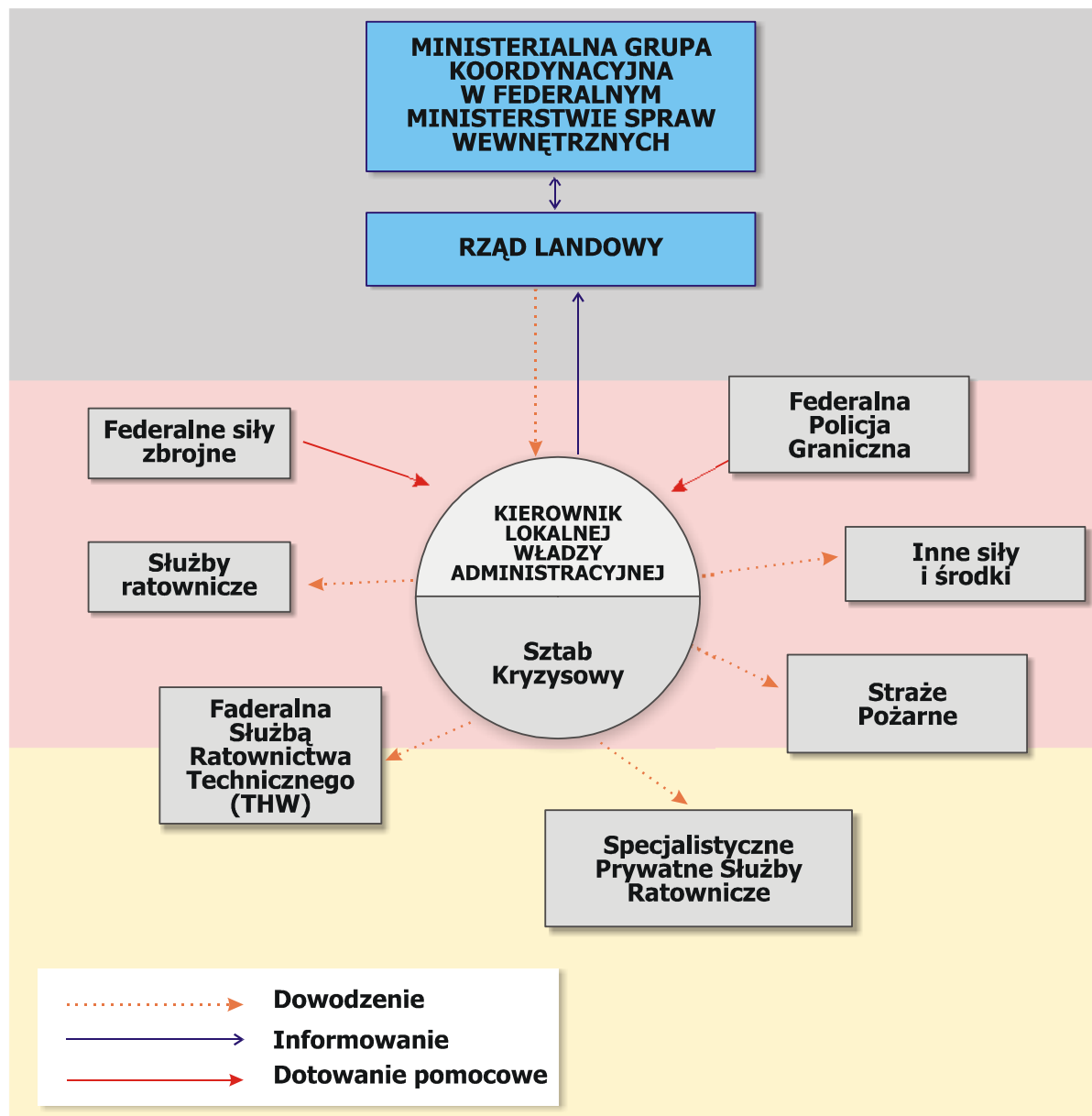
Źródło: Witryna internetowa Międzydepartamentalnego Centrum Koordynacyjnego Bezpieczeństwa Ludności Bordeaux, <http://www.scot.fr/siren/circosc-tableau1.htm>

## Struktura organizacyjna prowadzenia i wspomagania działań ratowniczych na terenie Francji



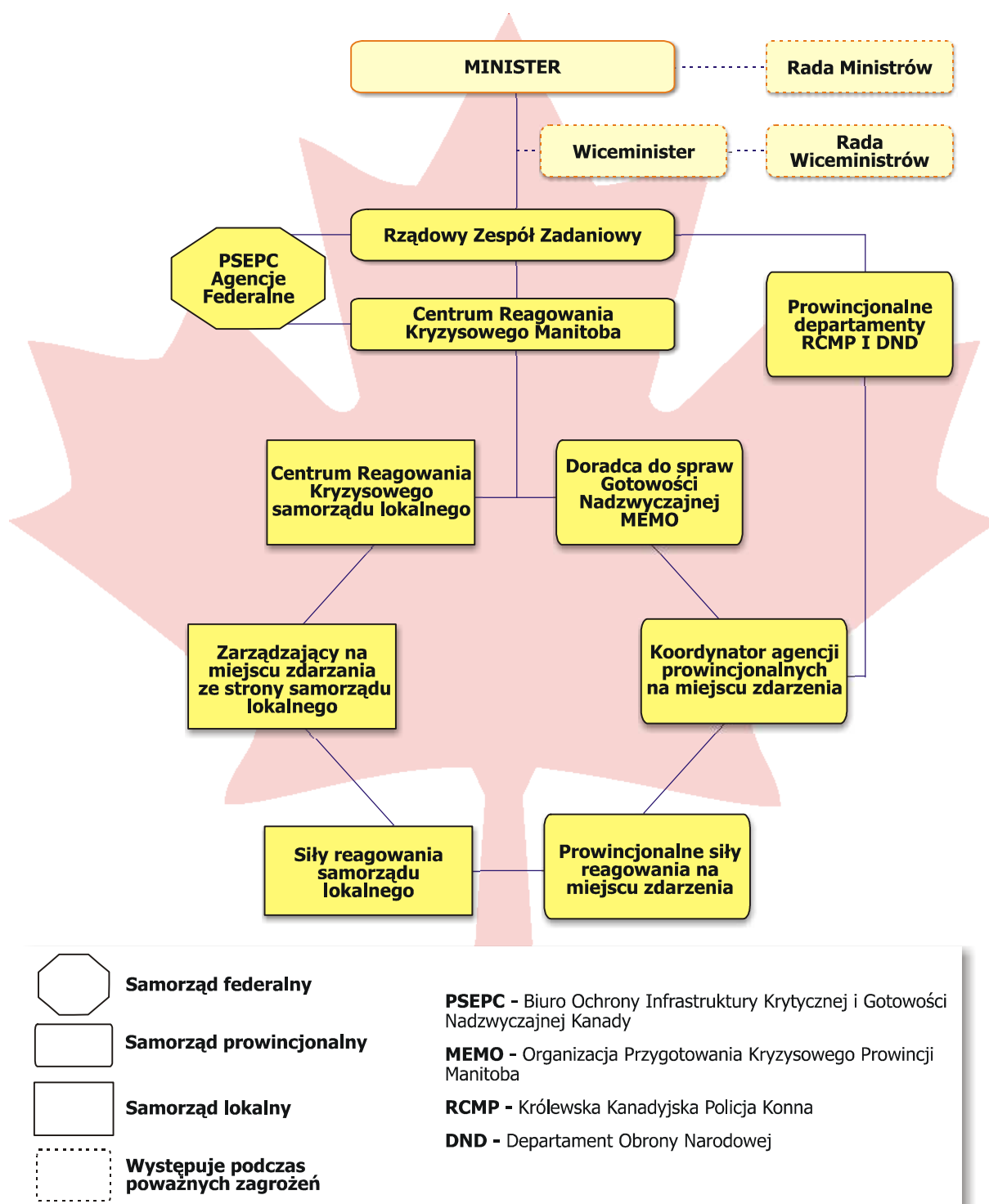
Źródło: Witryna internetowa Międzydepartamentalnego Centrum Koordynacyjnego Bezpieczeństwa Ludności Bordeaux, <http://www.scot.fr/siren/circosc-tableau2.htm>

**Struktura organizacyjna prowadzenia i wspomagania działań ratowniczych na terenie Niemiec**



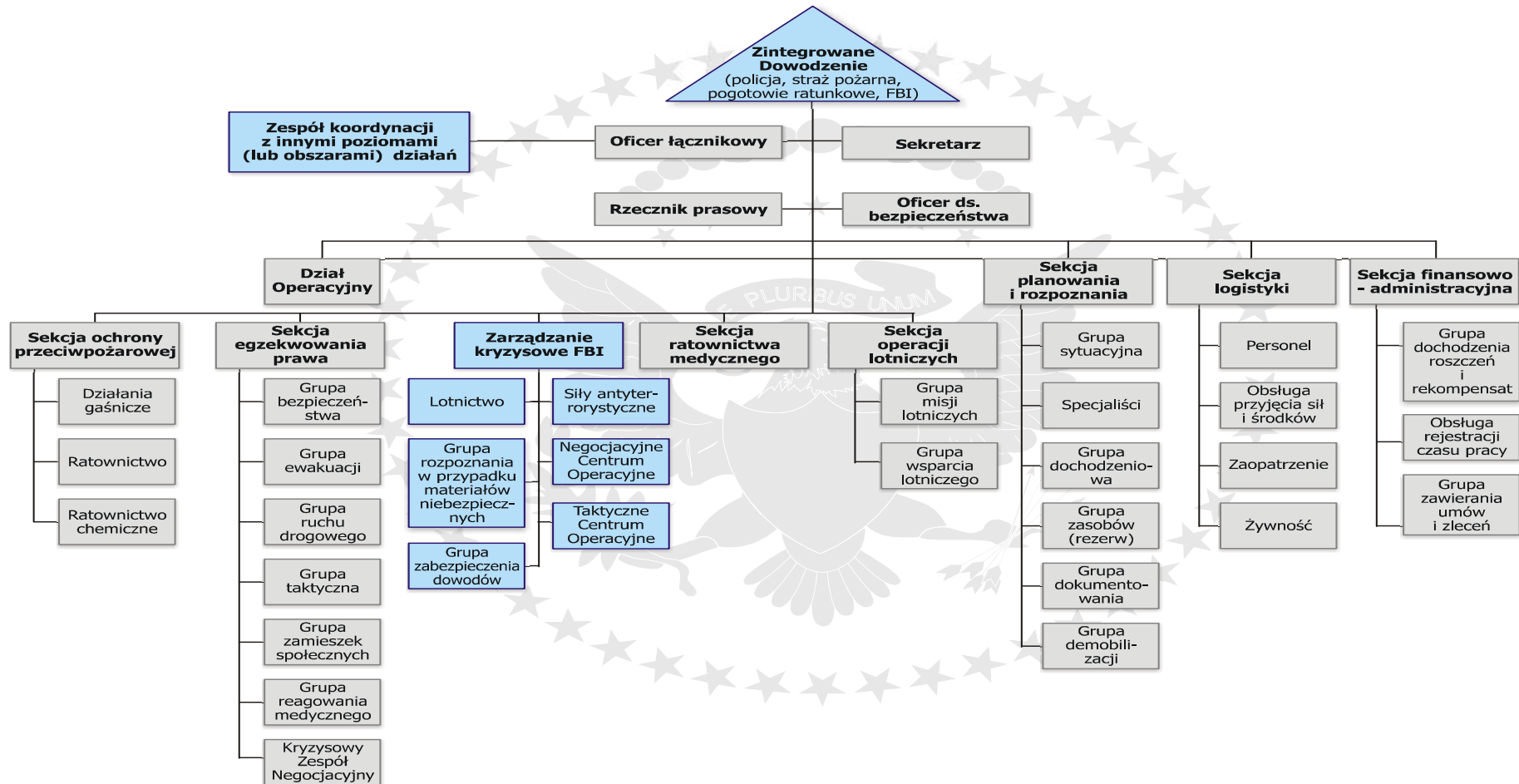
Źródło: E.W. Roguski, Narodowe systemy zarządzania kryzysowego oraz planowania cywilnego w wybranych państwach Europy [w:] Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie lokalnym, Szkoła Główna Służby Pożarniczej oraz Fundacja Edukacja i Technika Ratownictwa, Częstochowa 2001, s. 30.

## Struktura organizacyjna prowadzenia i wspomagania działań ratowniczych na terenie prowincji Manitoba



Źródło: Plan ratowniczy prowincji Manitoba, Organizacja Przygotowania Kryzysowego Prowincji Manitoba, marzec 1998 r., s. 4.

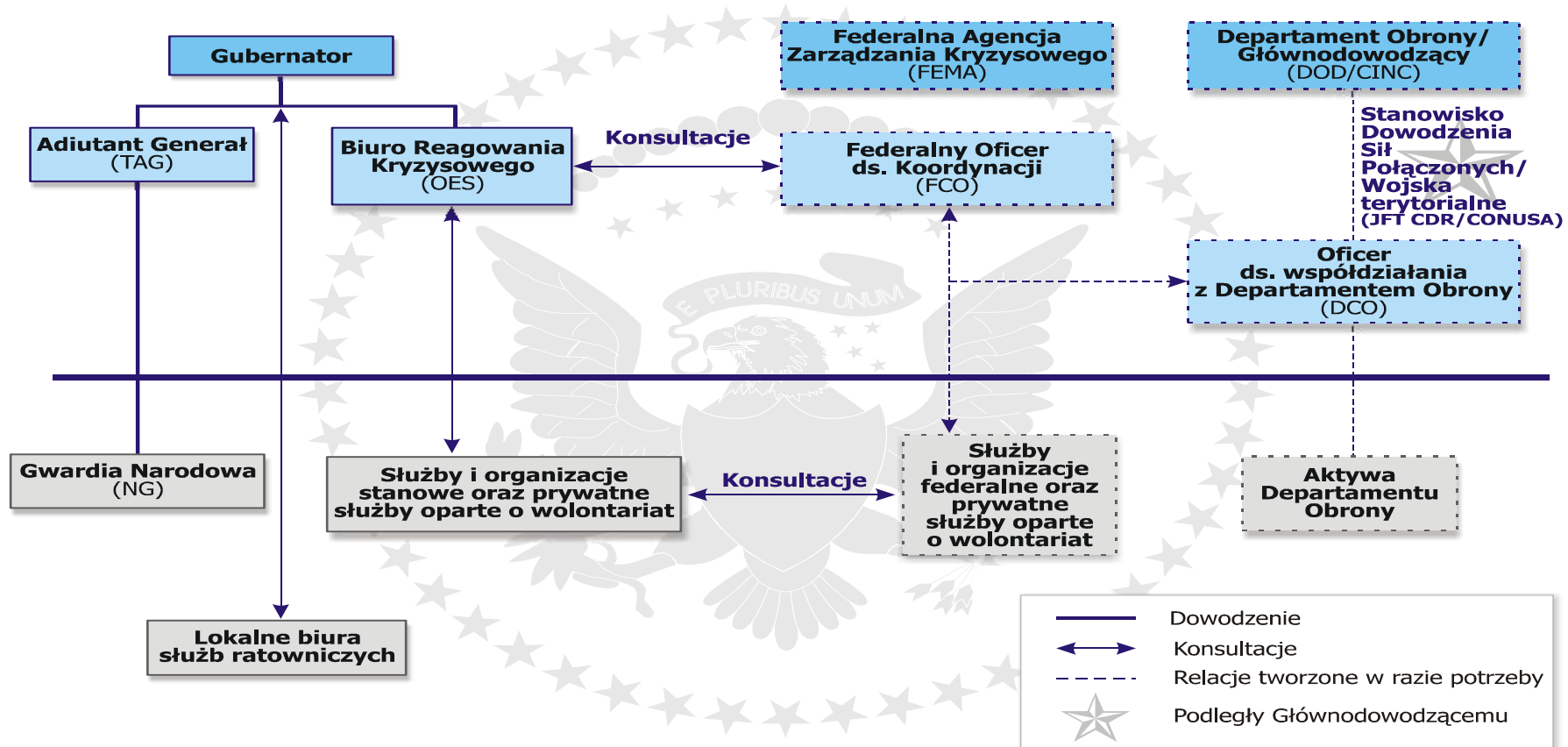
## Przykładowe rozwinięcie systemu dowodzenia podczas zdarzeń (ICS) dla jednego obszaru działań



Źródło: Witryna internetowa Federalnej Agencji Zarządzania Kryzysowego, <http://www.fema.gov/pdf/rrr/conplan/conplan.pdf>



Schemat współdziałania służb przeciwdziałających zagrożeniom na szczeblu stanowym i lokalnym



Źródło: Witryna internetowa Stowarzyszenia Naukowców Amerykańskich, <http://www.fas.org/irp/doddir/army/fm100-19/10010008.gif>