

Tomasz Żyłka

Naukowiec niezrzeszony

ORCID: 0009-0004-0923-0221

Efektywne zarządzanie gminą (miastem) gwarantem odporności społeczności lokalnej na czas zagrożenia (kryzysu) i wojny

Wstęp

Jak wynika z analizy obowiązującego w Polsce systemu prawnego, podstawowe regulacje dotyczące bezpieczeństwa znajdują się w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która gwarantuje każdemu obywatelowi prawną ochronę życia¹. Choć przepis ten odnosi się bezpośrednio do jednostki, na potrzeby niniejszej publikacji należy interpretować go szerzej — również w kontekście społeczności lokalnej, rozumianej jako wyodrębniona grupa jednostek.

Za cel niniejszej publikacji przyjęto opis narzędzi służących efektywnemu zarządzaniu gminą (miastem) w osiągnięciu odporności w zakresie bezpieczeństwa społeczności lokalnej na czas zagrożenia (kryzysu) i wojny. Autor podjął próbę przedstawienia wyników badań będących rozwiązaniem problemu badawczego: *Jaka jest rola samorządu terytorialnego w efektywnym zarządzaniu gminą (miastem) w celu osiągnięcia odporności zapewniającej bezpieczeństwo społeczności lokalnej?* Przypuszczalne rozwiązanie tego problemu zawarto w hipotezie: *Rolą efektywnego zarządzania gminą (miastem) w zakresie*

¹ Opracowano na podstawie: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, art. 38 (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

kształtowania odporności społeczności lokalnej na czas zagrożenia (kryzysu) i wojny jest właściwe przeprowadzenie dwóch pierwszych faz zarządzania kryzysowego oraz opracowanie wszystkich ustawowo wymaganych dokumentów planistycznych przygotowujących siły i środki do ratowania życia, zdrowia, środowiska i infrastruktury w kolejnych fazach zarządzania kryzysowego.

W celu rozwiązania problemu badawczego analizie poddano wieloskładnikowe systemy bezpieczeństwa społeczności lokalnej wynikające z Ustawy o samorządzie gminnym, Ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, których wyodrębnienie pozwala na jego zgłębienie, ocenę aktualnego stanu faktycznego i porównanie jego wpływu na zakładany, zgodny z oczekiwaniami poziom odporności społeczności lokalnej.

Odporność społeczności lokalnej na zagrożenia

W gminach (miastach) wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest zobligowany do realizacji przedsięwzięć związanych z organizacją systemów bezpieczeństwa, w tym zarządzania kryzysowego. Przedmiotowy system powinien być tak zorganizowany, aby prawnie, organizacyjnie i administracyjnie zapewniał planowe i harmonijne zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej oraz funkcjonowanie administracji samorządowej, ale również ochronę infrastruktury krytycznej² w przypadku wystąpienia zagrożenia i możliwość pełnego wsparcia pojedynczych poszkodowanych lub wspólnoty z wykorzystaniem minimalnych sił i środków. Zatem analizując **infrastrukturę krytyczną**³ skatalogowaną w Ustawie o zarządzaniu kryzysowym, należy jej poszczególne systemy sklasyfikować, a po usystematyzowaniu połączyć z zadaniami własnymi gminy (miasta) wynikającymi z zapisów

² Pod pojęciem infrastruktura krytyczna na szczeblu gminy (miasta) należy rozumieć infrastrukturę niezbędną do zaspokojenia potrzeb socjalno-bytowych wynikających z zadań własnych. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 7 ust.1 (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.).

³ Infrastruktura krytyczna – należy przez to rozumieć systemy oraz wchodzące w ich skład, funkcjonalnie powiązane obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje i usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli, a także służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, instytucji oraz przedsiębiorców. Obejmuje ona systemy: zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa, łączności i sieci teleinformatycznych, finansowe, zaopatrzenia w żywność oraz wodę, ochrony zdrowia, transportowe, ratownicze, zapewniające ciągłość działania administracji publicznej, produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym również rurociągi substancji niebezpiecznych. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 3 pkt 2 (Dz. U. z 2023 r., poz. 122 z późn. zm.).

Ustawy o samorządzie gminnym. Nie można zapominać, że od 1 stycznia 2025 roku w polskim porządku prawnym obowiązuje Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, która precyzuje kwestie związane z ochroną i zapewnieniem bezpieczeństwa społeczności lokalnej — w tym ochronę życia i zdrowia oraz mienia, ochronę infrastruktury zbiorowej, dóbr kultury i środowiska — oraz określa zadania organów, podmiotów i zasobów ochrony ludności w sytuacji zagrożenia⁴.

Rozpoczynając dywagacje na temat odporności społeczności lokalnej, należy zapytać: co *definiuje społeczność lokalną*? Zgodnie z definicją encyklopedyczną „społeczność lokalna to zbiorowość związana z pewnym terytorium, w której ramach wytworzyła się sieć odrębnych instytucji i interakcji społecznych oraz poczucie przynależności do tej zbiorowości”⁵. Z powyższego można wnioskować, że społeczność lokalna to zbiorowość zamieszkująca wyodrębnione, aczkolwiek nieduże terytorium (gmina, miasto), związana więzami wspólnych interesów i potrzeb (rodzina, sąsiedzi, sołectwo, parafianie, członkowie stowarzyszenia). W efekcie wytypowania podmiotu badań, stosując typologię badań nauk o bezpieczeństwie, można zapytać o przedmiot, czyli co należy rozumieć pod pojęciem odporności społeczności lokalnej, oraz w jakich aspektach odporność tę należy rozważać, a stosując skróty myślowe: czy podmiot (gmina, miasto) zapewnia społeczności lokalnej (swoim obywatelom) ochronę i wsparcie we wszystkich socjalno-bytowych aspektach życia, a stabilnością działań gwarantuje utrzymanie ładu i porządku oraz ochronę wynikającą z przepisów prawa. Za *Kwartalnym Biuletynem Rządowego Centrum Bezpieczeństwa*: „**odporność**, czyli utrzymanie i rozwijanie takich zdolności w sferze cywilnej (...), które znacząco utrudnią nieprzyjemne działania, uchodzi za jeden z podstawowych warunków bezpieczeństwa (...) w wymiarze krajowym (...)”⁶. Kolejną definicję **społecznej odporności**⁷ zawiera Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, dla której trafne zdefiniowanie sfer (zdolności i aspektów), w jakich należy rozważać odporność na szczeblu gminnym (miejskim), stanowić będzie wzajemnie się przenikający katalog

⁴ Szerzej w: Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz. U. z 2024 r., poz. 1907 z późn. zm.).

⁵ PWN. *Społeczność lokalna*. <https://encyklopedia.pwn.pl/szukaj/spolecznosc-lokalna.html> [dostęp: 28.01.2024 r.].

⁶ R. Rey (2020). *Społeczeństwo odporne na zagrożenia*. „Biuletyn Kwartalny RCB” nr 31. Warszawa, s. 12.

⁷ Społeczna odporność – należy przez to rozumieć indywidualną i grupową zdolność ludzi do zaspokajania swoich podstawowych potrzeb bytowych, w tym dzięki posiadaniu własnych zapasów niezbędnych produktów oraz ich zdolność do współdziałania z podmiotami ochrony ludności, a także do zdobywania kompetencji w zakresie kształtowania świadomości zagrożeń i zapobiegania zagrożeniom oraz pożądanym zachowań na wypadek wystąpienia zagrożeń. Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej... Wyd. cyt., art. 3 pkt 6.

systemów, zadań własnych oraz pomocy doraźnej i humanitarnej, których dysfunkcja może zagrozić bezpieczeństwu społeczności lokalnej⁸.

Planistyczne przygotowanie gminy (miasta) gwarantem odporności społeczności lokalnej

Aspekty zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa, w tym wyposażenie i utrzymanie gminnego (miejskiego) magazynu przeciwpowodziowego oraz ochrona ludności i obrona cywilna, w tym tworzenie i utrzymywanie zasobów ochrony ludności, są najistotniejsze w kształtowaniu efektywnej odporności społeczności lokalnej. W celu realizacji procesu zapewnienia bezpieczeństwa społeczności lokalnej wójt (burmistrz, prezydent miasta) organizuje całodobowe alarmowanie członków gminnego (miejskiego) zespołu zarządzania kryzysowego (GZZK, MZZK), a w sytuacjach kryzysowych zapewnia całodobowy przepływ informacji oraz dokumentowanie prowadzonych czynności. Realizacja powyższych czynności jest istotna dla funkcjonowania systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania, a także dla zapoczątkowania realizacji zadań podwyższania gotowości obronnej państwa przez stały dyżur⁹.

W niniejszej publikacji zaprezentowano najważniejsze dokumenty planistyczne normujące przygotowanie gminy (miast) do realizacji tych zadań. Autor bazując na doświadczeniu zawodowym, sklasyfikował i usystematyzował je w kolejności ich wykorzystania przez osoby (zespoły) funkcyjne jako istotne dla kształtowania odporności na czas zagrożenia (kryzysu):

- Instrukcja organizacji i funkcjonowania oraz zakres działania całodobowego dyżuru telefonicznego gminy (miasta),
- Plan zarządzania kryzysowego gminy (miasta),
- Plan operacyjny ochrony przed powodzią gminy (miasta).

Wśród dokumentów normujących realizację zadań w czasie podwyższania gotowości obronnej państwa w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny są:

- Instrukcja organizacji i funkcjonowania stałego dyżuru wójta gminy (burmistrza, prezydenta miasta) na czas zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny,
- Plan operacyjny funkcjonowania gminy (miasta) w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny,

⁸ Szerzej w: *Ustawa o samorządzie gminnym...* Wyd. cyt., art. 7 ust.1 oraz *Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej...* Wyd. cyt., art. 3 pkt 3 i 4.

⁹ Szerzej w: *Ustawa o zarządzaniu kryzysowym...* Wyd. cyt., art. 20 ust. 1.

- Plan ochrony zabytków gminy (miasta) na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych,
- Plan udzielania świadczeń szpitalnych gminy (miasta) na potrzeby obronne państwa,
- Plan organizacji i funkcjonowania zespołów zastępczych miejsc szpitalnych gminy (miasta) na potrzeby obronne państwa¹⁰.

Instrukcja organizacji i funkcjonowania oraz zakres działania całodobowego dyżuru telefonicznego gminy (miasta)

Zadania przewidziane do realizacji w czasie zapoczątkowania procesu zapewniającego bezpieczeństwo społeczności lokalnej winny być ujęte i szeroko opisane w pierwszym dokumencie, którego przykład może stanowić *Instrukcja organizacji i funkcjonowania oraz zakres działania całodobowego dyżuru telefonicznego gminy (miasta)*. Ponieważ nie jest to dokument sformalizowany, a w niektórych urzędach funkcję całodobowego dyżuru pełnią portierzy (ochrona), może występować dowolność zarówno w jego układzie, jak i treści. Niemniej zapisy winny zawierać obowiązki i zadania oraz sposób ich realizacji przez osoby funkcyjne zaangażowane w proces całodobowego alarmowania. Treść dokumentu musi być zwięzła i stanowić esencję harmonogramu czynności do realizacji, a jego układ można dowolnie modyfikować w zależności od specyfiki urzędu, jednak powinien zawierać takie elementy jak: wprowadzenie, zasady organizacji dyżuru, zakres obowiązków i harmonogram czynności osoby funkcyjnej oraz opcjonalnie inne załączniki funkcjonalne: *Wykaz danych teleadresowych osób funkcyjnych i podmiotów, Skład i dane teleadresowe funkcyjnych dla kolejnych zmian, Skład i dane teleadresowe funkcyjnych dla I i kolejnych zmian stałego dyżuru oraz Skład i dane teleadresowe gminnego (miejskiego) zespołu zarządzania kryzysowego (GZZK/MZZK)*.

Plan zarządzania kryzysowego gminy (miasta)

Celem właściwego przygotowania do realizacji zadań w zakresie efektywnego zarządzania gminą (miastem) w sferze kształtowania odporności społeczności lokalnej na czas zagrożenia (kryzysu), w tym uruchomienia GZZK (MZZK), opracowuje się *Plan zarządzania kryzysowego gminy (miasta)*, który jest głównym, ujednoliconym dokumentem planistycznym sporządzonym wg układu i treści wynikających z Ustawy o zarządzaniu kryzysowym¹¹. Pomimo

¹⁰ Wykaz opracowano na podstawie: T. Żyłka (2025). *Bezpieczeństwo społeczności lokalnej w gminie w województwie podkarpackim*. Rozprawa doktorska. Akademia Sztuki Wojennej. Warszawa, s. 79.

¹¹ Szerzej w: *Ustawa zarządzaniu kryzysowym...* Wyd. cyt., art. 5.

faktu, że powinien mieć układ znormalizowany, zdaniem autora niektóre jego elementy należy poszerzyć o dodatkowe (przydatne w czasie pracy) treści. Ponieważ opracowanie *Planu...* jest jedną z czynności fazy przygotowania, jego układ szerzej został zaprezentowany w rozdziale 4.

Pojawienie się w systemie prawnym Ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej zobligowało gminy (miasta) do stworzenia *Wkładu do wojewódzkiego planu ewakuacji*, który pełnił będzie funkcję załącznika do *Planu...* Przed opracowaniem *Wkładu...* wojewoda określa obszar i kierunki ewakuacji ludności, w tym miejsca przyjęcia ludności¹². Z analizy treści ustawy nie wynika układ *Wkładu...*, a zatem wojewodowie zachowują dowolność.

Plan operacyjny ochrony przed powodzią gminy (miasta)

Ostatnim obligatoryjnym dokumentem normującym aspekty odporności społecznej w czasie zagrożenia (kryzysu) jest *Plan operacyjny ochrony przed powodzią gminy (miasta)*¹³. Ponieważ nie jest to dokument sformalizowany, może występować dowolność zarówno w układzie, jak i treści, niemniej zapisy powinny ujmować wykaz infrastruktury ochronnej, zaplanowane siły i środki, zadania i obowiązki wraz z wykazem czynności i sposobem ich realizacji przez wszystkie osoby funkcyjne zaangażowane w proces ochrony przed powodzią poczynwszy od monitorowania przez alarmowanie, a na ewakuacji skończywszy. Zaproponowanymi, autorskimi, elementami składowymi *Planu...* powinny być punkty: *Dokumenty organizacyjne* (zawierające tryb i kartę aktualizacyjną), *Wprowadzenie*, *Podstawowe definicje*, *Zadania podmiotów uczestniczących w działaniach przeciwpowodziowych*, *Ramowy harmonogram działań*, *Infrastruktura przeciwpowodziowa*, *Zagrożenie powodziowe wraz z oceną, analizą i wnioskami*, *Zestawienie sił i środków przewidzianych do wydzielenia w akcji przeciwpowodziowej przez PSP, OSP, Policję itp.*, *Zabezpieczenie logistyczne*, *Procedury działania komórek organizacyjnych gminy (miasta) w fazach reagowania i odbudowy oraz, wg potrzeb, inne dokumenty dodatkowe*: *Wzory zarządzeń do ogłaszania i odwoływania stanów pogotowia przeciwpowodziowego lub alarmu powodziowego*, *Wzory informacji, meldunków i sprawozdań o sytuacji powodziowej*, *Wzór wniosku wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w sprawie wydzielenia (odwołania) sił i środków SZ RP do wsparcia administracji publicznej w sytuacji kryzysowej*, *Instrukcje postępowania dla ludności i Wzory zestawień strat i zniszczeń*.

¹² Szerzej w: *Ustawa o ochronie ludności...* Wyd. cyt., art. 43.

¹³ Opracowano na podstawie: *Ustawa o samorządzie gminnym...* Wyd. cyt., art. 31.

Instrukcja organizacji i funkcjonowania stałego dyżuru
wójta gminy (burmistrza, prezydenta miasta)
na czas zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny

W przypadku realizacji zadań na potrzeby podwyższenia gotowości obronnej państwa w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i czasu wojny pierwszym dokumentem normującym aspekty funkcjonowania gminy (miasta) w kształtowaniu odporności społeczności lokalnej jest *Instrukcja organizacji i funkcjonowania stałego dyżuru wójta gminy (burmistrza, prezydenta miasta) na czas zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny*, która jest dokumentem znormalizowanym w układzie określonym przez wojewodę w Zarządzeniu w sprawie organizacji, uruchamiania i funkcjonowania systemu stałych dyżurów na terenie województwa. Jej treść składa się z punktów zatytułowanych jako: *Zasady ogólne*, które zawierają tryb i kartę aktualizacyjną, *Podstawa prawna*, *Przygotowanie i funkcjonowanie stałego dyżuru*, które zawierają cel organizacji dyżuru i ogólne zadania, zasady i sposób uruchamiania dyżuru oraz czas jego pełnienia, *Skład osobowy zmiany dyżurnej i jej oznakowanie*, *Miejsce pełnienia dyżuru*, *Zasady podległości, kontroli i nadzoru nad dyżurem*, *Tryb przekazywania zadań operacyjnych, informacji, decyzji i meldunków*, *Szczegółowy wykaz zadań osób funkcyjnych*, w tym zadań zmiany przyjmującej i zmiany zdającej, *Informacje dodatkowe precyzujące postępowanie w przypadkach szczególnych*.

Dodatkowo Instrukcja... powinna zawierać: *Wykaz danych teleadresowych osób wchodzących w skład stałego dyżuru*, *Plan – grafik pełnienia dyżuru*, *Wykaz osób upoważnionych do uruchomienia stałego dyżuru i wejścia do miejsca pełnienia dyżuru*, *Strukturę organizacyjną urzędu gminy (miasta)*, *Schemat blokowy obiegu informacji*, *Wzory dokumentów (meldunków doraźnych, raportów dobowych, raportów sytuacyjnych)*, *Instrukcję przeciwpożarową*, *Sygnaty alarmowe i komunikaty ostrzegawcze*, *Procedury postępowania w czasie przyjmowania i przekazywania: sygnałów, zadań operacyjnych po uruchomieniu stałego dyżuru*, *Wykaz danych teleadresowych organów i jednostek organizacyjnych podległych, współdziałających i nadrzędnych*, *Wykaz kurierów i przydzielonych środków transportowych do powiadamiania kadry kierowniczej i pracowników urzędu*, *Wzór wezwania do natychmiastowego stawiennictwa w miejscu pracy oraz, wg potrzeb, inne dokumenty, takie jak: Książka meldunków stałego dyżuru, Dziennik działania stałego dyżuru, Zeszyt zakodowanych sygnałów, Zeszyt rozkodowanych sygnałów, Brudnopis, Tabela kodowa, np. WISŁOK-1¹⁴*.

¹⁴ WISŁOK-1 – nazwa tabeli sygnałowej używanej w województwie podkarpackim.

Plan operacyjny funkcjonowania gminy (miasta) w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny

Plan operacyjny funkcjonowania gminy (miasta) w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny jest niejawnym dokumentem planistycznym wykonanym zgodnie z Ustawą o ochronie informacji niejawnych¹⁵ w celu przygotowania systemu kierowania gminą (miastem) poprzez planistyczne i organizacyjne zaplanowanie przedsięwzięć zapewniających wykonywanie zadań ujętych w tabeli realizacji zadań operacyjnych (TRZO) i uszczegółowionych w kartach realizacji zadań operacyjnych (KRZO) w czasie pokoju, w razie wewnętrznego lub zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa narodowego, w tym także w razie wystąpienia działań terrorystycznych lub innych szczególnych zdarzeń, a także w czasie wojny¹⁶. Do Planu... wgląd mają wyłącznie osoby upoważnione przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), które legitymują się dostępem do informacji niejawnych na podstawie aktualnego poświadczenia bezpieczeństwa lub pisemnego upoważnienia oraz przeszkoleniem w zakresie ochrony informacji niejawnych. Układ Planu... dla jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego (miejskiego) może zostać ujęty w Wytocznych starosty do opracowania Planu operacyjnego funkcjonowania gminy (miasta) w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny¹⁷ i powinien zawierać: Arkusz uzgodnień i zmian aktualizacyjnych, Ustalenia dotyczące prawa wglądu i prowadzenia prac planistycznych, Akty prawne stanowiące podstawę opracowania planu oraz sposobu realizacji zadań ujętych w planie, Terminy i definicje, Symbole i formy skrócone zastosowane w planie, Ocenę zagrożeń wynikających z wypisu z planu starosty, Zamiar realizacji zadań operacyjnych wynikający z wypisu z planu starosty, Przedsięwzięcia i procedury dotyczące podwyższania gotowości obronnej wynikające z wypisu z planu starosty, Zasady współdziałania w realizacji zadań operacyjnych z innymi organami (Siłami Zbrojnymi, Sojuszniczymi Siłami Zbrojnymi i organizacjami międzynarodowymi) oraz wg potrzeb: Ocenę zagrożeń w odniesieniu do właściwości jednostek podległych i nadzorowanych (JPN), Zamiar realizacji zadań operacyjnych przez JPN, Przedsięwzięcia i procedury dotyczące podwyższania gotowości obronnej przewidziane do wykonania przez JPN oraz

¹⁵ Szerzej w: Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2024 r., poz. 632 z późn. zm.).

¹⁶ Szerzej w: Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, § 4 (Dz. U. z 2004 r., nr 98, poz. 978 z późn. zm.).

¹⁷ Starosta koordynuje planowanie i realizację zadań obronnych podejmowanych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 kwietnia 2022 r. w sprawie sposobu wykonywania zadań w ramach obowiązku obrony § 4 ust 1 (Dz. U. z 2022 r., poz. 875 z późn. zm.).

kierowników JPN, Inne zagadnienia wynikające z właściwości JPN, Wykaz załączników, Wykaz dokumentów przywołanych w planie, Wykaz skrótów¹⁸.

Inne dokumenty planistyczne opracowywane
na potrzeby efektywnego zarządzania gminą (miastem)
na czas zagrożenia (kryzysu) i wojny

Dla efektywnego zarządzania ochroną zabytków przed ich zniszczeniem, uszkodzeniem lub utratą w wyniku konfliktu zbrojnego albo sytuacji kryzysowych jednym z podstawowych narzędzi jest *Plan ochrony zabytków gminy (miasta) na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych*¹⁹, który normuje zasady ochrony zabytków na administrowanym terenie. Dokument jest obligatoryjny, a jego układ znormalizowany i powinien zawierać: część opisową, charakterystykę zasobów i rozmieszczenie zabytków oraz stopień ich spodziewanego zagrożenia, wnioski z analizy rozmieszczenia i zagrożenia zabytków oraz sposoby ich ochrony w zależności od zagrożenia, wykaz zabytków nieruchomych podlegających zabezpieczeniu i sposoby ich zabezpieczeń, w tym zakres realizacji prac, wykaz jednostek organizacyjnych chroniących zabytki ruchome na miejscu oraz jednostek, które przewidują rozśrodkowanie lub ewakuację zabytków ruchomych, dane dotyczące rodzajów i liczby zabytków ruchomych podlegających rozśrodkowaniu i ewakuacji, trasy ich przewozu i miejsca ukrycia, sumaryczny ciężar i objętość, nakład pracy podczas pakowania, przejazdu i ukrycia oraz ładowność środków transportu, sposób współdziałania, powiadamiania i łączności, sposoby informowania o stratach w zabytkach, zestawienie prac dokumentacyjnych i konserwatorsko-zabezpieczających w razie wystąpienia strat i szkód w zabytkach, wykaz z adresami jednostek, instytucji, organizacji, rzeczoznawców, konserwatorów, rzemieślników przewidzianych do udzielania pomocy zabytkom w razie zagrożenia, oznakowanie obiektów zabytkowych znakiem rozpoznawczym konwencji haskiej, część graficzną.

¹⁸ Opracowano na podstawie: *Metodyka opracowania planu operacyjnego funkcjonowania jednostki organizacyjnej w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny (struktura i redagowanie planu operacyjnego funkcjonowania, Załącznik do Zarządzenia nr 7 Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 25 stycznia 2022 r. w sprawie planów operacyjnych funkcjonowania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny* (Dz. Urz. MRiPSp z 2022 r., nr 7). Dokument nieaktualny od 26 kwietnia 2024 r., jednakże stanowi jedyny jawny i ogólnie dostępny przykład.

¹⁹ Szerzej w: *Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych*, § 3 oraz załącznik *Instrukcja przygotowania i realizacji planów ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych* (Dz. U. z 2004 r., nr 212, poz. 2153 z późn. zm.).

Kolejnym istotnym z perspektywy kształtowania odporności społeczności lokalnej dokumentem jest *Plan udzielania świadczeń szpitalnych gminy (miasta) na potrzeby obronne państwa*²⁰, którego sporządzenie wynika z realizacji przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zadań przez utworzone i prowadzone przez gminę (miasto) zakłady lecznicze. Zatem plan jest obligatoryjny jedynie w przypadku realizacji zadań, a jego układ jest znormalizowany rozporządzeniem.

W przypadku postawienia przez wojewodę do realizacji za pośrednictwem wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zadań związanych z organizacją zapasowych zespołów zastępczych miejsc szpitalnych na potrzeby obronne państwa opracowuje się *Plan organizacji i funkcjonowania zespołów zastępczych miejsc szpitalnych gminy (miasta) na potrzeby obronne państwa*²¹, w którym uwzględnia się wszystkie zespoły zastępczych miejsc szpitalnych organizowanych przez daną jednostkę samorządu terytorialnego zgodnie z nałożonymi zadaniami i z wyszczególnieniem liczby, wielkości i lokalizacji poszczególnych zespołów zastępczych miejsc szpitalnych.

Trudności w efektywnym zarządzaniu gminą (miastem) na czas zagrożenia (kryzysu) i wojny

Rozpatrując trudności efektywnego zarządzania gminą (miastem), należy zapytać: *co jest najsłabszym ogniwem systemu?* Jak wynika z prowadzonych w okresie od 15 maja do 15 września 2024 roku przez autora badań na potrzeby opracowania rozprawy doktorskiej²², w gminach (miastach) występuje wiele nieprawidłowości w doborze i przygotowaniu personelu.

Pierwszą bardzo istotną nieprawidłowością jest marginalizowanie zadań zarządzania kryzysowego i ochrony ludności (spraw obronnych i obrony cywilnej) przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). Powyższe może być efektem braku wiedzy oraz świadomości odpowiedzialności i znaczenia obszaru zadaniowego oraz szukania w budżetach pozornych oszczędności. W wyniku ograniczenia zatrudnienia następuje eliminacja etatów i przeniesienie odpowiedzialności zadaniowej na jedną osobę, często zatrudnioną na podstawie umowy zlecenia lub na ułamkową część etatu²³, albo realizującą inne, w tym również dziedzinowo różne, zadania służbowe (np. księgowe czy

²⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 października 2023 r. w sprawie przygotowania i wykorzystania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa, §10 ust. 2 (Dz. U. z 2023 r., poz. 2482 z późn. zm.).

²¹ Tamże, § 12.

²² T. Żyłka (2025). *Bezpieczeństwo społeczności lokalnej w gminie...* Wyd. cyt., s. 232.

²³ Taka forma zatrudnienia ma miejsce w przypadku autora.

ochrony informacji niejawnej). W celu poprawy efektywności zarządzania w obszarze zatrudnienia postuluje się tworzenie całetatowych stanowisk w ramach umowy o pracę i niełączenie zadań zarządzania kryzysowego pomiędzy komórkami funkcjonalnymi urzędu.

Efekt badań ankietowych²⁴ prezentuje kolejną nagminnie i ogólnie praktykowaną w urzędach nieprawidłowość polegającą na przypadkach zatrudniania na stanowiskach związanych z zarządzaniem kryzysowym (ochroną ludności) osób „z przypadku”, czyli personelu, który nie posiada merytorycznego przygotowania i doświadczenia zawodowego wymaganego do realizacji zadań w ramach obowiązków służbowych. Prowadząc ocenę doboru personelu, należy wskazać, że od osób odpowiedzialnych za planowanie i koordynowanie zadań powinna być wymagana bardzo dobra znajomość terenu, zdolności analityczne, umiejętność typowania oraz oceny wpływu potencjalnych źródeł zagrożeń na otoczenie, a także cechy przywódcze, odpowiednie obycie i umiejętność zachowania „chłodnej głowy” w sytuacjach kryzysowych. Wszystko to warunkuje trafność podejmowanych decyzji oraz skuteczność działań. Zatem w celu poprawy efektywności merytorycznego przygotowania personelu pierwszeństwo w zatrudnieniu powinny mieć osoby, które ukończyły kierunki studiów związanych z bezpieczeństwem i zarządzaniem kryzysowym lub byli funkcjonariusze Państwowej Straży Pożarnej, Policji, Straży Granicznej albo żołnierze, którzy bazując na swoim doświadczeniu zawodowym, mogą legitymować się wiedzą i umiejętnością współdziałania.

Zakładając, że personel odpowiedzialny za sprawy zarządzania kryzysowego został niewłaściwie dobrany i nie jest merytorycznie przygotowany do opracowania dokumentów normujących realizację zadań, tworzy się trzecia nieprawidłowość polegająca na zlecaniu tworzenia dokumentacji firmom zewnętrznym, często z drugiego końca Polski, a zatem osobom nieznającym rzeczywistego terenu, realiów i specyfiki danej gminy (miasta). Ponieważ jest to praca zlecona, a jej wycena odbywa się na podstawie liczby opracowanych stron, dokument jest przesadnie rozbudowany, co powoduje jego nieczytelność. Dla poprawy efektywności zarządzania w obszarze opracowywania dokumentacji postuluje się, aby dokumenty planistyczne były przygotowywane przez etatowych pracowników gminy (miasta) wyłącznie w oparciu o treści merytoryczne oraz esencjonalne, bez zbędnego rozbudowywania ich struktury.

²⁴ Szerzej w: T. Żyłka (2025). *Bezpieczeństwo społeczności lokalnej w gminie...* Wyd. cyt., s. 177, 207, 219-222 i 232.

Znaczenie fazy zapobiegania i przygotowania w aspekcie kształtowania odporności społeczności lokalnej na czas zagrożenia (kryzysu) i wojny

Prowadząc dywagacje na temat zarządzania gminą (miastem), należy zadać sobie pytanie: *czym, w aspekcie kształtowania odporności społeczności lokalnej, jest zarządzanie kryzysowe²⁵ i jakie znaczenie w całym procesie ma poprawne przeprowadzenie dwóch pierwszych faz*. Proces zarządzania kryzysowego opiera się na czterech powiązanych i następujących po sobie fazach: zapobiegania, przygotowania, reagowania oraz odbudowy. Autor, na potrzeby niniejszej publikacji, koncentruje się jednak na dwóch pierwszych — uznawanych za kluczowe — przedstawiając hasłowo i opisowo czynności do wykonania, ze szczególnym uwzględnieniem elementów składowych *Planu zarządzania kryzysowego gminy (miasta)*.

Charakterystyka zagrożeń i ocena ryzyka ich wystąpienia

Pierwszą z czynności jest identyfikacja zagrożeń i minimalizacja prawdopodobieństwa ich wystąpienia. Należy zadać pytanie: *co grozi?* Mając sprecyzowane zagrożenia, należy wskazać możliwe scenariusze (najbardziej prawdopodobny i najbardziej niebezpieczny) rozwoju sytuacji, wskazując miejsca potencjalnych zagrożeń oraz rozważając racjonalne i nieracjonalne przyczyny ich wystąpienia wraz z kierunkami działań mogących poprawić poziom bezpieczeństwa. „Do oceny ryzyka służy *Matryca ryzyka zagrożeń* będąca graficzną metodą oceny poziomu ryzyka wyrażoną za pomocą dwuwymiarowej macierzy, w której jedną zmienną jest prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia, a drugą skutki tego zagrożenia. Matryca stanowi element niezbędny do określenia wartości ryzyka dla wystąpienia każdego ze scenariuszy zagrożeń”²⁶. Analizując każdy scenariusz, trzeba odnieść się do skali prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożenia, uwzględniającej aspekty historyczne, częstotliwość oraz zasięg geograficzny jego pojawiania się. W tym ujęciu zagrożenie może zostać zaklasyfikowane jako: bardzo rzadkie, rzadkie, możliwe, prawdopodobne lub bardzo prawdopodobne. Będzie to pierwsza składowa matrycy. Kolejną będą skutki wystąpienia zagrożenia

²⁵ Zarządzanie kryzysowe jest 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”. Ustawa o Zarządzaniu Kryzysowym... Wyd. cyt., art. 2.

²⁶ M. Bańkowski (2018). *Plan zarządzania kryzysowego Gminy Bukowsko*. Bukowsko, s. 14-15; T. Żyłka (2025). *Bezpieczeństwo społeczności lokalnej w gminie...* Wyd. cyt., str. 94.

w aspekcie: życia i zdrowia (rozumiane jako ofiary śmiertelne, ranni i poważnie chorzy, ewakuowani) - **Z**, mienia (rozumiane jako szkody infrastruktury krytycznej, gospodarki) - **M** oraz środowiska - **S**.

W trakcie rozważania scenariuszy należy uwzględniać skutki natychmiastowe (bezpośrednie), ale również te odłożone w czasie (pośrednie). Na potrzeby oceny skutków wystąpienia zagrożenia przyjęto ich uszeregowanie jako: mało istotne, małe, średnie, duże i katastrofalne, dla których przyjęto skalę odpowiednio od A do E. Uzyskane w wyniku analizy dane należy zastosować w *Matrycy...*, kierując się zasadą, że jeżeli skutki rozpatrywane dla określonego scenariusza są zgodne i mieszczą się w tej samej skali dla wszystkich kategorii (Z, M, S), wówczas wstawiana jest dana skala (A, B, C, D lub E). Natomiast jeżeli skutki rozpatrywane dla scenariusza nie są zgodne dla wszystkich kategorii, wstawiana jest skala, z której pochodzą dwie kategorie²⁷. Z kolei, jeśli szacowane skutki dla określonego scenariusza nie są zgodne z wszystkimi kategoriami w ramach jednej skali, a każda kategoria pochodzi z innej skali, wstawiana jest skala zgodna z kategorią Z²⁸.

Mapa ryzyka i mapa zagrożeń

Mapa ryzyka stanowi szczegółowy opis prognozowanych zagrożeń, przedstawiony w formie tabelarycznej, z uwzględnieniem obszaru ich występowania oraz charakterystyki zagrożeń. Obejmuje ona oddziaływanie na życie i zdrowie (z wyszczególnieniem liczby osób zagrożonych i możliwych negatywnych skutków), oddziaływanie na mienie (z podziałem na jego rodzaje oraz możliwe straty), a także oddziaływanie na środowisko (z uwzględnieniem potencjalnych skażeń i ich konsekwencji). Zebrane i uporządkowane dane stanowią materiał wyjściowy do audytu, który pozwala ocenić, czy ryzyko zostało prawidłowo zidentyfikowane i ocenione oraz czy zaplanowane działania umożliwią skuteczne zminimalizowanie jego skutków.

Mapa... to graficzne przedstawienie, najczęściej na mapie topograficznej, danych obrazujących zasięg geograficzny (obiekty, obszar) zagrożeń z określonym prawdopodobieństwem wystąpienia i oceną skutków dla ludności, gospodarki lub środowiska. Jej opracowanie pozwala na wizualizację zagrożeń ujętych w *Mapie ryzyka*.

²⁷ Przykład: Jeśli kategoria S mieści się w skali C, a Z i M w skali B, to wybierana jest skala B.

²⁸ Przykład: Jeśli kategoria S mieści się w skali C, Z mieści się w skali B, a M w skali A, wówczas wybierana jest skala B zgodna z kategorią życia i zdrowia – Z.

Zadania i obowiązki uczestników – siatka bezpieczeństwa

Siatka bezpieczeństwa to wskazanie w postaci tabelarycznej, kto spośród wszystkich uczestników (wójt, burmistrz, prezydent miasta, z-ca, sekretarz, skarbnik, wydział, biuro, referat, stanowisko, JPN itp.) jest organem kierującym (koordynującym, wiodącym, współdziałającym, pomocniczym) we wszystkich czterech fazach zarządzania kryzysowego zaplanowanych dla każdego z zagrożeń. Dobrze zaprojektowana siatka stanowi fundament do uszczegółowienia zadań i obowiązków oraz określenia podstawy prawnej działań każdego z uczestników – zarówno organu kierującego (wiodącego), jak i współdziałającego (pomocniczego) – w każdej fazie. Służy także skróceniu procesu decyzyjnego oraz zapobiega chaosowi, który często towarzyszy akcjom ratunkowym.

Przygotowanie instrumentów prawnych

Instrumenty prawne tworzone są w ogólnokrajowym procesie legislacyjnym w postaci ustaw i rozporządzeń, a także uchwał podejmowanych na mocy ustawowych uprawnień gminy (miasta) do stanowienia aktów prawa miejscowego na jej obszarze²⁹, które powinny być wykonane zgodnie z przepisami prawa wynikającymi z Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej³⁰. Podjęte przez radę gminy (miasta) uchwały publikowane są w dzienniku urzędowym województwa. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) zarządzeniem porządkowym, którego treść podlega głosowaniu przez radę gminy (miasta) na najbliższej sesji, może określać sprawy dotyczące realizacji zadań własnych gminy (miasta) w przypadkach nagłego zagrożenia lub w innych alarmowych sytuacjach.

Przygotowanie i wdrożenie systemów zabezpieczeń oraz planowanie przestrzenne

Przygotowanie i wdrożenie systemów zabezpieczeń polega na wytypowaniu terenów zagrożonych wystąpieniem niekorzystnych zjawisk oraz na ich całkowitym wyłączeniu z eksploatacji lub ograniczeniu możliwości użytkowania i zasiedlania, np. poprzez niewyznaczanie warunków zabudowy w sporządzanym przez gminę (miasto) Ogólnym Planie Zagospodarowania Przestrzennego. Systemy zabezpieczeń to również budowle hydrotechniczne,

²⁹ Szerzej w: *Ustawa o samorządzie gminnym...* Wyd. cyt., art. 40 ust. 1; T. Żyłka (2025). *Bezpieczeństwo społeczności lokalnej w gminie...* Wyd. cyt., s. 134.

³⁰ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r., poz. 283 z późn. zm.).

budowle piętrzące, urządzenia upustowe i przesyłowe³¹, których zadaniem jest ograniczenie ewentualnych skutków zagrożeń.

Monitoring zagrożeń

Monitoring zagrożeń polega na systematycznej obserwacji zagrożonych miejsc, zbieraniu, przetwarzaniu i analizie pozyskanych danych celem podjęcia adekwatnych do skali zagrożenia działań ratowniczych. Do monitoringu zagrożeń wykorzystywane są systemy wodowskazów, automatyczne i mechaniczne punkty odczytu danych, obserwatorzy, ale również *Krajowa mapa zagrożeń bezpieczeństwa*³².

Przygotowanie narzędzi komunikacji i pozyskiwanie nowoczesnych technologii

Przygotowanie narzędzi komunikacji polega na zaplanowaniu, z wykorzystaniem nowoczesnych środków i technologii, wymiany informacji o nietypowych zjawiskach i zagrożeniach, ale również o bieżącej sytuacji pomiędzy wszystkimi ogniwami przewidzianymi w działaniach ratowniczych. Narzędzia komunikacji powinny bazować na łączności radiowej (w ramach jednej sieci) i GSM oraz aplikacjach internetowych.

Przygotowanie struktur systemu dowodzenia (kierowania)

Sprawnie funkcjonujący system dowodzenia (kierowania) stanowi fundament podejmowania trafnych decyzji, a proces decyzyjny opiera się na zasadzie jednoosobowego kierownictwa. Polega ona na powierzeniu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) pełni władzy wynikającej z mandatu wyborczego oraz odpowiedzialności za wszystkie decyzje — również te nietrafione. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) może upoważnić do podejmowania decyzji w jego imieniu, na przykład GZZK (MZZK) lub inne osoby pełniące funkcje kierownicze.

³¹ Szerzej w: Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie, § 3 (Dz. U. z 2007 r., nr 86, poz. 579 z późn. zm.).

³² Szerzej w: *Krajowa mapa zagrożeń bezpieczeństwa*. <https://mapy.geoportal.gov.pl/iMapLite/KMZBPublic.html> [dostęp: 07.02.2025 r.].

Koordynacja planowanych działań

Ponieważ organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy (miasta) jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), to on koordynuje zadania w odniesieniu do mieszkańców i terenu. „Na poziomie gminy wójt (burmistrz, prezydent miasta) powołuje GZZK (MZKK), w skład którego wchodzi pracownicy kluczowych stanowisk urzędu oraz przedstawiciele innych podmiotów, organizacji i stowarzyszeń. W celu realizacji swoich zadań wójt (burmistrz, prezydent miasta) może tworzyć gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego (GCZK, MCZK). W przypadku utworzenia, GCZK (MCZK) wykonuje zadania określone w art. 22 ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach, a zapisy art. 18 ust. 4 stosuje się odpowiednio. Cykl zarządzania kryzysowego realizowany jest w dwóch stanach. W pierwszym stanie, nazwijmy go »stałym«, podejmowane są działania zapobiegawcze i przygotowujące. W drugim stanie, nazwijmy go »kryzysowym«, podejmowane są działania mające na celu minimalizację strat i naprawę powstałych zniszczeń”³³.

„Ponieważ innymi zadaniami wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest programowanie rozwoju (...), gospodarowanie mieniem (...), wykonywanie założonego budżetu, zatrudnianie i zwalnianie (...) to on, na obszarze gminy (miasta), koordynuje funkcjonowanie Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (ksrg) w zakresie uprawnień nadanych mu przez wojewodę. Zadanie to może być realizowane przez komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej (pracownika samorządowego posiadającego wyższe wykształcenie specjalistyczne oraz 4-letni staż pracy w urzędzie gminy (miasta) na podstawie umowy o pracę – stanowisko to jest zaliczone do kierowniczych stanowisk urzędniczych) lub przy pomocy komendanta gminnego (miejskiego) związku ochotniczych straży pożarnych, który funkcję tę pełni społecznie, a jako prezes gminnego (miejskiego) stowarzyszenia formalnie nie podlega wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). W takim przypadku należy zawrzeć porozumienie określające ramy współpracy. Wójt (burmistrz, prezydent miasta), w przypadku ogłoszenia stanu klęski żywiołowej na obszarze gminy (miasta), kieruje działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia dalszym skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia”³⁴.

³³ Szerzej w: *Ustawa o zarządzaniu kryzysowym...* Wyd. cyt., art. 19, 20; T. Żyłka (2025). *Bezpieczeństwo społeczności lokalnej w gminie...* Wyd. cyt., s. 66.

³⁴ T. Żyłka (2025). *Bezpieczeństwo społeczności lokalnej w gminie...* Wyd. cyt., s. 138-139.

Analiza i bilans zasobów

Z analizy ustaw, rozporządzeń i innych dokumentów normujących ochronę przeciwpożarową nasuwa się wniosek, że jednostki ujęte w ksrq są odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa przeciwpożarowego i przeciwpowodziowego oraz zwalczanie klęsk żywiołowych i innych zagrożeń miejscowych. Jednostki ochotniczych straży pożarnych nie ujęte w ksrq tworzą wsparcie zasobów głównych. Z kolei Ustawa o ochronie ludności... precyzuje pojęcie **zasobów ochrony ludności**³⁵ oraz przywołuje w rozdziale 2 wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako terytorialny organ ochrony ludności³⁶, a w art. 17 ust. 1 – katalog podmiotów ochrony ludności możliwych do użycia na szczeblu gminnym (miejskim). Analiza bilansu zasobów jest ostatnim elementem (działaniem) przewidzianym do realizacji dla fazy zapobiegania.

Opracowanie (aktualizacja)
Planu zarządzania kryzysowego gminy (miasta)

Planując przygotowanie organizacyjne i materiałowe działań ratowniczych, należy zadać pytanie: *kogo, kiedy i w jakich okolicznościach wykorzystam w działaniach ratowniczych?* Faza ta rozpoczyna się od opracowania, a w zasadzie od permanentnej aktualizacji obligatoryjnego *Planu zarządzania kryzysowego gminy (miasta)*, którego układ i treści zostały znormalizowane³⁷. Jednakże, zdaniem autora, niektóre jego elementy powinny zostać rozszerzone o dodatkowe zapisy ujęte jako podpunkty w zasadniczych częściach planu głównego. Dokument ten należy uzupełnić o: kartę uzgodnień (w formie tabeli zawierającej uwagi oraz podpisy potwierdzające uzgodnienie treści z podmiotami współdziałającymi, takimi jak starostwo, Policja czy Straż Pożarna), opis trybu aktualizacji planu oraz kartę aktualizacji planu (w postaci tabeli przeznaczonych do odnotowywania wprowadzonych zmian). W planie powinno znaleźć się również wprowadzenie obejmujące cel i podstawę prawną jego sporządzenia, wyszczególnienie elementów planowanych działań oraz charakterystyka gminy (miasta), w której należy uwzględnić: dane związane z położeniem geograficznym (w tym informacje geograficzno-przyrodnicze), szkolnictwo (w tym dane o placówkach edukacyjnych z podaniem przybliżonej liczby osób do ewakuacji), lecznictwo (w tym informacje o placówkach szpitalnych wraz z liczbą łóżek, systemie ratownictwa, publicznych i niepublicznych

³⁵ Zasoby ochrony ludności – „należy przez to rozumieć personel wykonujący zadania ochrony ludności oraz obrony cywilnej wraz z wyposażeniem, sprzętem, technologiami oraz narzędziami służącymi do wykonywania tych zadań”. *Ustawa o ochronie ludności...* Wyd. cyt., art. 3 ust. 8.

³⁶ Szerzej w: Tamże, art. 9 ust 1 pkt 1a.

³⁷ *Ustawa o zarządzaniu kryzysowym...* Wyd. cyt., art. 5 ust. 2.

zakładach opieki zdrowotnej, aptekach itp.), przemysł (w tym wyszczególnienie zakładów przemysłowych, zakładów dużego i zwiększonego ryzyka oraz zakładów produkujących lub przechowujących materiały i substancje niebezpieczne w ilościach niekwalifikujących je do grup ryzyka), handel i usługi (w tym informacje o podmiotach świadczących usługi hotelarskie i gastronomiczne wraz z ich pojemnością, wykaz hurtowni, piekarni, sklepów, stacji paliw, targowisk, placówek pocztowych, firm kurierskich, lokalnych portali internetowych i wydawnictw drukowanych), infrastrukturę techniczną i drogową (obejmującą dane dotyczące autostrad, dróg ekspresowych, krajowych, wojewódzkich i gminnych (miejskich) wraz z podaniem ich numerów, długości, rodzaju i stanu nawierzchni, lokalizacją i nośnością mostów i przepustów, szlaków i węzłów kolejowych; a także informacje o wodociągach i sieci kanalizacyjnej, lokalizacji stacji uzdatniania wody, oczyszczalni ścieków i składowisk odpadów komunalnych), infrastrukturę komunikacyjną (w tym sposób realizacji lokalnego transportu publicznego, wykaz podmiotów świadczących usługowy przewóz osób i rzeczy oraz usługi maszynami i urządzeniami budowlanymi), elektroenergetykę (w tym dane o przebiegu sieci elektroenergetycznych i gazowych, wykaz podmiotów świadczących usługi i sposób dostarczania energii i gazu ziemnego do odbiorców), łączność (w tym informacje o podmiotach telekomunikacyjnych, sieciach telefonii przewodowej, światłowodowej i GSM, publicznych i darmowych punktach dostępowych oraz lokalizacji nadajników sieci GSM), podział administracyjny z uwzględnieniem liczby mieszkańców w sołectwach (dzielnicach, ulicach) oraz dane demograficzne dotyczące największych skupisk ludności) i sieć rzeczna (w tym informacje o głównych rzekach i ciekach wodnych, z uwzględnieniem rejonów zagrożonych powodzią).

Z kolei charakterystyka zagrożeń powinna zawierać informacje o prognozowanych na terenie gminy (miasta) zagrożeniach i być uzupełniona o tabelaryczną ocenę ryzyka wraz z mapą ryzyka dla każdego z prognozowanych zagrożeń. Integralną częścią charakterystyki zagrożeń, a stanowiącą graficzny odnośnik obrazujący miejsca i obszar wystąpienia ryzyka, jest mapa zagrożeń będąca oddzielnym dokument (najczęściej mapą topograficzną) lub częścią graficzną w *Planie...* Ponieważ kolejne punkty *Planu...* wynikają z Ustawy o zarządzaniu kryzysowym, zostały wyszczególnione celem przypomnienia, a ich treść zawiera: *Zadania i obowiązki uczestników w formie tabelarycznej siatki bezpieczeństwa* oraz *Zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych* jako szczegółowa informacja o liczbie jednostek, stanie osobowym i wyposażeniu (można dokonać klasyfikacji wg rodzaju zagrożenia czy jednostek: PSP, OSP, wojska, podmiotów ochrony ludności itp.) – w tym punkcie, w rozwiązaniu autorskim, proponuje się zawrzeć scenariusze i warianty działań, dla których w ujęciu tabelarycznym

przedstawi się siły i środki przewidziane do wykorzystania dla każdego wariantu działania.

Ostatnim podpunktem w *Planie...* są zadania określone planami działań krótkoterminowych w zakresie zanieczyszczeń środowiska³⁸. Zgodnie z systematyką wskazaną w Ustawie o zarządzaniu kryzysowym, kolejne punkty uszczegóławiają zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych, zadania w zakresie monitorowania zagrożeń, tryb uruchamiania niezbędnych sił i środków uczestniczących w realizacji planowanych działań, procedury reagowania kryzysowego oraz zasady współdziałania między zaangażowanymi podmiotami. Merytorycznie opracowany *Plan...* składa się z załączników funkcjonalnych, które stanowią: karty standardowych procedur operacyjnych (SOP), organizacja łączności, organizacja systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania, zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania, wkład do wojewódzkiego planu ewakuacji, organizacja ratownictwa, opieki medycznej, pomocy społecznej oraz pomocy psychologicznej, organizacja ochrony przed zagrożeniami charakterystycznymi dla danego obszaru, wykaz zawartych umów i porozumień związanych z realizacją zadań, zasady i tryb oceniania oraz dokumentowania szkód wraz z wzorami dokumentów, procedury uruchamiania rezerw państwowych dla zadań wykraczających poza uprawnienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta), wykaz socjalno-bytowej infrastruktury krytycznej gminy (miasta), priorytety w zakresie ochrony i odtwarzania infrastruktury krytycznej.

Scenariusze działań i standardowe procedury operacyjne (SOP)

Podjęcie działań adekwatnych do zaistniałych okoliczności staje się możliwe dzięki rzetelnemu prognozowaniu rozwoju sytuacji — obejmującemu warianty od najbardziej prawdopodobnych do najbardziej niebezpiecznych — oraz opracowaniu kart SOP, które w formie instrukcyjnej, opartej na zasadzie „checklisty”, wyznaczają szczegółowy tok postępowania. Zawierają one informacje określające, które osoby funkcyjne (lub zespoły zadaniowe, z wyodrębnieniem elementu wiodącego, odpowiedzialnego i współdziałającego), na jakiej podstawie prawnej, przy użyciu jakich sił i środków, w jakiej kolejności oraz w jakich lokalizacjach powinny realizować działania przewidziane do wykonania w ramach faz reagowania i odbudowy.

³⁸ Szerzej w: Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska, art. 92 ust. 2 (Dz. U. z 2024 r., poz. 54 z późn. zm.).

Ćwiczebne sprawdzenie procedur i systemów łączności oraz ich korekta

Ćwiczebne sprawdzenia procedur SOP ma na celu weryfikację, czy wszystkie zaplanowane siły, środki i działania są wystarczające do minimalizacji skutków rozwoju sytuacji. W toku weryfikacji może wystąpić konieczność korekty procedur o dodatkowe zapisy (inne czynności do wykonania lub zwiększenie liczebności sił i środków). Ten element jest równie istotny dla „obydwa” z potencjalnymi zagrożeniami i wzajemnego zgrania osób funkcyjnych do prowadzenia działań ratowniczych.

Organizacja systemów ostrzegania i alarmowania

Jak pokazują badania autora, ok. 50,3% ankietowanych nie zna i nie rozumie sygnałów powszechnego ostrzegania i alarmowania³⁹, ponieważ OSP są dobrowolnymi stowarzyszeniami, nie wszystkie miejscowości posiadają remizy, a tym samym nie wszystkie są wyposażone w punkty alarmowania. Podejmując działania organizacyjne, należy budować gminny (miejski) system ostrzegania i alarmowania oparty na punktach alarmowania wpiętych w cyfrowe centrale alarmowe obsługiwane z repozytorium KP PSP. Organizacja systemów ostrzegania i alarmowania może bazować na systemach masowej wysyłki SMS czy aplikacjach wykorzystywanych w ramach społeczności lokalnych (WhatsApp, Facebook).

Organizacja zabezpieczenia logistycznego ratowników i osób ewakuowanych

Zabezpieczenie logistyczne to zaplanowanie, stosownie do prognozowanych potrzeb, dostaw podstawowych środków zaopatrzenia, m.in. wody pitnej, wody do celów socjalno-bytowych, artykułów żywnościowych, materiałów medycznych, paliw i smarów, zaopatrzenia specjalistycznego (chloramina) oraz usług transportowych (ewakuacja, dowóz), remontowych i socjalno-bytowych (zbiorowe zakwaterowanie i wyżywienie, usługi kąpielowe).

Edukacja i profilaktyka

Planowanie edukacji należy rozpatrywać w trzech wariantach. Po pierwsze, każda gmina (miasto) jest organem prowadzącym szkoły podstawowe, a edukacja dla bezpieczeństwa realizowana przez uczniów tychże szkół

³⁹ Szerzej w: T. Żyłka (2025). *Bezpieczeństwo społeczności lokalnej w gminie...* Wyd. cyt., s 176.

wynika z przepisów prawa oświatowego⁴⁰ jako obowiązkowy przedmiot nauczania⁴¹ ujęty w Podstawie programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej⁴² oraz Ramowym planie nauczania dla szkoły podstawowej, w tym szkoły podstawowej specjalnej, z wyjątkiem szkoły podstawowej specjalnej dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym⁴³ lub Ramowym planie nauczania dla oddziałów przysposabiających do pracy organizowanych w klasach VII i VIII szkoły podstawowej, w tym szkoły podstawowej specjalnej, z wyjątkiem szkoły podstawowej specjalnej dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym⁴⁴ w wymiarze jednej godziny w tygodniowym cyklu kształcenia w VIII klasie szkoły podstawowej. Po drugie, w miastach na prawach powiatu, będących organami prowadzącymi dla szkół ponadpodstawowych, takich jak licea ogólnokształcące, technika oraz branżowe szkoły I stopnia, prezydenci miast są zobowiązani do zapewnienia realizacji zajęć w wymiarze jednej godziny tygodniowo w cyklu kształcenia uczniów klas pierwszych tych szkół.

Po trzecie, edukacja osób dorosłych, dla których Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej wprowadza co prawda pojęcie edukacji z zakresu ochrony ludności, jednakże ogranicza się ona wyłącznie do wiedzy o zagrożeniach mających wpływ na bezpieczeństwo i zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia⁴⁵. Choć Program szkolenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej dla ludności stanowiący załącznik 9 do Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 lutego 2025 r. w sprawie programów szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz wymagań dla podmiotów prowadzących szkolenia⁴⁶ normuje sposób prowadzenia szkolenia, nadal jest ono dobrowolne.

⁴⁰ Szerzej w: Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej (Dz. U. z 2017 r., poz. 356 z późn. zm.).

⁴¹ Szerzej w: Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 kwietnia 2019 r. w sprawie ramowych planów nauczania dla publicznych szkół (Dz. U. z 2019 r., poz. 639 z późn. zm.).

⁴² Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie podstawy programowej dla szkoły podstawowej... Wyd. cyt., załącznik 2.

⁴³ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie ramowych planów... Wyd. cyt., załącznik 1.

⁴⁴ Tamże, załącznik 3.

⁴⁵ Szerzej w: Ustawa o ochronie ludności... Wyd. cyt., art. 55.

⁴⁶ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 lutego 2025 r. w sprawie programów szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz wymagań dla podmiotów prowadzących szkolenia, załącznik 9 (Dz. U. z 2025 r., poz. 162 z późn. zm.).

Zabezpieczenie finansowe

Planując zabezpieczenie finansowe, zasadne jest wyodrębnienie i utrzymywanie w budżecie rezerwy celowej na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego, w wysokości nie mniejszej niż 0,5% wydatków budżetu gminy (miasta), pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki związane z obsługą długu⁴⁷. „Środki zabezpieczone w budżecie gminy (miasta) winny być wydatkowane w sposób oszczędny i celowy umożliwiający uzyskanie maksymalnego efektu końcowego minimalnym nakładem finansowym i czasowym. Środki z rezerwy celowej z zakresu zarządzania kryzysowego mogą zostać uruchomione decyzją (zarządzeniem) wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej i konieczności wsparcia finansowego realizacji zadań ochronnych i osłonowych. W przypadku, gdy wydatki gminy (miasta) na realizację niezaplanowanych zadań własnych związanych z remontem, przebudową i odbudową obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku klęski żywiołowej przekroczą 5% planowanych dochodów własnych na rok bezpośrednio poprzedzających rok wystąpienia klęski żywiołowej, wówczas może ona wystąpić do wojewody z wnioskiem o dofinansowanie tych zadań. Kwota dotacji nie może przekroczyć 80% kosztów zadania i nie może być niższa niż 40000 PLN”⁴⁸. „Jak wynika z zapisów rozdziału 11 Ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej jednostki samorządu terytorialnego otrzymają finansowanie i dofinansowanie na realizację zadań ochrony ludności i obrony cywilnej, a w tym tworzenie zasobów, zakup i modernizację sprzętu teleinformatycznego, budowę i modernizację baz magazynowych, budowę, modernizację i remont budowli ochronnych, szkolenie i edukację”⁴⁹.

Wnioski

W celu zapewnienia efektywnego zarządzania gminą (miastem) w obszarze odporności społeczności lokalnej na czas zagrożenia (kryzysu) oraz w warunkach wojny, istotne staje się wprowadzenie zmian w przepisach prawa dotyczących obowiązku uczestnictwa osób dorosłych w szkoleniach z zakresu ochrony ludności, a także rozważenie nadania wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) pełnej kontroli nad siłami i środkami Ochotniczych Straży Pożarnych, które zgodnie z obowiązującymi regulacjami funkcjonują

⁴⁷ Szerzej w: *Ustawa o zarządzaniu kryzysowym...* Wyd. cyt., art. 26 ust. 4.

⁴⁸ T. Żyłka (2025). *Bezpieczeństwo społeczności lokalnej w gminie...* Wyd. cyt., s 148.

⁴⁹ Szerzej w: *Tamże*, s 150.

jako stowarzyszenia i nie podlegają zwierzchnictwu organu wykonawczego gminy. Dla właściwego przygotowania organizacyjnego jednostki samorządu terytorialnego kluczowe znaczenie ma prawidłowa identyfikacja infrastruktury socjalno-bytowej o charakterze krytycznym (stanowiącej odpowiednik infrastruktury kluczowej), a także opracowanie oraz systematyczna aktualizacja dokumentów planistycznych regulujących kwestie bezpieczeństwa. Nieodzowne jest również rzetelne przeprowadzenie — przez odpowiednio przygotowany zespół — dwóch pierwszych faz procesu zarządzania kryzysowego, a następnie ujęcie wyników przeprowadzonych analiz w *Planie zarządzania kryzysowego gminy (miasta)*. Z uwagi na to, że czynności planistyczne wymagają specjalistycznej wiedzy, odpowiedniego przygotowania merytorycznego oraz doświadczenia zawodowego, zasadne jest obsadzanie stanowisk funkcjonalnych w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego personelem spełniającym powyższe wymagania.

Bibliografia

- Bańkowski M. (2018). *Plan zarządzania kryzysowego Gminy Bukowsko*. Bukowsko.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz.483 z późn. zm.).
- Kowalkowski S. (2019). *Aspekty zarządzania kryzysowego w świetle użycia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*. Akademia Sztuki Wojennej. Warszawa.
- Kowalkowski S. (red.). (2011). *Niemilitarne zagrożenia bezpieczeństwa publicznego*. Akademia Obrony Narodowej. Warszawa.
- Krajowa mapa zagrożeń bezpieczeństwa. <https://mapy.geoportal.gov.pl/iMapLite/KMZBPublic.html> [dostęp: 07.02.2025 r.].
- Lidwa W. (red.). (2015). *Zarządzanie kryzysowe podręcznik*. Akademia Obrony Narodowej. Warszawa.
- PWN. *Spółeczność lokalna*. <https://encyklopedia.pwn.pl/szukaj/spolecznosc-lokalna.html> [dostęp: 28.01.2024 r.].
- Rey R. (2020). *Spółeczeństwo odporne na zagrożenia*. „Biuletyn Kwartalny RCB” nr 31. Warszawa.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej (Dz. U z 2017 r., poz. 356 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 kwietnia 2019 r. w sprawie ramowych planów nauczania dla publicznych szkół (Dz. U z 2019 r., poz. 639 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2004 r., nr 212, poz.2153 z późn. zm.).

- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 lutego 2025 r. w sprawie programów szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz wymagań dla podmiotów prowadzących szkolenia (Dz. U. z 2025 r., poz. 162 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2007 r., nr 86, poz. 579 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r., poz. 283 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 kwietnia 2022 r. w sprawie sposobu wykonywania zadań w ramach obowiązku obrony (Dz. U. z 2022 r., poz. 875 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (Dz. U. z 2004 r., nr 98, poz. 978 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 października 2023 r. w sprawie przygotowania i wykorzystania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa (Dz. U. z 2023 r., poz. 2482 z późn. zm.).
- Szczupaczyński J. (2025). Zarządzanie kryzysowe. Zarys problematyki. Elipsa. Warszawa.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2023 r., poz. 122 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r., poz. 54 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz. U. z 2024 r., poz. 1907 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2024 r., poz. 632 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.).
- Zarządzenie nr 7 Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 25 stycznia 2022 r. w sprawie planów operacyjnych funkcjonowania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny (Dz. Urz. MRiPSP z 2022 r., nr 7.).
- Żyłka T. (2025). Bezpieczeństwo społeczności lokalnej w gminie w województwie podkarpackim. Rozprawa doktorska. Akademia Sztuki Wojennej. Warszawa.

Abstrakt

Bezpieczeństwo społeczności lokalnej jest prawnie gwarantowane przez organy państwa na każdym ze szczebli administracji publicznej. W niniejszej publikacji zaprezentowano wymagane przepisami prawa dokumenty normujące zadania samorządu terytorialnego szczebla gminnego (miejskiego) w zapewnieniu bezpieczeństwa, kładąc szczególny nacisk na aspekty związane z zarządzaniem kryzysowym, ale również realizację przedsięwzięć w czasie podwyższania gotowości obronnej państwa. Zawarto ujęcie teoretyczne czynników kształtujących odporność społeczności lokalnej w świetle obowiązujących przepisów prawa, szczególnie w kontekście związanym z prawidłowo prowadzonym procesem planowania zarządzania kryzysowego

realizowanego w ramach dwóch jego pierwszych faz (zapobiegania i przygotowania). Bazując na własnym doświadczeniu zawodowym oraz wybranych wynikach badań prowadzonych na potrzeby opracowania rozprawy doktorskiej, autor zaprezentował typowe niedomagania systemowe występujące w urzędach i przedstawił katalog dokumentów, których zasadniczy układ, na własne potrzeby i w sposób autorski, poszerzył o dodatkowe treści, proponując tym samym zastosowanie zmian wdrożonych w Gminie Bukowsko w wewnętrznych dokumentach planistycznych wytwarzanych w innych gminach (miastach).

Effective Management of a Commune (City) Guarantees the Resilience of the Local Community in Times of Threat (Crisis) and War

Abstract

The safety of the local community is legally guaranteed by state authorities at every level of public administration. This publication presents documents required by law that regulate the tasks of local government at the municipal (city) level in ensuring security, with particular emphasis on aspects related to crisis management, but also on the implementation of projects during periods of increasing the state's defence readiness. A theoretical approach to the factors shaping the resilience of the local community in the light of applicable legal provisions is included, especially in the context of a properly conducted crisis management planning process implemented within its first two phases (prevention and preparation). The author, based on his own professional experience and selected results of research conducted for the purposes of his doctoral dissertation, identifies typical systemic imperfections occurring in offices and presents a catalogue of documents whose basic structure he has, for his own needs and in an original way, extended with additional content, thus proposing the application of the changes implemented in the Bukowsko Commune in internal planning documents created in other communes (cities).

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo społeczności lokalnej, samorząd terytorialny, zarządzanie kryzysowe.

Keywords: local community safety, local government, crisis management.