

**Inga Abgarowicz\***

**Tomasz Plasota\*\***

**Maciej Napiórkowski\*\*\***

**NOWOCZESNE TECHNOLOGIE  
WSPIERAJĄCE RAPORTOWANIE O ZAGROŻENIACH  
NA POTRZEBY SYSTEMU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO RP**

**Streszczenie**

Przedmiotem niniejszego artykułu są nowoczesne technologie wspierające raportowanie o zagrożeniach na potrzeby systemu zarządzania kryzysowego RP. Celem pracy było określenie, na przykładzie Centralnej Aplikacji Raportującej, ich przydatności w ramach zapewnienia całodobowego obiegu informacji.

W ramach artykułu omówiono problematykę przepływu informacji jako jednego z głównych determinantów efektywnego funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego. Szczególną uwagę zwrócono na analizę wybranych przepisów w przedmiotowym zakresie. Ponadto scharakteryzowano nowe technologie wspierające raportowanie o zagrożeniach, przedstawiono założenia Centralnej Aplikacji Raportującej oraz stan prac nad projektowanym narzędziem, a także dokonano oceny jego przydatności wraz z wybranymi problemami związanymi z wdrożeniem systemu. Rozważania zakończono

---

\* mgr Inga Abgarowicz – Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpowarowej – Państwowy Instytut Badawczy. E-mail: [cnbop@cnbop.pl](mailto:cnbop@cnbop.pl).

\*\* mgr Tomasz Plasota – Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpowarowej – Państwowy Instytut Badawczy. E-mail: [cnbop@cnbop.pl](mailto:cnbop@cnbop.pl).

\*\*\* mgr inż. Maciej Napiórkowski – Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpowarowej – Państwowy Instytut Badawczy. E-mail: [cnbop@cnbop.pl](mailto:cnbop@cnbop.pl).

konkluzjami na temat przydatności Centralnej Aplikacji Raportującej jako systemu usprawniającego obieg informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego.

**Słowa kluczowe:** technologie, raportowanie, zagrożenia, zarządzanie kryzysowe, Centralna Aplikacja Raportująca

## Wprowadzenie

Informacja oraz wymiana informacji to warunek sprawnego funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że złożony jest on z podsystemów: organów zarządzających, metod i działań, jak również z podsystemu powiązań informacyjnych<sup>1</sup>. Rozważania na ten temat znajdują potwierdzenie w praktyce zarządzania kryzysowego. Podmioty biorące udział w realizacji zadań w poszczególnych fazach muszą mieć dostęp do wiedzy i zasobów informacyjnych umożliwiających poznanie otoczenia wewnętrznego i zewnętrznego danej gminy, powiatu, województwa czy też całego państwa<sup>2</sup>. Pozwala to bowiem na identyfikację zagrożeń mogących doprowadzić do sytuacji kryzysowych, podjęcie odpowiednich działań zapobiegawczych, przygotowawczych, jak również na skuteczną reakcję.

Efektywne zarządzanie kryzysowe łączy się nie tylko z gromadzeniem niezbędnych informacji, ale również z ich generowaniem, wymianą oraz dystrybucją. Jego skuteczność mierzona jest umiejętnością wypracowania odpowiednich ram współpracy, koordynacji oraz kierowania działaniami podejmowanymi przez poszczególne podmioty w ramach każdej z faz zarządzania kryzysowego. Osiągnięcie tego celu jest możliwe dzięki zapewnieniu odpowiedniego obiegu informacji pomiędzy nimi. Stanowi to podstawę procesu decyzyjnego w zarządzaniu kryzysowym. W warunkach sytuacji kryzysowej uzyskanie informacji o wystąpieniu danego zdarzenia, jego przyczynach, dotychczas podjętych działaniach, przewidywanym rozwoju wydarzeń pozwala na podjęcie optymalnej decyzji co do dalszych działań służących przeciwdziałaniu zagrożeniom oraz usuwaniu ewentualnych skutków związanych z ich wystąpieniem.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że informacja stanowi wartość dla procesu zarządzania kryzysowego wtedy, gdy jest ona pełna i wyczerpująca oraz

<sup>1</sup> W. Kitler, *Pojęcie i istota systemu zarządzania kryzysowego*, w: *System reagowania kryzysowego*, red. J. Gryz, W. Kitler, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 36.

<sup>2</sup> A. Żebrowski, *Zarządzanie kryzysowe elementem bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego, Kraków 2012, s. 113.

możliwa jest jej identyfikacja i ochrona, to jest określone są: czas nadania, czas odbioru, temat, nadawca, odbiorca oraz status. Wskazuje się również na konieczność zapewnienia jej odpowiedniej jakości (obiektywności), porównywalności oraz zwięzłości. Niezwykle ważne jest przy tym zabezpieczenie przed szumem informacyjnym. Zbyt duża ilość informacji wiąże się bowiem z przekłamaniami, opóźnieniami w odbiorze, uprzedzeniami ludzkimi czy też próbami dostosowania ich do własnych przewidywań, co może skutkować małą skutecznością i wiarygodnością przekazu. Ponadto, powinna ona trafiać do wszystkich uprawnionych do tego osób (w tym w uzasadnionych przypadkach do ludności) za pomocą najkrótszych kanałów komunikacji. Podkreśla się również konieczność wypracowania odpowiednich mechanizmów wymiany informacji, tak aby każdy wiedział, od kogo otrzymuje informację i komu ją dalej przekazuje<sup>3</sup>.

Odpowiedzią na postulat spełnienia powyższych wymagań jest stworzenie spójnego systemu raportowania o zagrożeniach przeznaczonego dla podmiotów zobligowanych ustawowo do zapewnienia całodobowego obiegu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego. Są nimi centra zarządzania kryzysowego, których głównym zadaniem jest zbieranie i przetwarzanie informacji, jak również planowanie i koordynowanie podjętych działań. Podmioty te uznawane są za ośrodki łączności, które scalają służby ratownicze i komunalne w ich codziennej działalności, jak również podczas reagowania w ramach prowadzonych akcji ratowniczych<sup>4</sup>. Wsparciem dla osiągnięcia tego celu może być wykorzystanie nowych technologii informatycznych usprawniających raportowanie o zagrożeniach na potrzeby zarządzania kryzysowego.

## **Obieg informacji w zarządzaniu kryzysowym w ujęciu instytucjonalnym**

Zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym<sup>5</sup> centra zarządzania kryzysowego funkcjonują na szczeblach:

- a) krajowym (Rządowe Centrum Bezpieczeństwa jako państwowa jednostka budżetowa podległa Prezesowi Rady Ministrów – art. 10 ustawy);

---

<sup>3</sup> Tamże, s. 116–117.

<sup>4</sup> G. Sobolewski, *Wstęp*, w: *Organizacja i funkcjonowanie centrum zarządzania kryzysowego*, red. G. Sobolewski, Wydawnictwo AON, Warszawa 2011, s. 8.

<sup>5</sup> Ustawa z 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (DzU z 2007 roku, nr 89, poz. 590 ze zm.).

- b) resortowym (ministerialne centra zarządzania kryzysowego jako komórki organizacyjne w urzędzie obsługującym dany organ lub jako jednostki jemu podległe lub nadzorowane – art. 13 ustawy);
- c) wojewódzkim (wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego jako komórki organizacyjne umiejscowione w urzędach wojewódzkich w wydziałach bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego podległych wojewodzie – art. 16 ustawy);
- d) powiatowym (powiatowe centra zarządzania kryzysowego jako komórki organizacyjne w urzędzie powiatowym lub utworzone w ramach aparatu pomocniczego kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży – art. 18 ustawy);
- e) gminnym (gminne centra zarządzania kryzysowego – art. 20 ustawy).

Szczególną pozycję wśród nich zajmuje Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB), które zostało utworzone na mocy przepisów przywołanej wyżej ustawy (art. 11) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z 10 lipca 2008 roku w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa<sup>6</sup> (uchylonego rozporządzeniem z 11 kwietnia 2011 roku w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa<sup>7</sup>). Pełni ono funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego – odgrywa rolę informacyjną, koordynacyjną oraz doradczą w stosunku do centrów zarządzania kryzysowego niższych szczebli.

W odniesieniu do resortowych centrów zarządzania kryzysowego przepisy ustawowe zawierają zastrzeżenie, zgodnie z którym komórki te tworzą „ministrowie i centralne organy administracji rządowej, do których zakresu działania należą sprawy związane z zapewnieniem bezpieczeństwa narodowego, w tym ochrony ludności lub gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa”<sup>8</sup>. Obowiązek ten doprecyzowują przepisy rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego oraz sposobu ich funkcjonowania. Zgodnie z § 2.1 centrum zarządzania kryzysowego tworzą organy takie, jak: Minister Obrony Narodowej, Minister Sprawiedliwości, minister właściwy do spraw rolnictwa, minister właściwy do spraw środowiska, minister właściwy do spraw zagranicznych, minister właściwy do spraw zdrowia, Komendanci Główni: Państwowej Straży Pożar-

<sup>6</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 10 lipca 2008 roku w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (DzU z 2008 roku, nr 128, poz. 821).

<sup>7</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 11 kwietnia 2011 roku w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (DzU z 2011 roku, nr 86, poz. 471).

<sup>8</sup> Ustawa z 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym..., art. 13 ust. 1.

nej, Policji, Straży Granicznej, jak również Szefowie: Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego<sup>9</sup>.

W przypadku szczebla wojewódzkiego i powiatowego utworzenie centrów (WCZK oraz PCZK) jest obligatoryjne<sup>10</sup>. Wyjątek stanowi poziom gminny, na którym to powołanie tych komórek powierza się decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta)<sup>11</sup>. Nie oznacza to jednak, że realizacja zadań wykonywanych przez centra (GCZK) jest dobrowolna. Zadania nałożone ustawowo na centra muszą być wykonywane na terenie gminy, nawet jeśli w danej jednostce samorządu terytorialnego takowe komórki nie powstały.

Zgodnie z ustawą do zadań centrów zarządzania kryzysowego na poszczególnych szczeblach podziału terytorialnego, należy między innymi pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego, współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej, współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska oraz prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne<sup>12</sup>.

W ramach niniejszego artykułu zadania te zostaną omówione pod kątem zapewnienia obiegu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego. Szczegółowy zakres działań z tym związanych, jak również sposób ich realizacji regulowane są w wewnętrznych dokumentach wydawanych przez urzędy, w ramach których funkcjonuje dane centrum, na przykład w regulaminie centrum zarządzania centrum zarządzania kryzysowego czy też instrukcji postępowania dyżurnego centrum zarządzania kryzysowego. Na przykładzie centrum zarządzania kryzysowego województwa lubelskiego można wskazać, że do działań tej komórki z zakresu zapewnienia całodobowego dyżuru należą między innymi:

- a) utrzymywanie kontaktu i współdziałanie z instytucjami realizującymi ciągły monitoring środowiska;
- b) wymiana informacji ze służbami dyżurnymi administracji zespolonej i niezespolonej oraz innymi służbami i inspekcjami województwa;

---

<sup>9</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 15 grudnia 2009 roku w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania (DzU z 2009 roku, nr 226, poz. 1810).

<sup>10</sup> Ustawa z 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym..., art. 16 ust. 1; art. 18 ust. 1.

<sup>11</sup> Artykuł 20 ust. 2 ustawy z 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym...

<sup>12</sup> Artykuł 16 ust. 2 ustawy z 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym...

- c) pozyskiwanie informacji i opracowywanie dobowych meldunków o sytuacji w województwie;
- d) przygotowywanie i przekazywanie ostrzeżeń, komunikatów, informacji o ekstremalnych warunkach meteorologicznych i hydrometeorologicznych;
- e) dostarczanie niezbędnych informacji dla zespołu zarządzania kryzysowego związanych z aktualnym stanem bezpieczeństwa;
- f) monitorowanie zagrożeń związanych z siłami przyrody, rozwojem cywilizacyjnym, jak również alarmowanie ludności w przypadku ich wystąpienia;
- g) monitorowanie zagrożeń i bieżącej sytuacji w placówkach służby zdrowia<sup>13</sup>.

Z kolei w Instrukcji postępowania dyżurnego Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego Województwa Mazowieckiego wskazuje się na szczegółowe obowiązki pracownika pełniącego dyżur w Centrum. Należą do nich między innymi monitorowanie występujących zagrożeń oraz zbieranie informacji o ich przebiegu od służb ratowniczych biorących udział w likwidacji skutków zdarzeń, wprowadzenie danych z monitoringu do systemu informatycznego oraz zbieranie ich z poczty elektronicznej. Ponadto podkreśla się obowiązek informowania osób funkcyjnych o powstałych zagrożeniach (w tym wypadku wojewody) oraz składania codziennego meldunku o stanie bezpieczeństwa na terenie województwa zgodnie z obowiązującymi procedurami, przy wykorzystaniu dostępnych środków informowania. Wskazuje się również na obowiązek opracowywania przez osobę pełniącą dyżur analiz, prognoz rozwoju sytuacji, raportów sytuacyjnych oraz notatek w przypadku występowania nadzwyczajnych zagrożeń<sup>14</sup>.

## **Dotychczasowy model raportowania o zagrożeniach**

Zadania centrów zarządzania kryzysowego z zakresu pełnienia całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego należy więc rozpatrywać przez pryzmat współdziałania z innymi centrami zarządzania kryzysowego, podmiotami realizującymi monitoring śro-

<sup>13</sup> P. Gesing, *Centrum zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa województwa*, w: *Organizacja i funkcjonowanie centrum zarządzania kryzysowego*, red. G. Sobolewski, Wydawnictwo AON, Warszawa 2011, s. 57.

<sup>14</sup> *Instrukcja postępowania dyżurnego Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego*, Warszawa 2010, s. 7.

dowiska oraz podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne.

Przepisy prawne konstytuujące system zarządzania kryzysowego RP nie regulują kwestii sposobu raportowania o zagrożeniach w ramach obiegu informacji pomiędzy poszczególnymi służbami. Niemniej jednak zapisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym (art. 22) nakładają obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego przez organ właściwy w sprawach zarządzania kryzysowego, który pierwszy otrzymał informację o wystąpieniu zagrożenia. W tym przypadku ma on poinformować bez zbędnej zwłoki o zaistniałym zdarzeniu organy wyższego i niższego szczebla, przedstawiając swoją ocenę sytuacji, jak również informację o podjętych działaniach<sup>15</sup>. Należy również zwrócić uwagę, że w chwili obecnej w trakcie konsultacji międzyresortowych jest projekt zmian zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego. Proponuje się dodanie nowego załącznika dotyczącego obiegu informacji na potrzeby systemu zarządzania kryzysowego zawierającego informacje o tym kto komu dany raport przekazuje, w jakich godzinach i w jakim trybie<sup>16</sup>.

Zapewnienie sprawnego obiegu informacji pomiędzy wszystkimi podmiotami na poszczególnych szczeblach terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem centrów jako ośrodków łączności stanowi więc wyzwanie dla systemu zarządzania kryzysowego RP. O tym, jak dużą rolę odgrywa raportowanie o zagrożeniach, świadczą statystyki związane z liczbą „produktów” wytworzonych na potrzeby przepływu informacji w ramach zarządzania kryzysowego w ciągu roku na przykładzie wybranych jednostek samorządu terytorialnego. Dane zaczerpnięte ze sprawozdania z działalności jednego z powiatowych centrów zarządzania kryzysowego za okres od 1 stycznia 2012 roku do 31 grudnia 2012 roku wskazują, że w omawianym okresie komórka ta:

- a) sporządziła 248 raportów dziennych o stanie bezpieczeństwa w mieście;
- b) przygotowała 354 meldunki dobowe o stanie bezpieczeństwa w ramach współdziałania z wojewódzkim centrum zarządzania kryzysowego;
- c) sporządziła i rozpowszechniła 120 komunikatów dotyczących ostrzeżeń meteorologicznych i hydrologicznych;

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

<sup>16</sup> <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/rusza-projekt-car-nowy-system-raportowania-o-zagrozeniach/gh1fz> (25.03.2014).

- d) przyjęła 16 271 różnych zgłoszeń wymagających interwencji dyżurnych powiatowego centrum zarządzania kryzysowego w ramach zapewnienia zabezpieczenia porządku i bezpieczeństwa publicznego<sup>17</sup>.

Raportowanie o zagrożeniach oparte jest na wymianie informacji pomiędzy centrami zarządzania kryzysowego na poszczególnych szczeblach podziału terytorialnego, jak również na obiegu informacji pomiędzy tymi komórkami a właściwymi terytorialnie służbami, inspekcjami oraz strażami.

W praktyce współpraca w tym zakresie polega na przekazywaniu informacji, raportów, meldunków związanych z przewidywanymi oraz zaistniałymi zagrożeniami pomiędzy centrami zarządzania kryzysowego na poszczególnych szczeblach podziału terytorialnego, to jest komunikacji na linii GCZK–PCZK–WCZK–RCB. W tym miejscu nie można pominąć również roli innych centrów zarządzania kryzysowego funkcjonujących na poziomie centralnym. Na szczeblu krajowym istotną kwestią dla RCB jest pozyskiwanie danych z instytucji podległych Ministerstwu Środowiska (na przykład Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej), Ministerstwu Spraw Wewnętrznych (Komendy Głównej Policji, Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej) czy Ministerstwu Obrony Narodowej (Dowództwa Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych).

Obieg informacji odbywa się zarówno „pionowo”, jak i „poziomo” na każdym z poszczególnych poziomów. Polega on więc między innymi na przesyłaniu informacji, raportów, meldunków z centrów niższego szczebla do analogicznych komórek zarządzania kryzysowego funkcjonujących na wyższym poziomie. Z kolei centra wyższego szczebla wysyłają na niższy szczebel informacje będące analizami, ostrzeżeniami, prognozami, w tym na przykład ocenę zagrożenia powodziowego. Dodatkowo mogą żądać udzielenia informacji od komórek usytuowanych na niższym szczeblu systemu zarządzania kryzysowego w ramach doraźnego zapotrzebowania.

Podobnie ma się rzecz z obiegiem informacji pomiędzy centrami zarządzania kryzysowego na poszczególnych szczeblach podziału terytorialnego a właściwymi służbami, inspekcjami, strażami. Centra otrzymują od nich informacje, takie jak: meldunki sytuacyjne zawierające prognozy, komunikaty, ostrzeżenia przeciwpowodziowe (na przykład od Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej czy też Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej), jak również informacje z terenu (na przykład o przebiegu zdarzenia od służb ratowniczych biorących

<sup>17</sup> *Sprawozdanie Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Krakowie za okres 1.01.2012 r. do 31.12.2012 r.*



udział w likwidacji skutków zdarzenia) oraz informacje o stanie sił i środków (wystarczających lub nie) do poradzenia sobie z sytuacją kryzysową. W tym przypadku obieg informacji jest również dwukierunkowy.

W odniesieniu do konieczności zapewnienia całodobowego dyżuru na potrzeby zarządzania kryzysowego informacje przekazywane przez centra zarządzania kryzysowego na poszczególnych szczeblach podziału terytorialnego mają charakter:

- a) raportów dobowych – informacji przekazywanych codziennie w formie opisowej i statystycznej dotyczącej zdarzeń odnotowanych w ciągu doby;
- b) raportów doraźnych – informacji przekazywanych niezwłocznie po wystąpieniu zdarzenia mającego wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego<sup>18</sup>.

Powyższy podział raportów, w tym ich nazewnictwo, wynika z wewnętrznych regulacji przyjętych w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 15 grudnia 2009 roku w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centrum zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania, obecnie funkcjonują one pod nazwą raportów sytuacyjnych oraz doraźnych<sup>19</sup>. Raporty dobowe stanowią zaś roboczą nazwę dla raportów sytuacyjnych.

Raporty sytuacyjne przesyłane są przez centrum zarządzania kryzysowego niższego szczebla do centrum zarządzania kryzysowego wyższego szczebla (informacja dobową przesyłana jest również do organu zarządzania kryzysowego funkcjonującego na tym samym poziomie, na przykład wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego przekazuje taką informację do wojewody). Dotychczasowe doświadczenia wskazują na to, że dokumenty te różniły się w pewnej mierze przyjętą strukturą oraz treścią. Niemniej jednak przykłady szablonów raportów (informacji) dobowych wykorzystywanych w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego wskazują, że najczęściej zawierają one informacje na temat zdarzeń/zagrożeń, które miały miejsce w ciągu ostatniej doby (często w formie tabelarycznej) wraz z przebiegiem (opisem) zdarzenia/zagrożenia. Obejmują również informacje na temat ich przyczyn, podjętych działań, jak również prze-

---

<sup>18</sup> Zarządzenie nr 38/2012 Starosty Brzozowskiego z 24 maja 2012 roku w sprawie organizacji systemu zbierania i przekazywania informacji o sytuacji bieżącej i kryzysowej w powiecie brzozowskim.

<sup>19</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 15 grudnia 2009 roku...

widywanego rozwoju wydarzeń oraz wnioski (rekomendacje). Pod uwagę bierze się także długotrwałe (sezonowe) zdarzenia oraz zagrożenia<sup>20</sup>.

Z kolei raporty doraźne przesyłane są w zależności od stopnia rozwoju sytuacji kryzysowej. Zawierają one informacje na temat zdarzeń, które mają zasadniczy wpływ na jej przebieg. Informacje te mogą być również przekazywane w przypadku doraźnego zapotrzebowania ze strony centrów zarządzania kryzysowego wyższego szczebla. Zestaw informacji dedykowany raportom doraźnym zawiera między innymi opis sytuacji, w tym miejsce i czas zdarzenia, warunki pogodowe w rejonie zdarzenia, źródło informacji oraz informacje o tym, komu centrum przekazało daną informację. Obejmuje również analizę sytuacji z uwzględnieniem działań podjętych przez poszczególne służby, inspekcje i straże oraz statystyk związanych ze skutkami zdarzenia (w tym na przykład liczbę ofiar, rannych, objętych pomocą, hospitalizowanych), odnotowanych szkód oraz informacji na temat kierowania działaniami z zakresu reagowania kryzysowego<sup>21</sup>.

## Problemy związane z obiegiem informacji

Doświadczenia kilku ostatnich lat związane z występowaniem sytuacji kryzysowych, w tym zwłaszcza powodzi, ujawniły wady przyjętych rozwiązań z zakresu raportowania o zagrożeniach. Z uwagi na fakt, że Rządowe Centrum Bezpieczeństwa pełni funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego, to właśnie w tej instytucji zidentyfikowano większość problemów związanych z obiegiem informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego. Rozważania te były efektem uwag sygnalizowanych przez przedstawicieli resortów związanych z systemem zarządzania kryzysowego zgłaszanych w ramach spotkań obejmujących tematykę obiegu informacji pomiędzy poszczególnymi instytucjami, w tym spotkań eksperckich. Na tej podstawie zespół analityków RCB dokonał przeglądu problemów związanych z wymianą informacji w systemie zarządzania kryzysowego<sup>22</sup>.

Jednym z głównych zidentyfikowanych problemów związanych z obiegiem informacji jest konieczność zdobycia przez centra zarządzania kryzyso-

---

<sup>20</sup> *Gminny Plan Zarządzania Kryzysowego część II, Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych*, Urząd Gminy Malechowo, Malechowo 2011.

<sup>21</sup> Tamże.

<sup>22</sup> A. Paszkowski, *Centralna Aplikacja Raportująca (CAR) – projekt i wdrażanie*, „Biuletyn Wydziału Analiz RCB” z 8 października 2013 roku, s. 11.

wego danych o różnych aspektach tego samego zdarzenia na rzecz kilkunastu instytucji jednocześnie. Sytuacja, w której na przykład poszczególni ministrowie zgłaszają zapotrzebowanie na uzyskanie niezbędnych informacji (na przykład Minister Zdrowia składający zapytanie do WCZK o wolne miejsca w szpitalach) skutkuje niemożnością obsłużenia wszystkich zainteresowanych przy ograniczonej obsadzie stanowisk w centrach zarządzania kryzysowego (w tym przypadku wojewódzkich). Dodatkowym problemem z tym związanym jest przekazywanie danych o zdarzeniach przy użyciu różnych kanałów komunikacji, w tym za pomocą telefonów, poczty internetowej, faxu, smsów oraz systemów niejawnych<sup>23</sup>.

Kolejną zidentyfikowaną wadą obecnie przyjętych rozwiązań jest brak jednolitej struktury raportów dobowych i doraźnych, co rzutuje na zróżnicowanie zakresu przesyłanych informacji na temat tych samych zdarzeń w różnych województwach. Utrudnia to przeprowadzenie analizy porównawczej sytuacji w poszczególnych województwach, jak również uniemożliwia zebranie zbiorczych danych na temat skutków zdarzenia<sup>24</sup>.

Wśród problemów związanych z obiegiem informacji na potrzeby raportowania wskazuje się również na brak jednolitego katalogu zagrożeń dla systemu zarządzania kryzysowego, co może skutkować zaklasyfikowaniem danego zdarzenia do różnych kategorii zagrożeń<sup>25</sup>.

Zespół analityków RCB podkreślił również problem braku informacji wyprzedzającej o możliwości wystąpienia zagrożenia. Obecne rozwiązania nie uwzględniają bowiem możliwości obserwacji rozwoju zdarzenia mającego miejsce na terenie sąsiednich jednostek administracyjnych. Wskazuje się również na utrudnienia związane z monitorowaniem sytuacji na poziomie ogólnokrajowym przez decydentów<sup>26</sup>.

## **Centralna Aplikacja Raportująca – założenia i stan prac**

Odpowiedzią na powyżej opisane problemy jest idea stworzenia systemu raportowania dla służb i instytucji biorących udział w zarządzaniu kryzysowym. Skłaniają ku temu doświadczenia RCB związane z pracą z aplikacjami zarzą-

---

<sup>23</sup> Tamże.

<sup>24</sup> Tamże.

<sup>25</sup> Tamże.

<sup>26</sup> Tamże.

dzania kryzysowego podczas ćwiczeń (na przykład CMX 2012), jak również w przypadku realnych sytuacji (na przykład program EUROMASTER używany w czasie turnieju EURO 2012)<sup>27</sup>. W związku z tym minister administracji i cyfryzacji (MAiC) zlecił przygotowanie Centralnej Aplikacji Raportującej (CAR), z której mogłyby korzystać centra zarządzania kryzysowego. Instytucją odpowiedzialną za jej stworzenie jest Podlaski Urząd Wojewódzki, który czyni to we współpracy z RCB. W ramach drugiej z wymienionych instytucji koordynację prac nad projektowanym systemem zapewnia Wydział Analiz RCB, którego zadaniem jest opieka merytoryczna nad projektem, przygotowanie założeń do przyszłych funkcjonalności aplikacji, jak również ogólnopolska koordynacja całego przedsięwzięcia<sup>28</sup>.

Poniżej zaprezentowano główne założenia projektowanej aplikacji, jak również stan prac nad narzędziem. Informacje te uzyskano w trakcie wywiadu przeprowadzonego z jednym z pracowników Wydziału Analiz RCB. Ponadto część informacji zaczerpnięto z artykułu prezentującego dotychczasowe rezultaty omawianego projektu, który został zamieszczony w „Biuletynie Wydziału Analiz RCB”<sup>29</sup>.

Prace nad projektem podzielono na dwa główne etapy. Celem pierwszego z nich było przeniesienie na platformę CAR dotychczasowego sposobu raportowania o zagrożeniach na liniach: PCZK–WCZK oraz WCZK–RCB. W pierwszej kolejności przygotowano testową wersję aplikacji obsługującej pierwszy etap projektu (w tym samym czasie Wydział Analiz RCB prowadził prace nad określeniem przyszłych funkcjonalności aplikacji w etapie II). Prace informatyczne związane ze stworzeniem pierwotnej wersji CAR zakończono w czerwcu 2013 roku. W efekcie uzgodniono katalog zdarzeń składający się z 28 możliwych do wyboru zagrożeń przyporządkowanych do 9 grup (w tym terroryzm, zjawiska naturalne, infrastruktura krytyczna i bezpieczeństwo energetyczne, awarie techniczne, pożary i miejscowe zagrożenia czy też przestępczość). Użytkownik aplikacji przed rozpoczęciem raportowania musi więc odnieść dane zdarzenie do konkretnego zagrożenia.

Efektem prac w ramach I etapu było również ujednoczenie wzorów raportu dobowego oraz doraźnego sporządzanego w WCZK oraz PCZK oraz terminów ich przekazywania. Pierwszy z nich, wysyłany do szczebla wyższego, zostaje

<sup>27</sup> Tamże, s. 13.

<sup>28</sup> Tamże, s. 11.

<sup>29</sup> Tamże.

utworzony automatycznie po zalogowaniu do systemu i przejściu do bieżącego raportowania. Z kolei raport doraźny opracowywany jest na podstawie bieżących informacji o wybranych zdarzeniach w formularzu raportu dobowego.

Struktura raportu dobowego obejmuje wiersze dotyczące: przebiegu (opisu) zdarzenia/zagrożenia, przyczyn zdarzenia, podjętych działań, przewidywanego rozwoju zdarzeń oraz wniosków i rekomendacji. Jego sporządzenie polega na dodaniu kolejnych zdarzeń, w stosunku do których wypełnia się pola odnoszące się do zakresu informacji wspomnianego powyżej. Dużym udogodnieniem dla użytkowników aplikacji jest możliwość przeglądania raportu z poprzedniej doby. Okienko sporządzającego raport dobowy obejmuje ikony umożliwiające wyświetlenie pełnego raportu, dodanie nowych zdarzeń/zagrożeń, scalanie zdarzeń w raporcie, dodanie zdarzeń do raportu doraźnego, jak również edycję zdarzenia/zagrożenia.

Z kolei raport doraźny tworzony jest poprzez wyeksportowanie pojedynczego, konkretnego zdarzenia w formularzu raportu dobowego. Następnie zostaje on zatwierdzony, a w konsekwencji wysłany do jednostki nadrzędnej.

W ramach przygotowania do wdrożenia etapu I prac przeprowadzono dwutygodniowe testy aplikacji w jednym z wojewódzkich centrów zarządzania kryzysowego. Pozwoliło to na wyeliminowanie głównych błędów systemu. Ponadto wybrano koordynatorów na szczeblu centralnym i wojewódzkim, których zadaniem było przekazywanie wiedzy na temat CAR na szczebel niższy. Kolejnym przedsięwzięciem było przeprowadzenie pilotażu aplikacji w 16 województwach. Polegał on na zapoznaniu użytkowników z systemem i przesyłaniu przez nich raportów dobowych i doraźnych do RCB w dwóch formach – dotychczasową drogą oraz poprzez CAR. W międzyczasie zorganizowano przedsięwzięcia, takie jak wideokonferencje, na których informowano o postępach we wdrażaniu projektowanego rozwiązania. Dzięki podjęciu tych działań od 1 września 2013 roku WCZK raportują do RCB tylko i wyłącznie za pomocą aplikacji CAR<sup>30</sup>.

W kwietniu 2013 roku w Wydziale Analiz RCB rozpoczęły się konsultacje odnoszące się do zakresu informacji, które powinny być zawarte w raportach przekazywanych poprzez projektowany system (etap II prac). Ich efektem było stworzenie szablonów raportów przyporządkowanych do konkretnych zagrożeń. Rozwiązanie to ma ograniczyć zapytania związane z wystąpieniem sytuacji kryzysowej pochodzące od poszczególnych ministerstw kierowane do województw. Dzięki znajomości struktury poszczególnych raportów użytkownicy aplikacji

---

<sup>30</sup> Tamże, s. 12.

będą wiedzieli, jaki zestaw informacji na temat zdarzenia będą musieli uzyskać, aby wypełnić wszystkie niezbędne pola.

Przyjęty w ramach II etapu prac model raportowania ma odnosić się do „zagrożeń rozwojowych”, to znaczy trwających dłuższy czas, na przykład powodzi, i odbywać się w sposób trójstopniowy, a w konsekwencji obejmować:

- a) raport inicjujący (tworzony w momencie wystąpienia lub możliwości wystąpienia sytuacji kryzysowej i obejmujący podstawowy zestaw informacji);
- b) raport poszerzający (opracowywany w momencie informowania o dalszym przebiegu zdarzenia);
- c) raport końcowy (zawierający informacje o jego skutkach i kosztach związanych z fazą odbudowy).

Struktura raportów zawierać ma część opisową, sparametryzowaną (obraz skali zdarzenia i jego skutków, w tym na przykład liczba poszkodowanych oraz ewakuowanych) oraz załączniki, z uwzględnieniem szczebli powiatowego, wojewódzkiego i krajowego. Ponadto planuje się rozwinięcie aplikacji o moduły: mapy Polski oraz statystyczny, które umożliwią graficzne zobrazowanie danych<sup>31</sup>.

Projektowane rozwiązanie zakłada, że informacja o utworzeniu raportu inicjującego będzie widoczna na stronie CAR, dzięki czemu będzie dostępna dla wszystkich zalogowanych użytkowników<sup>32</sup>. Ma to pozwolić na rozwiązanie problemu braku informacji wyprzedzającej o możliwości wystąpienia zagrożenia.

Planuje się również zamieszczenie w CAR danych teled adresowych danej instytucji, które staną się podstawą do stworzenia bazy kontaktów służb i instytucji zarządzania kryzysowego, wraz z wyszukiwarką, jak również dołączenie do aplikacji kolejnych użytkowników ze szczebla centralnego<sup>33</sup>.

## **CAR – dotychczasowe doświadczenia we wdrażaniu systemu**

Z informacji uzyskanych w trakcie przeprowadzonego wywiadu wynika, że na terenie pięciu województw większość PCZK wprowadziła do użytku CAR. W opinii jednego z doradców RCB problemem związanym z wdrożeniem aplikacji na obszarze gmin i powiatów jest fakt, że większość zadań wykonywanych przez administrację samorządową ma charakter tak zwanych zadań własnych.

<sup>31</sup> Tamże, s. 13.

<sup>32</sup> Tamże, s. 12.

<sup>33</sup> Tamże, s. 13.

Oznacza to, że dopóki samorządowcy nie zgłoszą, że nie radzą sobie z takim zadaniem, wyższy szczebel nie ma rozeznania, jak trudna jest sytuacja. Problem ten potęguje fakt, że nie ma narzędzi prawnych, aby zobligować ich do raportowania o zagrożeniach. Kluczową sprawą wydaje się więc nakłonienie samorządowców, aby meldowali o zagrożeniach<sup>34</sup>.

Opinie organów wybranych jednostek samorządu terytorialnego o projektowanym systemie informatycznym wskazują jednak, że wciąż wiele z nich albo o nim nie słyszało, albo też nie miało haseł, aby się do niej zalogować. Zdarzają się jednak również opinie potwierdzające przydatność aplikacji w warunkach sytuacji kryzysowych. Podkreśla się na przykład, że bardzo dobrze funkcjonuje ona w okresie zimowym, gdy istnieje potrzeba monitorowania dróg lub w trakcie obfitych opadów śniegu<sup>35</sup>.

## **Podsumowanie**

Zapewnienie sprawnego obiegu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego stanowi wyzwanie dla wszystkich służb i instytucji polskiego systemu zarządzania kryzysowego. Dotychczasowy system raportowania o zagrożeniach zawiera w sobie wiele niedoskonałości i wad, w tym problem nadmiaru informacji w starciu z koniecznością pozyskania przez centra danych o różnych aspektach tego samego zdarzenia na rzecz wielu podmiotów jednocześnie przy wykorzystaniu wielu środków komunikacji. Problem stanowi również brak jednolitej struktury raportów dobowych i doraźnych oraz jednolitego katalogu zagrożeń dla systemu zarządzania kryzysowego.

Informacje uzyskane podczas przeprowadzonego wywiadu z pracownikiem Wydziału Analiz RCB wskazują, że nowoczesne technologie mogą rozwiązać zidentyfikowane problemy i już dziś stanowią wsparcie dla wymiany informacji dla wszystkich instytucji i służb realizujących zadania z zakresu zarządzania kryzysowego. Będący w trakcie realizacji projekt CAR może pozwolić na usprawnienie obiegu informacji związanego z podejmowaniem działań z zakresu szacowania możliwości wystąpienia zagrożenia, przekazywania danych o skutkach zdarzeń, jak również w ramach dokonywania właściwej oceny sytuacji przez decydentów. Wśród zalet projektowanego rozwiązania należy wskazać

---

<sup>34</sup> <http://prawo.rp.pl/artukul/1084180.html>, Samorządowcy nie używają aplikacji dot. sytuacji kryzysowych (25.03.2014).

<sup>35</sup> Tamże.

opracowanie jednolitego katalogu zagrożeń dla systemu zarządzania kryzysowego, ujednoczenie struktury raportów dobowych i doraźnych, jak również zapewnienie informacji wyprzedzającej o możliwości wystąpienia zagrożenia ze zwróceniem szczególnej uwagi na raportowanie na temat „rozwojowych zagrożeń” typu powódź.

Projekt CAR wdraża więc rozwiązania, które mogą pozwolić na wyeliminowanie części wad dotychczasowych rozwiązań. Niemniej jednak należy skupić się na przekonaniu samorządowców do wdrożenia projektowanego rozwiązania. Wsparciem w tym względzie może być zmiana przepisów prawnych w kierunku wprowadzenia obowiązku stałego składania meldunku w pewnych godzinach (nawet gdy nic się nie dzieje), w tym opracowania wytycznych na temat sposobów raportowania, to jest informacji o tym, kto komu dany raport przekazuje, w jakich godzinach i w jakim trybie. Niewątpliwie, kolejnych wniosków dostarczą praktyczne doświadczenia związane z wykorzystaniem aplikacji CAR w warunkach wystąpienia sytuacji kryzysowej. Ponadto sam proces zarządzania informacją powinien wciąż stanowić przedmiot badań ukierunkowanych na poszukiwanie optymalnych rozwiązań z zakresu obiegu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego.

## Literatura

Gesing P., *Centrum zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa województwa, w: Organizacja i funkcjonowanie centrum zarządzania kryzysowego*, red. G. Sobolewski, Wydawnictwo AON, Warszawa 2011.

*Gminny Plan Zarządzania Kryzysowego część II, Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych*, Urząd Gminy Malechowo, Malechowo 2011.

<http://prawo.rp.pl/artukul/1084180.html>, Samorządowcy nie używają aplikacji dot. sytuacji kryzysowych (25.03.2014).

<http://wiadomosci.onet.pl/kraj/rusza-projekt-car-nowy-system-raportowania-o-zagrozeniach/gh1fz> (25.03.2014).

*Instrukcja postępowania dyżurnego Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego*, Warszawa 2010.

Kitler W., *Pojęcie i istota systemu zarządzania kryzysowego*, w: *System reagowania kryzysowego*, red. J. Gryz, W. Kitler, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.

Paszkowski A., *Centralna Aplikacja Raportująca (CAR) – projekt i wdrażanie*, „Biuletyn Wydziału Analiz RCB” z 8 października 2013 roku.



Sobolewski G., *Wstęp*, w: *Organizacja i funkcjonowanie centrum zarządzania kryzysowego*, red. G. Sobolewski, Wydawnictwo AON, Warszawa 2011.

*Sprawozdanie Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Krakowie za okres 1.01.2012 r. do 31.12.2012 r.*

Żebrowski A., *Zarządzanie kryzysowe elementem bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego, Kraków 2012.

### **Akty prawne**

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 10 lipca 2008 roku w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (DzU z 2008 roku, nr 128, poz. 821).

Rozporządzenie Rady Ministrów z 15 grudnia 2009 roku w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania (DzU z 2009 roku, nr 226, poz. 1810).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 11 kwietnia 2011 roku w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (DzU z 2011 roku, nr 86, poz. 471).

Ustawa z 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (DzU z 2007 roku, nr 89, poz. 590 ze zm.).

Zarządzenie nr 38/2012 Starosty Brzozowskiego z 24 maja 2012 roku w sprawie organizacji systemu zbierania i przekazywania informacji o sytuacji bieżącej i kryzysowej w powiecie brzozowskim.

## **NEW TECHNOLOGIES SUPPORTING REPORTING ABOUT THREATS FOR POLISH CRISIS MANAGEMENT SYSTEM**

### **Summary**

The article concerns new technologies supporting reporting about threats for polish crisis management system. It aims at determining their usefulness in scope of ensuring twenty-four-hour circulation of information by the example of Central Reporting Application.

It is about circulation of information as an one of the main determinants for effective crisis management system functioning. Particular attention is paid to analysis of cho-

sen legislation concerning this field. The article also touches upon characterization of new technologies supporting reporting about threats. It describes assumptions of Central Reporting Application, status of activities, as well as usefulness assessment with chosen problems connected with system implementation.

Considerations summed up the conclusions about usefulness of Central Reporting Application as a system reinforcing circulation of information for crisis management.

*Translated by Grzegorz Abgarowicz*

**Keywords:** technologies, reporting, threats, crisis management, central reporting application

**Wiesław Sieciński\***

Uniwersytet Szczeciński

## **TRADYCJE I WSPÓŁCZESNOŚĆ NOWOCZESNEGO SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE**

### **Streszczenie**

Tradycje współczesnego samorządu terytorialnego w Polsce sięgają czasów Konstytucji 3 maja 1791 roku. Klęska polityczna Rzeczypospolitej zakończona w 1795 roku trzecim rozbiorem Polski uniemożliwiła dalsze kształtowanie się polskiej samorządności. W myśl postanowień władz państw zaborczych na okupowanych przez nie terytoriach kraju wprowadzono właściwe zaborcom zasady administracji publicznej. Różnorodność form sprawowania władzy lokalnej utrudniała scalenie terytorialne po odzyskaniu niepodległości przez Polskę. W II Rzeczypospolitej (1918–1939) odbudowano ogniwa samorządności na poziomie gminy i powiatu. Po drugiej wojnie światowej przeprowadzono w Polsce zmianę zasad ustrojowych państwa, wprowadzając rady narodowe różnego szczebla wyposażone w funkcje uchwałodawcze, wykonawcze i kontrolne.

W roku 1990 w wyniku gruntownych przemian społecznych połączonych ze zmianą ustroju państwa Sejm 8 marca 1990 roku po uprzedniej zmianie Konstytucji uchwalił ustawę o samorządzie terytorialnym. Od 1990 roku zaczyna się historia nowej organizacji samorządu terytorialnego – do roku 1998 na poziomie gminy, zaś z 1 stycznia 1999 roku również na poziomie powiatu i województwa.

**Słowa kluczowe:** historia administracji, samorząd terytorialny

---

\* dr Wiesław Sieciński – Uniwersytet Szczeciński, Zamiejscowy Wydział Społeczno-Ekonomiczny w Gorzowie Wlkp., Katedra Ustroju Politycznego i Gospodarczego Państwa. E-mail: wieslaw.siecinski@univ.szczecin.pl.