

# OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 1/2025

## ORGANIZACJA SYSTEMU OSTRZEGANIA, ALARMOWANIA I POWIADAMIANIA LUDNOŚCI O ZAGROŻENIACH Z PERSPEKTYWY NOWEJ USTAWY O OBRONIE CYWILNEJ I OCHRONIE LUDNOŚCI

*Dr Tomasz Wierzbica*

*Kierownik Biura Zarządzania Bezpieczeństwem Urzędu Miasta w Mikołowie*

### Wprowadzenie

Przebieg wojny w Ukrainie niezbiecie dowodzi, że inteligentne konflikty zbrojne, których celem są wyłącznie cele militarne, nie posiadają swojego odzwierciedlenia w praktyce. Doniesienia medialne eksponują kolejne przypadki, w których na obiekty cywilne, w tym budynki mieszkalne, spadają pociski, przynosząc śmierć ludności cywilnej. Jednostki samorządu terytorialnego, jak również statystyczni obywatele nie są w stanie przeciwdziałać potencjalnym atakom z powietrza w zakresie tworzenia systemów aktywnej obrony przeciwlotniczej. Jest to wyłączna kompetencja Sił Zbrojnych RP. Możliwym jest jednak ograniczanie skutków potencjalnych ataków poprzez przekazywanie obywatelom informacji o nadchodzącym zagrożeniu. Dodać jednocześnie należy, że wspomniany system informowania posiada swoje szersze zastosowanie i może być użyteczny również w momencie wystąpienia sytuacji kryzysowych, jak pandemia COVID-19, czy klęsk żywiołowych, jak powódź w woj. dolnośląskim we wrześniu 2024 r. Celem niniejszej publikacji jest dokonanie charakterystyki rozwiązań, jakie w omawianym zakresie przewiduje ustawodawca w przepisach nowej ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej (dalej UOC). Jednocześnie autor artykułu postara się zaprezentować już istniejące rozwiązania dotyczące systemów ostrzegania, alarmowania i powiadamiania ludności o zagrożeniach wraz z praktycznymi przykładami ich zastosowania funkcjonujące na podstawie aktów znajdujących się w obiegu prawnym.

### Charakterystyka systemu ostrzegania, alarmowania i powiadamiania ludności o zagrożeniach –zagadnienia metodologiczne

Zagadnieniom wykrywania zagrożeń, ostrzegania, powiadamiania i alarmowania o nich oraz Systemowi Bezpiecznej Łączności Państwowej ustawodawca poświęcił rozdział 8 UOC. W tym zakresie niestety wprowadzono wielogłós pojęciowy, którego mankamentem jest brak wyjaśnienia znaczeń wykorzystywanych określeń. Przykładowo, w art. 70 ust. 1 i 2 pkt 4 lit. c wskazano, że: „Zagrożenia dla ludności są wykrywane za pomocą systemu wykrywania zagrożeń, który funkcjonuje w sposób ciągły (...). W skład systemu wykrywania zagrożeń wchodzi: systemy wykrywania i alarmowania oraz systemy wczesnego ostrzegania o zagrożeniach: nadzorowane

przez wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, o których mowa w art. 20 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (dalej UZK)<sup>1</sup>. W tym momencie niezbędnym jest sięgnięcie do odpowiedniego przepisu w ustawie. Zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 3 UZK: „Wójt, burmistrz, prezydent miasta zapewnia na obszarze gminy (miasta) realizację następujących zadań: nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności”. Porównując językowy zakres wykorzystanych przez ustawodawcę pojęć należy stwierdzić, że „system wykrywania zagrożeń”, o którym mowa w art. 70 ust. 1 UOC, jest określeniem węższym niż ujęty w jego składzie „system wykrywania i alarmowania oraz system wczesnego ostrzegania ludności”, wskazany w art. 20 ust. 1 pkt 3 UZK. Funkcjonalne brzmienie jest w przypadku drugiego z wymienionych systemów szersze, ponieważ oprócz wykrywania zawiera on w sobie również elementy alarmowania i ostrzegania ludności o zagrożeniach. Wydaje się więc, że ustawodawca w sposób machinalny dokonał włączenia do nowoprojektowanego systemu wykrywania zagrożeń, jako jednego z elementów, systemów znajdujących się w dyspozycji organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego, jednocześnie nie do końca zdając sobie w pełni sprawę z tego, czy znajdująca się w dyspozycji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast infrastruktura celowościowo nadaje się do włączenia do nowoprojektowanej infrastruktury. Wskazany problem wykracza poza ramy tematyczne niniejszej publikacji, niemniej jednak Czytelnik będzie mógł wyprowadzić własne wnioski w tej materii w trakcie lektury kolejnych stron artykułu. Niezbędnym jest jednak udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

1. Jakie rodzaje zagrożeń powinny podlegać monitorowaniu przez wójtów, burmistrzów, prezydentów miast za pomocą już posiadanych przez nich systemów?
2. Co dokładnie powinno wchodzić w skład systemów wykrywania i alarmowania oraz systemów wczesnego ostrzegania ludności nadzorowanych przez wójtów, burmistrzów, prezydentów miast?

## Charakterystyka systemu ostrzegania, alarmowania i powiadamiania ludności o zagrożeniach – studium przypadku

Aby wyeksponować jak istotnym jest pierwsze z zaprezentowanych pytań zasadnym jest powrót do wydarzeń, jakie we wrześniu 2024 r. miały miejsce podczas powodzi w woj. dolnośląskim. Najbardziej adekwatnym jest w tym wypadku posiłkowanie się medialnymi relacjami z minionych wydarzeń: „Renata Surma, burmistrz Bystrzycy Kłodzkiej, na antenie Polskiego Radia zaapelowała, by nie oskarżać się nawzajem o komplikacje związane z katastrofalną powodzią. Na pytanie, kiedy dostała pierwszy sygnał ostrzegawczy, najpierw jednak odpowiedziała, że nie czekała na ostrzeżenie z zewnątrz, śledziła prognozy pogody, a akcję zaczęła w czwartek. Dopytywana przez dziennikarzy przyznała, że sygnał z rządu przyszedł za późno, bo dopiero w sobotę. Co więc zawiodło? Mimo ostrzeżeń Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej ani samorządy, ani Polacy nie otrzymali jasnego komunikatu o zagrożeniu i konkretnych informacji o przygotowaniach”<sup>2</sup>. Wskazany cytat częściowo ilustruje istotę problemu. Zasadnym jest poddanie analizie wskazanego przypadku pod kątem podziału

<sup>1</sup> Projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, <https://legislacja.gov.pl/projekt/12386202> [dostęp: 16.10.2024r.], s. 45–46.

<sup>2</sup> Powódź. Kalendarium zaniedbań w walce z żywiołem [ANALIZA], <https://businessinsider.com.pl/prawo/opinie/kalendarium-bledow-walki-z-powodzi-co-premier-moze-naprawic/wynjpv> [dostęp: 16.10.2024r.].

kompetencji i jego praktycznej realizacji w odniesieniu do zadań z zakresu alarmowania i ostrzeżenia ludności o zagrożeniach.

Zagrożenia powodziowe są w pewnej mierze dosyć jednoznaczne w części poświęconej ich analizowaniu i przekazywaniu pierwszych informacji do organów szczebla samorządowego. Właściwym jest w tym przypadku Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej Instytutu, który zbiera niezbędne dane o zjawiskach meteorologicznych, analizuje je i przekształca w odpowiednie wnioski, jak np. ostrzeżenia meteorologiczne przesyłane do centrów zarządzania kryzysowego szczebla wojewódzkiego, skąd następnie trafiają na szczebel powiatowy i gminny. Przetworzenie wspomnianych informacji w sposób zsynchronizowany na konkretne decyzje w zakresie ostrzeżenia ludności o wystąpieniu zagrożenia powodziowego, bądź ogłoszenia pogotowia lub alarmu przeciwpowodziowego, nie zostało jednak usankcjonowane przepisami powszechnie obowiązującego prawa. Zgodnie z art. 31a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej USG): „Wójt opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy”. Ustawodawca nie wskazał jednak żadnych konkretnych parametrów dotyczących wspomnianego pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego. Nie stworzono również wytycznych lub aktów wykonawczych, które stopniowałyby zagrożenie powodziowe wskazując kiedy jest mowa o stanie pogotowia, a kiedy już o stanie alarmu przeciwpowodziowego i co należy uczynić w każdej z tych sytuacji. W opinii autora niniejszej publikacji racjonalnym jest powiązanie procesu decyzyjnego, powstałego na podstawie art. 31a USG, z informacjami docierającymi na szczebel gminny z Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej Państwowego Instytutu Badawczego. Możliwym i zasadnym jest wprowadzenie w formie zarządzenia własnych parametrów, które określają, czym na terenie danej gminy jest pogotowie, a czym alarm przeciwpowodziowy, w oparciu o analizę zagrożeń powodziowych na danym terenie i skutków, jakie mogą one wywołać. Rekomendowanym jest również dopasowanie określonych działań do każdego ze wspomnianych stanów, w oparciu o ustawowe kompetencje gminy oraz siły i środki znajdujące się w realnej dyspozycji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast. Należy jednak podkreślić, że wskazane rozwiązanie nie będzie stanowiło remedium na wszelkie możliwe sytuacje. Ostrzeżenia pochodzące z Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej Państwowego Instytutu Badawczego nie są formułowane dla jednej gminy, lecz kilku powiatów. Oznacza to, że organ wykonawczy gminy zawsze będzie stał przed dylematem dotyczącym tego, czy prewencyjnie ogłaszać alarm, np. kilka razy w roku, całkowicie opierając się na informacjach uzyskanych od wspomnianego wcześniej podmiotu, czy działać w oparciu o bliżej nieokreśloną subiektywną ocenę sytuacji, w celu np. niedopuszczenia do dewaluacji znaczenia ogłaszanych pogotowia lub alarmu przeciwpowodziowego. Z uwagi na dynamikę zjawisk atmosferycznych wspomniany problem zawsze będzie nierozstrzygnięty, o czym przekonał się Premier RP, D. Tusk, który u progu powodzi informował, za pośrednictwem portalu X, o tym, że: „nie ma dzisiaj powodu do paniki, ale jest powód, żeby być w pełni zmobilizowanym, aby w tych miejscach, gdzie może wystąpić jakiś dramat, żeby wszyscy mogli liczyć na możliwie szybką i skuteczną pomoc”. Wskazany w pierwszym cytacie algorytm postępowania Burmistrz Bystrzycy Kłodzkiej, jest w praktyce ekspozycją omawianego dylematu. W tym wypadku podejmowano działania w oparciu o intuicję i doświadczenie nie czekając na informacje od podmiotów odpowiedzialnych za monitorowanie zagrożeń.

Wskazane studium przypadku miało na celu krótkie omówienie wagi, jaką jest precyzyjne określenie podmiotów odpowiedzialnych za wykrywanie zagrożeń, a następnie wskazanie problemów praktycznych, jakie mogą wynikać z braku otrzymania informacji na czas, jak również z ich przekształcenia w trafne decyzje dotyczące ostrzeżenia ludności o zagrożeniach.

Zasadnym jest jednak podkreślenie faktu, że na każdym szczeblu administracyjnym, może wystąpić szereg różnych zagrożeń. W planach zarządzania kryzysowego szczebla gminnego można również natrafić na takie zdarzenia losowe, wymagające monitorowania i ewentualnego ostrzegania ludności o możliwym ich wystąpieniu, jak: ruchy masowe ziemi, skażenia chemiczne, skażenia promieniotwórcze, epidemie, epizootie, epifitozy, pożary, zdarzenia o charakterze terrorystycznym/zakłócenia porządku publicznego, zakłócenia funkcjonowania systemów i sieci teleinformatycznych, przerwy w dostawach energii elektrycznej, gazu, wody, czy energii cieplnej. Każde ze wskazanych zjawisk wymaga monitorowania, a następnie funkcjonowania systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności. Czy zatem, zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 3 UZK, obowiązkiem wójta, burmistrza, prezydenta miasta jest, by identyfikować na czas i monitorować wskazane powyżej zagrożenia i ewentualnie ostrzegać mieszkańców? Ustawodawca, poza stworzeniem lakonicznie brzmiącego obowiązku polegającego na nadzorze nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności, milczy na temat tego, co konkretnie wchodzi w zakres omawianego obowiązku. Podział kompetencyjny w zakresie ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach, przy ich wcześniejszym wykryciu, jest niezwykle istotnym zagadnieniem, zważywszy na pretensje, wyrażane w trakcie powodzi przez Premiera RP – D. Tuska, wobec urzędników, czy w świetle rzekomego odbierania kompetencji wójtom, burmistrzom, prezydentom miast w zakresie zarządzania kryzysowego, które notabene nie posiadało swojego umocowania na podstawie przepisów UZK, a więc było jedynie faktem medialnym. Wskazane quasi legislacyjne zamieszanie, na omawianej płaszczyźnie tematycznej, może prowadzić do spadku subiektywnego poczucia bezpieczeństwa obywateli, które wprost prowadzi do obniżenia poziomu zaufania wobec organów administracji publicznej i państwa, jako całości, jak również do ponoszenia odpowiedzialności politycznej przez wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, którzy niejednokrotnie – będąc nieświadomymi w zakresie swojej odpowiedzialności za zakres swojego władztwa w odniesieniu do zadań związanych z wykrywaniem zagrożeń oraz ostrzeganiem i alarmowaniem – mogą ponieść konsekwencje nie swoich zaniedbań, lub niedomogów o charakterze systemowym. Zasadnym jest więc omówienie obecnie istniejących obowiązków, jakie ustawodawca przewidział dla organów wykonawczych gminy w odniesieniu do omawianej tematyki.

### Charakterystyka systemu ostrzegania, alarmowania i powiadamiania ludności o zagrożeniach w myśl przepisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym

Udzielenie odpowiedzi na pytanie dotyczące zakresu zadań przypisanych gminie w art. 20 ust. 1 pkt 3 UZK warto rozpocząć od krótkiego rysu historycznego związanego z tym przepisem. Systemy wykrywania i alarmowania to elementy niegdysiejszej obrony cywilnej, które organowi wykonawczemu gminy przypisane zostały na podstawie art. 17 ust. 7 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony (dalej UPOO). Natomiast na mocy art. 17 ust. 8 wspomnianego aktu prawnego wydane zostało rozporządzenie, w którym określono między innymi szczegółowy zakres działania szefa obrony cywilnej gminy, którym ówczesnie był wójt, burmistrz, prezydent miasta. Na podstawie § 3 ust. 6 charakteryzowanego aktu wykonawczego wskazano, że do zakresu działania szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, na ich obszarze działania, należy przygotowanie i zapewnienie działania systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach. Problem polegał jednak na tym, że dawna obrona cywilna była zadaniem z zakresu administracji rządowej, na które nie przeznaczano stosownych środków finansowych, w efekcie czego omawiane zadanie nie było realizowane w należyty sposób. Ustawodawca formułując obowiązki wójta, burmistrza, prezydenta miasta w UZK dokonał zatem,



o czym wspomniano wcześniej, bezrefleksyjnego skopiowania omawianego przepisu, który na gruncie praktycznym w swej istocie był martwy. Oznacza to, że organy wykonawcze gminy nie dysponują zaawansowanymi systemami do wykrywania zagrożeń, a następnie ostrzegania i alarmowania ludności. Potwierdzeniem wspomnianego poglądu są słowa ustawodawcy wyrażone w uzasadnieniu do UOC: „Dotychczasowe regulacje prawne związane z systemem wykrywania i alarmowania oraz wczesnego ostrzegania o zagrożeniach nie spełniały wymagań społecznych związanych z postępem cywilizacyjnym i technologicznym. Funkcjonujące systemy alarmowe oparte w dużej mierze o przestarzałe syreny dźwiękowe przekazujące komunikaty w formie sygnału ostrzegawczego nie wypełniają oczekiwań obywateli i nie są rozpoznawalne przez większość społeczeństwa. Podejmowane są wprawdzie inicjatywy związane z unowocześnieniem tych form powiadamiania przez podmioty nimi zarządzające, lecz brak funduszy w dużej mierze ogranicza te działania. Poczyniono również pewne kroki w kierunku rozwoju systemów powiadamiania obywateli przez różnego rodzaju aplikacje mobilne instalowane na telefony komórkowe oraz systemy powiadamiania SMS, jednak i ten obszar nie został w pełni uregulowany ustawowo”<sup>3</sup>.

Wobec opisanego powyżej stanu rzeczywistości prawnej i praktycznej, z perspektywy każdego wójta, burmistrza, prezydenta miasta, racjonalnym jest dopilnowanie rzetelnego procesu planistycznego, którego efektem powinno być powstanie planu zarządzania kryzysowego gminy, opartego o realne podstawy odzwierciedlające między innymi obowiązki różnych organów w zakresie monitorowania zagrożeń, a także ostrzegania i alarmowania ludności. W art. 5 ust. 2 UZK wskazano obligatoryjne składowe wspomnianych dokumentów planistycznych. Jednym z nich jest organizacja systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania. Innym natomiast określenie zasad informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek ich wystąpienia<sup>4</sup>. Ponadto, zgodnie z art. 5 ust. 4 omawianej ustawy, każdy cykl planowania realizują właściwe organy administracji publicznej oraz podmioty przewidywane do realizacji przedsięwzięć określonych w planie zarządzania kryzysowego, w zakresie ich dotyczącym. Oznacza to, że wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast powinni pozyskiwać informacje o zakresie monitorowania i wykrywania zagrożeń od innych, właściwych kompetencyjnie, uczestników systemu zarządzania kryzysowego, jak również o dalszych sposobach dysponowania przez nich wypracowanymi wnioskami w zakresie mogących wydarzyć się sytuacji losowych.

W praktyce zadanie, o którym mowa, na szczeblu gminnym, może być wykonywane za pomocą środków technicznych umożliwiających dotarcie do jak najszerszej grupy mieszkańców danej gminy, a także osób przebywających w danym momencie na jej obszarze. Do najpopularniejszych sposobów alarmowania ostrzegania, alarmowania i powiadamiania ludności zaliczyć należy:

- wykorzystanie środków masowego komunikowania, takich jak lokalna prasa, czy oficjalne profile w mediach społecznościowych;
- syreny alarmowe emitujące sygnały ostrzegawcze oraz umożliwiające nadawanie komunikatów dźwiękowych;
- mobilne systemy umożliwiające nadawanie komunikatów, zainstalowane na pojazdach służbowych straży gminnej oraz wozach bojowych znajdujących się w dyspozycji ochotniczych straży pożarnych.

<sup>3</sup> Projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, <https://legislacja.gov.pl/projekt/12386202> [dostęp: 18.10.2024r.], s. 135–136.

<sup>4</sup> Art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. c, d ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. 2007 nr 89, poz. 590.

Podkreślić należy, że wskazane środki techniczne posiadają uniwersalny charakter i są wykorzystywane powszechnie również do innych zadań. Syreny alarmowe do alarmowania strażaków ratowników OSP o konieczności podjęcia działań ratowniczych na wezwanie stanowiska kierownika właściwej miejscowo jednostki Państwowej Straży Pożarnej, kanały komunikacyjne w mediach masowych i nowych mediach są zazwyczaj wykorzystywane w procesie komunikowania pomiędzy organami administracji publicznej a społeczeństwem, natomiast mobilne urządzenia zainstalowane na pojazdach służą podczas działań ratowniczych i w trakcie innych interwencji związanych z aktywnością określonych służb lub straży. Oznacza to, że realizacja omawianych w niniejszym artykule zadań może z powodzeniem odbywać się w oparciu o istniejące systemy i wchodzącą w ich skład infrastrukturę. Z doświadczeń zawodowych autora niniejszej publikacji, w związku z wystąpieniem pandemii COVID-19 wynika, że syreny alarmowe posiadające możliwość wgrania plików dźwiękowych, czy wykorzystanie mobilnych systemów zainstalowanych w pojazdach straży miejskiej i wozach bojowych ochotniczych straży pożarnych to najpopularniejsze metody informowania ludności o zagrożeniach. Dodatkowym źródłem są oczywiście media społecznościowe i umieszczone w nich oficjalne profile urzędowe.

Inne inicjatywy wójtów, burmistrzów, prezydentów miast w zakresie organizacji systemów wykrywania zagrożeń, jak czujniki stężenia pyłów zawieszonych w powietrzu, wodowskazy, aparatura monitorująca warunki pogodowe itp., to rzecz jasna interesujące inicjatywy. Niemniej jednak warto podkreślić, że nie posiadają one umocowania ustawowego, natomiast na szczeblu gminnym nie ma również ekspertów mogących wiarygodnie interpretować pozyskane dane. Powodują one zatem wyprowadzanie mniej bądź bardziej trafnych diagnoz dotyczących przyszłych scenariuszy rozwoju danego zagrożenia, które mogą prowadzić do nietrafionych decyzji, co – zwłaszcza w obszarze braku posiadania właściwych kompetencji ustawowych – może powodować perturbacje polityczne i prowadzić do spadku zaufania obywateli wobec organów danej jednostki samorządu terytorialnego.

Na obecnym etapie rozważań warto zatem odnieść się do reformy systemu wykrywania zagrożeń oraz ostrzegania i alarmowania ludności, która została skodyfikowana w rozdziale 8 UOC.

### Charakterystyka systemu ostrzegania, alarmowania i powiadamiania ludności o zagrożeniach, w myśl przepisów projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej

Analizując strukturę systemu wykrywania zagrożeń oraz ostrzegania i alarmowania, w myśl UOC, należy zauważyć, że nadal duża jego część będzie pozostawała w gestii administracji rządowej. Zgodnie z art. 71 ust. 1 omawianej ustawy, nadzór nad nim będzie sprawował minister właściwy do spraw wewnętrznych. W jego skład wchodzić będą takie elementy, jak:

- syreny alarmowe i urządzenia nagłaśniające będące w dyspozycji administracji publicznej, służb, przedsiębiorców i organizacji pozarządowych;
- krajowe, regionalne i lokalne systemy ostrzegania, w tym Regionalny System Ostrzegania (RSO)<sup>5</sup>;

<sup>5</sup> RSO jest darmową usługą, która umożliwia powiadamianie obywateli o zagrożeniach. Informacje przekazywane są przez Aplikację Mobilną. Zobacz także, <https://www.gov.pl/web/kgpsp/regionalny-system-ostrzegania> [dostęp: 21.10.2024r.].

- środki dystrybucji informacji należące do wydawców dzienników lokalnych i ogólnopolskich;
- kanały informacyjne nadawców programów radiowych i telewizyjnych;
- ALERT RCB;
- ostrzeżenie publiczne wysyłane w ramach technologii cyfrowych szybkiej transmisji;
- informacje zamieszczane w sieci Internet w oficjalnych serwisach informacyjnych<sup>6</sup>.

Wskazane składowe w pewnej mierze pokrywają się z elementami, jakie funkcjonowały już w ramach systemów budowanych na potrzeby zarządzania kryzysowego. Oznacza to, że w tym aspekcie wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast raczej nie muszą obawiać się rewolucyjnych zmian, które będą skutkowały np. dodatkowymi wydatkami z budżetów gmin, ponieważ zazwyczaj są to środki już wykorzystywane na szczeblu samorządowym. Jednocześnie dodać należy, że również w ramach systemu wykrywania zagrożeń ustawodawca nie przewidział zwiększenia roli jednostek samorządu terytorialnego. Co więcej, wydaje się, że w UOC udzielono precyzyjnej odpowiedzi na pytanie postawione w części pierwszej artykułu, które dotyczyło podziału kompetencyjnego w zakresie wykrywania zagrożeń. W art. 70 ust. 2 omawianego projektu wskazano, co wchodzi w skład systemu wykrywania zagrożeń w zakresie między innymi systemu wykrywania skażeń i powiadamiania, wykrywania skażeń promieniotwórczych, nadzoru epidemiologicznego i kontroli chorób zakaźnych, wykrywania i powiadamiania o zagrożeniach uderzeniami z powietrza – w ramach obrony powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej, nadzoru epizootycznego, fitosanitarnego, nadzoru nad bezpieczeństwem produktów pochodzenia zwierzęcego i paszami oraz nadzoru nad produktami rolno-spożywczymi, nadzoru środowiska naturalnego. Żaden z wymienionych elementów nie został przypisany gminie. Co więcej, jeśli zestawimy szeroki zakres tematyczny zagrożeń, które wymieniono, a których monitorowanie jest przyporządkowane organom administracji rządowej, z lakonicznym brzmieniem przepisu art. 20 ust. 1 pkt 3 UZK, uzyskuje się pewność, że systemy wykrywania i alarmowania oraz systemy wczesnego ostrzegania ludności nadzorowane przez wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, będą pełniły dokładnie taką samą rolę jak dotychczas, stanowiąc de facto przebieżnik informacji na etapie końcowym, łączącym administrację publiczną z obywatelami. Niemniej jednak warto podkreślić, że w art. 70 ust. 2 UOC zebrano niemal wszystkie systemy dedykowane wykrywaniu zagrożeń, wraz z przypisaniem nadzoru nad nimi konkretnym organom. W ten sposób wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast uzyskują jednoznaczną, nierozproszoną w różnych ustawach, podstawę prawną, która zawiera podział kompetencyjny w omawianej tematyce. Oznacza to, przynajmniej teoretycznie, że możliwym będzie zniwelowanie w przyszłości medialnych ataków, np. w zakresie domniemanego nieprzygotowania gmin w sferze wykrywania zagrożeń, a następnie ostrzegania i alarmowania ludności.

Nieco innym, ale zarazem niezbędnym elementem związanym z omawianą tematyką, jest zapewnienie stabilnej łączności. Dotychczasowe rozwiązania w tym zakresie pozostawały zdecentralizowane. Jednostki samorządu terytorialnego pracują zazwyczaj w ramach sieci radiowych organizowanych od szczebla wojewódzkiego. Trzeba jednak podkreślić, że wspomniane rozwiązanie jest mocno niedoskonałe z uwagi na fakt, że rozbudowa wspomnianych sieci leży w gestii poszczególnych gmin i powiatów, co bardzo często skutkuje operowaniem przez dany samorząd jedną stacją bazową, zainstalowaną najczęściej w siedzibie urzędu miasta. Oznacza to, że z chwilą

<sup>6</sup> Art. 71 ust. 2 UOC.

wystąpienia awarii sieci teleinformatycznych statystyczna gmina będzie w stanie nawiązać komunikację jedynie z innymi urzędami, w zasięgu nadawania stacji, bez możliwości przekazywania informacji np. służbom komunalnym lub innym jednostkom podległym bądź nadzorowanym przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, które standardowo uczestniczą w usuwaniu skutków zagrożeń występujących na administrowanym terenie. Z uwagi na fakt, że gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność zapewne ten aspekt w pewnej mierze, w sferze organizacyjnej pozostanie bez zmian. Należy jednak podkreślić, że w UOC przewidziano nowe rozwiązania, o których warto wspomnieć.

W celu zapewnienia ciągłości i bezpieczeństwa funkcjonowania administracji państwowej oraz ochrony ludności i obrony cywilnej, minister właściwy do spraw wewnętrznych będzie zobligowany, w myśl UOC, do zorganizowania oraz nadzoru systemu bezpiecznej łączności państwowej (dalej SBŁP). W zamyśle ustawodawcy ma to być wielowarstwowy system składający się ze zbioru zastępowalnych elementów powiązanych ze sobą relacjami w taki sposób, że stanowiąc mają one całość zdolną do zapewnienia bezpieczeństwa i odporności komunikacji na potrzeby realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa państwa, ochrony porządku publicznego, ratownictwa, ochrony ludności i obrony cywilnej oraz zarządzania kryzysowego. SBŁP ma zapewnić:

- zbudowanie interoperacyjności między systemami łączności i komunikacji administracji publicznej, służb podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych oraz innymi wydzielonymi systemami łączności, w tym z systemami pozostającymi we właściwości Ministra Obrony Narodowej;
- możliwość przekazywania informacji o zagrożeniach między elementami systemu wykrywania zagrożeń;
- możliwość ostrzegania, powiadamiania i alarmowania ludności o zagrożeniach oraz zapewnienia bezpiecznej łączności między służbami państwowymi i podmiotami ochrony ludności przy wykonywaniu zadań ochrony ludności i ochrony porządku publicznego;
- funkcjonowanie kanałów łączności w sieciach telekomunikacyjnych, z uwzględnieniem sieci stacjonarnej, radiowej, komórkowej i satelitarnej<sup>7</sup>.

Warto ponadto wskazać na skład projektowanego SBŁP. Będzie on zbudowany z następujących podsystemów:

- jawnej łączności stacjonarnej (SBŁP-J);
- niejawnej łączności stacjonarnej (SBŁP-N);
- wielopunktowej wideokonferencji (SBŁP-V);
- bezpiecznej radiowej łączności mobilnej (SBŁP-M), w tym niejawnej komórkowej; bezpiecznej radiowej łączności trunkingowej (SBŁP-T);
- bezpiecznej łączności satelitarnej (SBŁP-S), w tym niejawnej<sup>8</sup>.

Niezwykle istotnym jest fakt, że operator SBŁP, na mocy art. 76 ust. 1 pkt 2 UOP, będzie zobligowany do świadczenia usług na rzecz organów administracji publicznej, urzędów obsługujących te organy oraz jednostek organizacyjnych podległych tym organom lub przez nie nadzorowanych, wykonujących zadania z zakresu bezpieczeństwa państwa, ochrony porządku publicznego, ratownictwa, ochrony ludności i obrony cywilnej oraz zarządzania kryzysowego, a także ostrzegania, powiadamiania i alarmowania ludności

<sup>7</sup> Tamże, art. 74 ust. 4.

<sup>8</sup> Tamże, art. 74 ust. 5.



o zagrożeniach przekazywane w ramach systemu ostrzegania, powiadamiania i alarmowania. Z uwagi na to, że na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 14 USG do podstawowych form zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnot samorządowej należą sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, jak również uwzględniając fakt, że w myśl art. 20 ust. 1 pkt 3 UZK wójt, burmistrz, prezydent miasta zapewnia na obszarze gminy (miasta) realizację następujących zadań: nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności autor niniejszej publikacji wnioskuje, że jednostki samorządu terytorialnego, z gminami na czele, mogą uzyskać możliwość użytkowania SBŁP w celu realizacji ustawowych obowiązków w zakresie, o którym mowa<sup>9</sup>. Należy jednak podkreślić, że wspomniana możliwość będzie zapewne obwarowana koniecznością spełnienia wymagań technicznych, czy zapewnienia określonego poziomu bezpieczeństwa usług transmisji danych. Będzie to zatem związane z poniesieniem określonych kosztów. Niemniej jednak jest to rozwiązanie bezprecedensowe, które może zapewnić nową jakość w zakresie organizacji systemu łączności, a w dalszej kolejności zapewnienia ciągłości i bezpieczeństwa funkcjonowania administracji państwowej oraz ochrony ludności i obrony cywilnej.

## Podsumowanie

Organizacja systemu ostrzegania, alarmowania i powiadamiania ludności o zagrożeniach pod rządami UOC może stanowić krok w dobrym kierunku. Praktyka autora niniejszej publikacji wskazuje, że zagadnienia poruszone w niniejszej publikacji bardzo często nie znajdują należytego uznania w planach budżetowych gmin. Taka inicjatywa, jak stworzenie SBŁP jako ujednoliconego w skali kraju systemu, może pomóc zmienić nastawienie samorządowców do omawianych zadań. Jednocześnie synchronizacja dotychczasowej infrastruktury, np. w postaci syren alarmowych, z nowoprojektowanymi systemami może pomóc w długofalowym rozwoju wszystkich elementów niezbędnych do zapewnienia skutecznych metod wykrywania zagrożeń oraz ostrzegania i alarmowania ludności o możliwości ich wystąpienia. Oznacza to, że w dobie perturbacji na arenie międzynarodowej, a także coraz częściej występujących zagrożeń powodowanych przez siły natury, lub związanych z rozwojem cywilizacyjnym, powstaje szansa na zreformowanie w skali całego kraju systemów, od których de facto rozpoczyna się tak każda akcja ratownicza, jak i ograniczanie potencjalnych strat i przejmowanie kontroli nad zdarzeniami losowymi.

## Bibliografia

### Ustawy, orzeczenie, protokoły kontroli:

- Projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tj. Dz.U. z 2023 r. poz. 122 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465).
- Ustawa z dnia 21.11.1967 r. o powszechnym obowiązku obrony (tj. Dz.U. z 2021 r. poz. 372 z późn. zm.).

<sup>9</sup> Na taką możliwość wskazano zresztą w art. 77, w myśl którego: „Organy ochrony ludności mogą wykorzystywać SBŁP w procesie ogłaszania i odwoływania alarmów oraz w procesie przekazywania komunikatów ostrzegawczych”. Na podstawie art. 9 ust. 1 pkt 1 UOC, terytorialnym organem ochrony ludności jest wójt, burmistrz, prezydent miasta.

#### Publikacje internetowe:

- <https://businessinsider.com.pl/prawo/opinie/kalendarium-bledow-walki-z-powodzia-co-premier-moze-naprawic/wynjjpv>;
- <https://www.gov.pl/web/kgpsp/regionalny-system-ostrzegania>

#### O AUTORZE

Dr Tomasz Wierzbica – w 2017 roku uzyskał stopień doktora nauk o polityce w zakresie komunikowania politycznego. Jego przedmiotem badań była ekonomizacja procesów politycznych oraz wpływ komunikowania politycznego na strukturę organizacyjną partii politycznych. Od 2008r. jest pracownikiem samorządowym od 2008r. Pracował w Starostwie Powiatowym w Mikołowie oraz Urzędzie Miejskim w Zabrze zajmując się zagadnieniami związanymi z obronnością i zarządzaniem kryzysowym. Od 2012r. jest zatrudniony w Urzędzie Miejskim w Mikołowie, gdzie od ponad dziewięciu lat pełni funkcję Kierownika Biura Zarządzania Bezpieczeństwem.

#### STRESZCZENIE

Artykuł został poświęcony problematyce funkcjonowania i organizacji systemu ostrzegania, alarmowania i powiadamiania ludności o zagrożeniach z perspektywy nowej ustawy o obronie cywilnej i ochronie ludności. Autor publikacji dokonał analizy porównawczej z istniejącymi już rozwiązaniami w omawianej materii pod kątem tak nowych rozwiązań, jak i potencjalnie nowych obowiązków, które mogą zostać nałożone na wójtów, burmistrzów prezydentów miast w odniesieniu do poruszanej tematyki. W publikacji poruszono ponadto praktyczne problemy związane z ostrzeganiem i alarmowaniem ludności, jak również ewentualne możliwości radzenia sobie z nimi.

Słowa kluczowe: obrona cywilna, ochrona ludności, zarządzanie kryzysowe, system ostrzegania i alarmowania, wójt/burmistrz/prezydent miasta

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

...

Warszawa, styczeń 2025  
Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego  
ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa

WWW.FRDL.ORG.PL