Centrum Ekspertyzy Lokalnej

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 12/2025

DYSPOZYCYJNOŚĆ PRACOWNIKÓW URZĘDÓW GMIN I STAROSTW POWIATOWYCH W SYSTEMIE ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO, OCHRONY LUDNOŚCI I OBRONY CYWILNEJ

Dr Tomasz Wierzbica
Kierownik Biura Zarządzania Bezpieczeństwem
Urzędu Miasta w Mikołowie

Wstęp

System zarządzania kryzysowego w Polsce został powołany do życia ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590; dalej – UZK), natomiast na mocy ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907; dalej – UOC) stworzono podwaliny pod model społecznej odporności w szczególności w chwili wystąpienia sytuacji kryzysowych, katastrof naturalnych bądź skutków działań wojennych. Prawne fundamenty zostały zatem położone, niemniej jednak ich praktyczna realizacja napotykała i nadal może napotykać wiele problemów. W niniejszej publikacji autor postanowił poddać analizie najbardziej podstawowy aspekt tej kwestii stanowiący punkt inicjacyjny wszelkich działań czy to w zakresie zarządzania kryzysowego, czy ochrony cywilnej i obrony ludności – dyspozycyjność pracowników urzędów gmin i starostw powiatowych. Jest to szczególnie istotne zagadnienie, ponieważ w praktyce niemal zawsze zachodzi potrzeba włączenia w proces decyzyjny związany z monitorowaniem, reagowaniem i usuwaniem zagrożeń, a w szczególności ich skutków, pracowników wspomnianych instytucji. Wskazane UZK i UOC nie posiadają jednak unormowań w omawianym zakresie. Nie zawierają również odnośników do innych przepisów. Oznacza to, że aby efektywnie zaplanować jakiekolwiek działania w wypadku zdarzeń losowych, bez względu na ich rozmiar, w pierwszej kolejności konieczne jest upewnienie się, że organy gmin i powiatów będą w stanie zapewnić adekwatną reakcję podległych im pracowników w każdym czasie. W kolejnych częściach artykułu poddane zostały analizie zagadnienia najistotniejsze z punktu widzenia autora, z którymi spotkał się w toku budowania planu zarządzania kryzysowego gminy czy planu ewakuacji na mocy UOC.

Praktyczna identyfikacja zadań wymagających dyspozycyjności pracowników urzędów

Stworzenie skutecznego systemu dyspozycyjności na szczeblu gminnym i powiatowym może, w opinii autora artykułu, odbywać się na dwa sposoby:

- odgórnie – kiedy dyspozycyjność pracowników urzędów gmin i starostw powiatowych jest rozpatrywana niepodzielnie jako jedno zadanie, które może dotyczyć wybranych lub wszystkich pracowników;
- oddolnie – jako suma pomniejszych zadań, których wykonanie jest po części warunkowane poprzez wypełnienie szeregu różnych elementów, a jednym z nich jest dyspozycyjność.

Pierwszy z nakreślonych sposobów wymaga jedynie rekonstrukcji przepisów w zakresie prawa pracy i ogólnego określenia zasad, na podstawie których pracownicy samorządowi mogą być dysponowani do pracy poza godzinami urzędowania poszczególnych jednostek. Wspomniana metoda, chociaż dotykająca sedna problemu, nie pomaga jednak w zbudowaniu systemu zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej na określonym terenie. Niezawodność wykonywania zadań na danym obszarze wymaga uwzględnienia różnych czynników charakterystycznych dla każdego z nich z osobna. Czasem będzie to pozostawanie w formie całkowitej dyspozycyjności, wobec czego niezbędne okaże się oparcie na systemie dyżurów z grafikiem i sztywno ustawionymi godzinami nieprzerwanego odpoczynku. W innym wypadku, np. jeżeli niemożliwe będzie wykonanie danego zadania w inny sposób, niezbędne stanie się zlecenie usługi pozostawania w gotowości na wolnym rynku. Ostatecznie, po dogłębnej analizie sytuacji, możliwe będą akceptacja pewnego poziomu ryzyka i odstąpienie od formalnych metod obligowania pracowników urzędów do pozostawania w dyspozycyjności. Żeby jednak możliwe było dokonanie wyboru odpowiedniego wariantu, zasadne jest uprzednie precyzyjne określenie zadań, które mogą wymagać reakcji w związku z wystąpieniem danego zdarzenia losowego. Wymaga to przeprowadzenia szerokiego procesu konsultacyjnego, który może przypominać metodę delficką. Konieczne jest w tym wypadku stworzenie kwestionariusza, który musi zostać przesłany do komórek organizacyjnych urzędu oraz jednostek podległych i nadzorowanych przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta lub starostę.

Powinien on umożliwiać pozyskanie następujących informacji:

1. cel procedury określany jako sytuacja wejściowa (zaistnienie danego zdarzenia) i sytuacja wyjściowa (stan pożądany);
2. warunki operacyjne wykonania zadania, polegające na wymienieniu wszystkich standardowych czynności niezbędnych do jego wykonania w celu uzyskania sytuacji wyjściowej, o której mowa w pkt 1;
3. strukturalne przeszkody utrudniające lub uniemożliwiające wykonanie warunków operacyjnych, o których mowa w pkt 2 (można do nich zaliczyć: niewystarczającą liczbę pracowników potrzebnych do realizacji danego zadania, brak możliwości ich zadysponowania po regulaminowych godzinach funkcjonowania urzędu, zbyt długi czas rozwijania struktur, niewystarczającą ilość sprzętu potrzebnego do realizacji określonych czynności itp.);
4. czas niezbędny do rozwinięcia struktur urzędu oraz jednostek podległych i nadzorowanych przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta lub starostę;
5. podmiotów niezbędne do współdziałania w ramach realizacji poszczególnych zadań;
6. źródło finansowania działań.

Wstępne określenie zadań powinno zostać przeprowadzone na podstawie analizy regulaminu organizacyjnego jednostki i wyodrębnienia, z części poświęconej zadaniom wykonywanym przez poszczególne komórki, tych obowiązków, które mogą wynikać z sytuacji losowych na terenie gminy bądź powiatu. Do najpopularniejszych z nich zaliczyć można: konieczność organizacji objazdów i zmiany organizacji ruchu drogowego, zapewnienie zakwaterowania lokatorom gminnych zasobów lokalowych z chwilą zarządzenia ewakuacji, zapewnienie dostępu do wody pitnej w sytuacji wystąpienia długotrwałych awarii wodociągowych itp. Oczywiście analogiczne poszukiwanie potencjalnych zadań powinno odbyć się na podstawie statutów jednostek podległych i nadzorowanych przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta lub starostę.

Po wyodrębnieniu zadań, które mogą wymagać zapewnienia dyspozycyjności pracowników po godzinach urzędowania danej jednostki lub w dni wolne od pracy, zasadne wydaje się rozpoznanie legalnych możliwości angażowania pracowników w celu wykonywania zadań na rzecz danej jednostki.

Prawne możliwości dysponowania pracowników urzędów gmin i starostw powiatowych do wykonywania zadań poza standardowymi godzinami pracy

Zgodnie z art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458; dalej – UPS), jeżeli wymagają tego potrzeby jednostki, w której pracownik samorządowy jest zatrudniony, na polecenie przełożonego wykonuje on pracę w godzinach nadliczbowych, w tym w wyjątkowych przypadkach także w porze nocnej oraz w niedzielę i święta. Jednocześnie, na podstawie art. 42 ust. 3 UPS, wspomnianego przepisu nie można zastosować wobec kobiet w ciąży oraz, bez ich zgody, do pracowników samorządowych sprawujących pieczę nad osobami wymagającymi stałej opieki lub opiekujących się dziećmi w wieku do lat ośmiu.

Zaprezentowane przepisy obrazują podstawowe i zarazem znaczne problemy organizacyjne w zakresie przygotowania niezawodnego systemu dyspozycyjności. Ustawodawca w stworzonym przepisie wykorzystał nieostre sformułowanie: „jeżeli wymagają tego potrzeby jednostki". Stanowi to racjonalny zabieg, ponieważ niemożliwe jest, na poziomie ustawowym, przewidzenie wszystkich potencjalnych sytuacji, w których niezbędne będzie zobligowanie pracownika do pracy w godzinach nadliczbowych, w porze nocnej lub w niedzielę i święta. Patrząc na wspomniane zagadnienie z perspektywy zdarzeń losowych, można stwierdzić, że na podstawie art. 5 ust. 2 pkt 1 lit. a oraz pkt 2 i pkt 3 lit. a UZK elementami gminnych i powiatowych planów zarządzania kryzysowego są: charakterystyka zagrożeń oraz ocena ryzyka ich wystąpienia, w tym dotyczących infrastruktury krytycznej, oraz mapa ryzyka i mapa zagrożeń, zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych czy procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym związanych z ochroną infrastruktury krytycznej. Oznacza to, że w ramach planowania cywilnego, które zakłada konieczność stworzenia gminnych i powiatowych planów zarządzania kryzysowego – o ustawowo określonych elementach – niezbędna jest identyfikacja zagrożeń, jakie mogą wystąpić na danym terenie wraz ze wskazaniem zadań do wykonania mających na celu przejęcie nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych przedsięwzięć. Realne zbudowanie wspomnianego dokumentu planistycznego powinno zatem doprowadzić do wyodrębnienia szeregu zadań niezbędnych do wykonania w czasie możliwych do powstania zdarzeń losowych. Wspomniane zdarzenia, z uwagi na ich trudny do precyzyjnego przewidzenia czas występowania, wymagają, aby kontrola nad nimi została potencjalnie zapewniona w każdym czasie –

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

także w dni wolne oraz po godzinach pracy. Wskazany pogląd stanowi uzasadnienie koncepcji, o której mowa była w pierwszej części niniejszej publikacji. Zadanie określane jako „dyspozycyjność pracownika" może brzmieć dosyć mocno abstrakcyjnie. Jeśli jednak przeprowadzi się odpowiednio zaprojektowany proces planistyczny, poszczególne zadania służące jej zapewnieniu powinny być łatwiejsze do zidentyfikowania. Niestety ich precyzyjne określenie nie jest jednoznaczne z zagwarantowaniem ich realizacji w każdym czasie. Pierwszą przeszkodą jest wskazany wcześniej art. 42 ust. 3 UPS. Zawarto w nim bowiem katalog osób wyłączonych z potencjalnej dyspozycyjności. Zgodnie z opinią A. Sokołowskiej i H. Szewczyk: „Od obowiązku pracy w godzinach nadliczbowych zwalnia kobiety w ciąży art. 42 ust. 3 UPS. Ponadto uzależnia wykonywanie tej pracy od zgody pracowników samorządowych sprawujących opiekę nad osobami wymagającymi stałej opieki lub opiekujących się dziećmi w wieku do lat ośmiu, a także pracowników objętych zakazami wynikającymi z odrębnych przepisów"[1]. Zacytowana opinia, w połączeniu z art. 42 ust. 3 UPS, stanowią ograniczenie organizacyjne systemu dyspozycyjności, przed którymi stają wójt, burmistrz, prezydent miasta lub starosta. Sytuacja osobista pracowników, określona we wspomnianym przepisie, się zmienia. Pracodawca nie tylko nie ma na nią wpływu, lecz także nie może bezwarunkowo narzucić konieczności pozostawania w dyspozycyjności osobom, które zostały ustawowo objęte ochroną. Jakąś formą reakcji na to ograniczenie jest w tym wypadku możliwość uzyskania zgody pracownika samorządowego. Niemniej jednak, jak wskazano w zacytowanym komentarzu, nie dotyczy ona już kobiet w ciąży. Poza tym wydaje się, że wspomniana zgoda zawsze może być przez pracownika wycofana. Podkreślić jednak należy, że jej wyrażenie nie skutkuje automatycznie koniecznością pozostawania wspomnianych pracowników w dyspozycyjności wobec pracodawców. Wydaje się zatem, że omawiana forma porozumienia z pracodawcą, o której mowa w art. 42 ust. 3 UPS, stanowi jedynie spełnienie pierwszego, ogólnego warunku, który umożliwia uwzględnienie danej kategorii pracowników w organizacji potencjalnej pracy w godzinach nadliczbowych oraz w dni wolne, w tym w święta.

Ewentualne rozdysponowanie pracowników może następować na podstawie art. 42 ust. 2 UPS. Podstawowym problemem w omawianym zakresie jest początkowa trudność dotycząca przekazywania informacji o konieczności podjęcia określonych zadań poza regulaminowymi godzinami pracy. Najbardziej klasyczną metodą zaradzenia jej jest przekazanie pracownikom telefonów służbowych. Aby możliwie najlepiej zaplanować wspomniane przedsięwzięcie, konieczne jest uprzednie określenie potencjalnych czynności do wykonania w ramach przejmowania kontroli nad możliwymi do wystąpienia zdarzeniami losowymi, w szczególności sytuacjami kryzysowymi. Wówczas będzie możliwe dokonanie rzetelnej próby dopasowania konkretnych zadań do liczby osób, które mogą być zobligowane do podjęcia pracy poza regulaminowymi godzinami funkcjonowania urzędów. Należy podkreślić, że przekazanie pracownikom telefonów służbowych nie stanowi rozwiązania omawianych problemów. Autor niniejszej publikacji wskazuje bowiem na następujące aspekty, które stanowią najpoważniejsze problemy organizacyjne mogące stanąć na drodze do efektywnego reagowania na szeroko rozumiane zagrożenia i usuwania ich skutków:

- Pracownik nie odbierze połączenia, ponieważ go nie usłyszy lub jego telefon będzie rozładowany.
- Pracownik wprawdzie odbierze połączenie przychodzące, ale nie podejmie działań, tłumacząc, że jest np. w podróży, daleko od miejsca podjęcia pracy,

[1] A. Sokołowska, H. Szewczyk, *Czas pracy w godzinach nadliczbowych w urzędach i innych samorządowych jednostkach organizacyjnych*, komentarz praktyczny, https://sip.lex.pl/#/publication/469904022/szewczyk-helena-sokolowska-anna-czas-pracy-w-godzinach-nadliczbowych-w-urzedach-i-innych...?cm=URELATIONS [dostęp: 2.03.2025].

wobec czego nie będzie w stanie na czas dotrzeć, aby wykonywać czynności służbowe.

Jeżeli pracodawca chciałby zabezpieczyć się przed takimi scenariuszami pozostaje mu stworzenie harmonogramu dyżurów. Wspomniane rozwiązanie wiąże się jednak z wymiernymi konsekwencjami.

Zgodnie z art. 151^5 ustawy z dnia 26 kwietnia 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 1974 r. Nr 24, poz. 141; dalej – KP) pracodawca może zobowiązać pracownika do pozostawania poza normalnymi godzinami funkcjonowania jednostki w gotowości do wykonywania czynności służbowych wynikających z umowy o pracę w zakładzie pracy lub w innym miejscu wyznaczonym przez pracodawcę (dyżur). Czas dyżuru nie wlicza się do czasu pracy, jeżeli podczas dyżuru pracownik jej nie wykonywał. Czas pełnienia dyżuru nie może naruszać prawa do odpoczynku dobowego i tygodniowego (z wyjątkiem pracowników zarządzających w imieniu pracodawcy zakładem pracy). Za czas dyżuru, z wyjątkiem pełnionego w domu, pracownikowi przysługuje czas wolny od pracy w wymiarze odpowiadającym długości dyżuru, a w razie braku możliwości udzielenia czasu wolnego – wynagrodzenie wynikające z jego osobistego zaszeregowania, określone stawką godzinową lub miesięczną, a jeżeli taki składnik wynagrodzenia nie został wyodrębniony przy określaniu warunków wynagradzania – stanowiące 60% wynagrodzenia (wynagrodzenie nie przysługuje pracownikom zarządzającym w imieniu pracodawcy zakładem pracy). Jeżeli podczas dyżuru pracownik wykonywał pracę, czas ten wlicza się do czasu pracy. Z uwagi na to, że najbardziej prawdopodobnym scenariuszem może być pozostawanie przez pracowników samorządowych na dyżurze pełnionym w domu, wspomniany przypadek zostanie omówiony szczegółowo. Zgodnie z art. 151^5 § 2 czas pełnienia dyżuru nie może naruszać prawa pracownika do odpoczynku, o którym mowa w art. 132 i 133 KP. W praktyce może się okazać, że wskazane warunki przesądzą o tym, że zdecydowana większość wójtów, burmistrzów, prezydentów miast bądź starostów nie będzie w stanie skorzystać z omawianej formy zapewnienia dyspozycyjności pracowników w sposób ciągły przez cały rok. Aby dowieść zasadności sformułowanej tezy, konieczne jest przybliżenie brzmienia wskazanych przepisów. Zgodnie z art. 132 ust. 1 KP pracownikowi przysługuje w każdej dobie prawo do co najmniej 11 godzin nieprzerwanego wypoczynku, z zastrzeżeniem przypadków, które *de facto* nie dotyczą jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast na podstawie art. 133 § 1 i 3 KP pracownikowi przysługuje w każdym tygodniu prawo do co najmniej 35 godzin nieprzerwanego odpoczynku, obejmującego 11 godzin nieprzerwanego odpoczynku dobowego. Wspomniany czas powinien przypadać w niedzielę, obejmuje ona 24 kolejne godziny, poczynając od godziny 6.00 w tym dniu, chyba że u pracodawcy została ustalona inna godzina.

Zaprezentowane ograniczenia wynikające z KP jednoznacznie wskazują, że uproszczone myślenie, zgodnie z którym możliwe jest stworzenie harmonogramu dyżurów dla jednego lub nawet kilku pracowników w ramach całego roku, należy uznać za mrzonkę. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, jeśli pracownik starostwa powiatowego lub urzędu miasta wykonywałby swoje obowiązki służbowe w godzinach 7.00–15.00, pozostawanie w dyspozycyjności zgodnie z harmonogramem dyżurów przy jednoczesnej konieczności zachowania prawa do nieprzerwanego 11-godzinnego odpoczynku skutkowałoby np. sytuacją, w której osoba przychodziłaby do pracy w poniedziałek, pozostawałaby pod telefonem do wtorku, do godziny 7:00, po czym tego dnia nie pracowałaby już z uwagi na konieczność odbycia odpoczynku, o którym mowa w art. 132 ust. 1 KP. Przyjęty schemat opracowania harmonogramu dyżurów wymagałby – zgodnie z obowiązującymi przepisami – absencji pracownika również w czwartek, natomiast niedziela i tak pozostawałaby poza systemem dyspozycyjności z uwagi na brzmienie art. 133 § 1 i 3 KP. Bazując na praktyce wielu mniejszych gmin w Polsce, gdzie zadania z zakresu zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej,

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

ochrony przeciwpożarowej i obronności bardzo często wykonuje jedna osoba, trzeba podkreślić, że zaprezentowany przykład nie jest całkowicie oderwany od rzeczywistości. Podkreślić jednak należy, że sytuacji nie poprawia w sposób wyraźny dodanie do systemu kolejnych kilku osób. Nadal realna jest dekompozycja pracy danej komórki urzędu miasta lub starostwa powiatowego polegająca na tym, że pracownicy, kosztem pełnienia dyżurów, nie będą pracowali w niektórych dniach i godzinach regulaminowego funkcjonowania danej jednostki. Należy zatem przyjąć konkluzję, że w warunkach działania jednostek samorządu terytorialnego zapewnienie sformalizowanej dyspozycyjności pracowniczej jest zadaniem niewykonalnym. Nie powinno to zresztą dziwić. Formacje, które najczęściej są angażowane do reagowania na różnego rodzaju zagrożenia, czyli Państwowa Straż Pożarna i Policja, funkcjonują na podstawie zmianowego systemu pracy. Tym samym liczba osób zaangażowanych do wykonywania zadań z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz ochrony przeciwpożarowej jest nieproporcjonalnie większa niż zasoby kadrowe, jakimi dysponują wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast oraz starostowie. Wreszcie obsługa zdarzeń losowych to bardzo często marginalna część pracy urzędników. Istotą ich pracy jest w ogromnej większości realizacja usług publicznych, które nie są związane z pracą poza standardowymi godzinami funkcjonowania urzędów. Oznacza to, że próba wymagania od pracowników urzędów takiej samej gotowości do podjęcia działań w godzinach nadliczbowych lub w dni wolne od pracy, jakiej oczekuje się od funkcjonariuszy służb, inspekcji i straży, w kontekście znacznie mniejszych zasobów kadrowych oraz obowiązujących praw pracowniczych, musi być skazana na porażkę.

Wprawdzie ustawodawca wyłączył stosowanie norm określonych w art. 132 KP w przypadku np. konieczności prowadzenia akcji ratowniczej, ale w opinii autora niniejszej publikacji niewiele to zmienia. W formie ogólnej można sformułować każdy warunek i każdy wyjątek. Zaprezentowane wcześniej dwa praktyczne zagrożenia, wynikające ze swobodnego korzystania z czasu wolnego, nie przestaną być aktualne tylko dlatego, że zaistniała konieczność przeprowadzenia akcji ratowniczej lub usunięcia awarii. Są to zdarzenia losowe, których wystąpienie jest niemożliwe do przewidzenia, a więc już na wstępie trudne może być skontaktowanie się pracodawcy z pracownikiem i sprowadzenie go do pracy.

Skoro dyżur pod telefonem może być niemożliwy do wprowadzenia w życie, koniecznie należy się zastanowić nad rzeczywistymi możliwościami przejmowania kontroli nad sytuacjami kryzysowymi w ramach kompetencji pracowników samorządowych i w każdym czasie. Jednym z często postulowanych w literaturze przedmiotu sposobów zarządzania sytuacjami kryzysowymi jest zlecenie różnego rodzaju usług na zewnątrz. Istotnie stanowi to pewną opcję, ale zostanie ona omówiona w ostatniej części niniejszej publikacji. Obecnie warto się skupić na rozwiązaniach, które poniekąd nawiązują do tych omówionych wcześniej. Skoro niemożliwe w praktyce jest stworzenie sformalizowanego systemu harmonogramów dyspozycyjności, żaden wójt, burmistrz, prezydent miasta ani starosta nie ma innego wyboru niż odwołanie się do systemu zachęt wynikających z regulaminu wynagrodzeń. Możliwe jest, na podstawie uprzednio zidentyfikowanych zadań, wytypowanie niezbędnego grona pracowników, którzy mogą być potrzebni do podjęcia działań poza regulaminowymi godzinami pracy, a następnie zaproponowanie im np. dodatkowych premii czy dodatków specjalnych z tytułu wykonywania dodatkowych działań. Kwestia, czy wspomniane dodatkowe formy wynagrodzenia zostaną wypłacone po wystąpieniu danego zdarzenia, czy będą – co ma w opinii autora bardziej racjonalne podstawy – wypłacone prewencyjnie, pozostaje do ewentualnych negocjacji na linii sekretarz gminy/powiatu – pracownik. Taki model nie stanowi oczywiście absolutnej gwarancji zapewnienie dyspozycyjności, ale przynajmniej otwiera taką możliwość. Zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95; dalej – USG) wójt, burmistrz, prezydent miasta wykonuje zadania przy pomocy urzędu.

Skoro w urzędach gmin, miast i w starostwach powiatowych nie można stworzyć systemu dyspozycyjności na kształt istniejącego w takich formacjach, jak Państwowa Straż Pożarna lub Policja, to należy bazować na kunszcie zarządczym sekretarzy i starać się stworzyć lekką konstrukcję takiego modelu opartą na systemie zachęt.

Obecnie zasadne wydaje się omówienie wybranych przykładów z UOC i UZK, jakie zaproponował ustawodawca. Opierają się one w dużej mierze na delegowaniu wykonywania określonych usług publicznych na rynek zewnętrzny. Wspomniane zagadnienie wymaga szerszego omówienia w ostatniej części publikacji.

Zadania w systemie zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej wraz z propozycją lub oceną ich wykonywania w kontekście zapewnienia dyspozycyjności

Niezależnie od wybranego podejściach do zapewnienia dyspozycyjności pracowników w sytuacjach kryzysowych, o czym była mowa w części pierwszej publikacji, zasadne jest przyjrzenie się kilku wybranym, podstawowym zadaniom, których realizacja bardzo często jest niezbędna podczas reagowania na różnego rodzaju zagrożenia i usuwania ich skutków. Warto ponadto wspomnieć o interesującym przykładzie, jaki ustawodawca zaproponował w omawianym kontekście na mocy UOC i który umieścił w projekcie aktu wykonawczego.

Zgodnie z art. 31b ust. 1 USG: „Jeżeli w inny sposób nie można usunąć bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia ludzi lub dla mienia, wójt może zarządzić ewakuację z obszarów bezpośrednio zagrożonych". Wskazany przepis sam w sobie brzmi jednoznacznie, jego interpretacja zaś nie stanowi meritum niniejszego artykułu. Autor w tym zakresie odsyła do innych publikacji. W procesie przemieszczania ludności wyodrębniono co najmniej kilka zadań, które na samym wstępie mogą utrudnić i dosyć mocno zaburzyć realizację całego procesu.

W opinii autora sztucznym, ponieważ pozbawionym ekonomicznych i rynkowych podstaw, przepisem jest wskazana w UOC możliwość zawierania umów pozwalających zapewnić niezbędne zasoby ochrony ludności. Zgodnie z art. 19 ust. 1 pkt 6 UOC w celu zapewnienia wykonania zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej organy ochrony ludności mogą zawierać porozumienia o współpracy w wykonywaniu zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej z podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą niezbędną do zapewnienia realizacji zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej. Intuicyjnie można przyjąć, że wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast lub starostowie mogą być zainteresowani zawarciem stosownych porozumień np. z przedsiębiorcami z branży farmaceutycznej lub szeroko rozumianego obrotu żywnością w celu realizacji zadania polegającego na zapewnieniu przez co najmniej trzy dni dostępu do produktów leczniczych i udzielania pomocy medycznej oraz zapewnieniu żywności, o którym mowa w art. 33 ust. 3 UOC. Ustawodawca przewidział taką możliwość, wydając projekt rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie elementów porozumień oraz sposobu weryfikacji zdolności podmiotu do wykonywania zadań ochrony ludności i obrony cywilnej (dalej – RMSW). Autor niniejszej publikacji zwraca uwagę na brzmienie § 2 wspomnianego aktu prawnego.

Wskazano w nim składowe potencjalnie zawieranych porozumień, takie jak:

1. nazwy, oznaczenia formy prawnej wykonywanej działalności, siedziby i adresu podmiotu, jego numeru NIP, numeru w ewidencji lub rejestrze, jeżeli podmiot podlega wpisowi do właściwej ewidencji lub właściwego rejestru, obszaru

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

działania tego podmiotu oraz oznaczenia osoby lub organu wskazanych do jego reprezentowania;

2. poziomu gotowości podmiotu, liczby jego personelu, rodzajów świadczonych usług i czynności oraz zasobów przewidzianych do realizowania określonych zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez podmiot, z uwzględnieniem planowanej specjalizacji obrony cywilnej;
3. sposobu i częstotliwości przekazywania przez podmiot informacji o aktualnej dostępności zasobów, w tym personelu, do właściwego terytorialnie organu ochrony ludności, a w przypadku zdolności do realizowania działań ratowniczych - do stanowiska kierowania właściwego terytorialnie komendanta Państwowej Straży Pożarnej;
4. organizacji łączności podmiotu na potrzeby współdziałania z organami i podmiotami ochrony ludności;
5. zdolności podmiotu do zabezpieczenia logistycznego wykonywanych zadań ochrony ludności i obrony cywilnej w sytuacjach zagrożeń, a także do wsparcia technicznego infrastruktury, o której mowa w art. 8 ustawy;
6. sposobu i częstotliwości sprawdzenia aktualności i prawdziwości danych i informacji, o których mowa w pkt 2-5;
7. udziału podmiotu w ćwiczeniach z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej.

Zaznaczyć należy, że każde porozumienie zawierane wyłącznie na podstawie wskazanych elementów będzie potencjalnie zawodne z uwagi na podstawową wadę tego wyliczenia, jaką jest brak kar umownych wynikających z niewykonania wskazanych postanowień.

W praktyce porozumienie w zaprezentowanym kształcie nakłada duże zobowiązania na przedsiębiorców:

po pierwsze, w zakresie konieczności utrzymywania stałego, szerokiego zakresu zasobów na rzecz gmin, w tym gospodarowania własną przestrzenią magazynową i inną infrastrukturą towarzyszącą, związaną np. z załadunkiem i transportem towarów;

po drugie, w zakresie pozostawania w gotowości zarówno przedsiębiorcy, jak i zatrudnionych przez niego pracowników na wypadek wystąpienia zdarzenia losowego, które – jak wiadomo – może wystąpić w niedającej się do przewidzenia perspektywie.\

Trudno przypuszczać, że przedsiębiorstwa działające w warunkach rynkowych będą altruistycznie akceptowały potencjalne koszty wynikające z ciężarów zapewnienia zasobów, jakie na wójtów, burmistrzów, prezydentów miast oraz starostów nałożył ustawodawca. Oczywiście w art. 19 ust. 4 UOC przewidziano taką sytuację. Wskazany przepis precyzuje bowiem, że w potencjalnym porozumieniu należy określić w szczególności zakres zadań, warunki finansowania i sposób współpracy z podmiotem ochrony ludności (do takich podmiotów zaliczają się przedsiębiorcy na mocy art. 17 ust. 1 pkt 37 UOC) oraz możliwość wykorzystania zasobów w sytuacjach zagrożeń, w tym ich dostępność i dyspozycyjność personelu. Porozumienie może przewidywać także rozszerzenie zakresu właściwości podmiotu. Nie zmienia to jednak faktu, że koszty pozostawania w dyspozycyjności wobec wójtów, burmistrzów, prezydentów miast oraz starostów zostaną poniesione ze środków własnych odpowiednio gmin i powiatów. Z praktyki autora niniejszej publikacji wynika, że czasami samorządowcy szczebla gminnego nie biorą pod uwagę opisanego zagrożenia, wskazując na fakt posiadania szerokiej i pewnej sieci kontaktów, dzięki którym potencjalna dyspozycyjność przedsiębiorców nie stanowi problemu. Oczywiście należy mieć nadzieję, że tak zawsze i w każdych warunkach będzie. Niemniej jednak racjonalne jest spojrzenie na rozwój potencjalnej sytuacji kryzysowej z perspektywy mniej optymistycznej, która zakłada, że wspomniane kontakty nieformalne mogą okazać się w danym momencie zawodne. W przypadku rozważania takiego scenariusza warto odpowiedzieć sobie na pytanie o

posiadane zabezpieczenie na wypadek niewywiązania się przedsiębiorcy z powziętych zobowiązań. W opinii autora artykułu niedoskonałym, ale jednak bardzo często skutecznym i praktykowanym w administracji publicznej, instrumentem są kary umowne.

Całkowite deprecjonowanie form współpracy samorządów i firm prywatnych jest niecelowe. Przykładem udanej współpracy może być coroczne odśnieżanie dróg i chodników. Na szczeblu gminnym i powiatowym wspomnianą usługę wykonują najczęściej przedsiębiorstwa wyłonione w toku określonej procedury zgodnej z prawem zamówień publicznych. Niemniej jednak nie można rozciągać wskazanego mechanizmu w nieograniczonym zakresie. Katalog sytuacji kryzysowych może wymagać różnego rodzaju usług, których źródłem są często odmienne od siebie rynki, funkcjonujące według określonych zasad. Jest to pierwsze z ograniczeń. Przykładowo, chęć zapewnienia stałego dostępu do specjalistycznego sprzętu medycznego na potrzeby ewakuacji ludności z uwzględnieniem specjalnych potrzeb może prowadzić do wniosku o zasadności podpisania umowy z przedsiębiorcą umożliwiającym wypożyczenie szerokiej gamy omawianego asortymentu. Ważne jednak jest, by wspomniana firma była zlokalizowana we względnie niedalekiej odległości od jednostki samorządu terytorialnego, na rzecz której podejmowane są czynności planistyczne. W takim wypadku może się okazać, że struktura danego rynku przy uwzględnieniu kryterium odległości przypomina monopol lub oligopol, ponieważ działa na nim jeden przedsiębiorca lub kilku przedsiębiorców mogących świadczyć wspomnianą usługę. Co więcej, popyt na omawiany sprzęt w tym rejonie może być na tyle duży, że dany podmiot nie będzie zainteresowany podpisaniem stosownej umowy z jednostką samorządu terytorialnego lub wystąpią problemy z jej ewentualną realizacją z uwagi na fakt, że *de facto* asortyment medyczny będzie niemalże stale w użyciu, co zresztą jest racjonalne i zgodne z interesem przedsiębiorcy. Drugim ograniczeniem są możliwości finansowe gmin oraz powiatów. W części pierwszej niniejszego artykułu wskazano na dużą liczbę zadań publicznych, które mogą wymagać wsparcia przedsiębiorców. Rozważania dotyczące prawnych aspektów rozdysponowania pracowników dotyczą zatem nie tylko urzędników, lecz także osób zatrudnionych w firmach. Gdyby wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast lub starostowie chcieli zbudować całoroczny system dyspozycyjności usług zewnętrznych, to siłą rzeczy musieliby liczyć się z tym, że wszelkie koszty z tym związane będą spoczywać na nich. Wspomniana wcześniej sezonowa praca polegająca na odśnieżaniu dróg i chodników w gminie posiadającej 193 km dróg wymaga zaangażowania środków w wysokości 50 tys. PLN za jednorazowy przejazd wszystkimi szlakami[2]. Jeżeli zsumuje się wszystkie już ponoszone i potencjalne wydatki na zapewnienie usług zewnętrznych w związku z możliwymi do wystąpienia sytuacjami kryzysowymi lub koniecznością zapewnienia ciągłości dostarczania usług publicznych, to, uwzględniając ograniczenia budżetowe, może się okazać, że sam etap przygotowania na wystąpienie zagrożenia ograniczy np. zakres różnego rodzaju inwestycji w danej jednostce samorządu terytorialnego. Spoglądając na omawiane zagadnienie z perspektywy indywidualnie rozpatrywanej użyteczności wydatkowania środków publicznych, trzeba zauważyć, że statystyczny obywatel raczej nie będzie zainteresowany przeznaczaniem środków na zabezpieczenie interesów gminy lub powiatu poprzez zawarcie umowy np. na całoroczne dysponowanie koparką lub dźwigiem kosztem niewyremontowania odcinka drogi. Rozwiązanie wspomnianych dylematów może zatem prowadzić do konieczności ponoszenia pewnej dozy ryzyka wynikającego z braku ciągłości realizacji określonego katalogu usług publicznych.

[2] https://piechula.pl/content/akcja-zima-w-mikolowie [dostęp: 2.03.2025].

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

Podsumowanie

Dyspozycyjność pracowników i zasobów jest zagadnieniem trudnym, ponieważ pociąga za sobą liczne konsekwencje organizacyjne i finansowe. W opinii autora niniejszej publikacji niezbędne jest jednak postrzeganie istniejących możliwości i ograniczeń w sposób rzeczywisty, a nie stwarzanie iluzji dotyczącej funkcjonowania urzędów gmin i starostw powiatowych. Administracja publiczna jest elementem organizmu państwa, w którego skład wchodzą inne części, jak wolny rynek czy system prawny. Wymienione składowe współdziałają ze sobą, pozostając w różnych relacjach w stosunku do siebie. Złudne i zarazem szkodliwe jest myślenie, że takie relacje nie zachodzą. Prowadzi to bowiem do serii wypaczeń w myśleniu o zakresie domniemanych kompetencji i możliwości organów administracji publicznej, podczas gdy ich realne zdolności są uwarunkowane wspomnianymi ograniczeniami, bardzo często takimi samymi, jakim podlegają statystyczni obywatele. Im szybciej mieszkańcy gmin i powiatów zrozumieją sposób działania omawianego mechanizmu, tym bardziej merytoryczna będzie debata publiczna, także w zakresie spraw dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, Dz.U. z 2024 r. poz. 1907.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz.U. z 2024 r. poz. 1135 t.j.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2023 r. poz. 122 t.j.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 t.j.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 1974 r. – Kodeks pracy, Dz.U. z 2025 r. poz. 277 t.j.
- Projekt rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie elementów porozumień oraz sposobu weryfikacji zdolności podmiotu do wykonywania zadań ochrony ludności i obrony cywilnej, Dz. U. z 2025r. poz. 273. https://sip.lex.pl/#/act/22118015 [dostęp: 07.03.2025].

Źródła

- Sokołowska A., Szewczyk H., Czas pracy w godzinach nadliczbowych w urzędach i innych samorządowych jednostkach organizacyjnych, komentarz praktyczny, https://sip.lex.pl [dostęp: 2.03.2025].
- https://piechula.pl/content/akcja-zima-w-mikolowie [dostęp: 2.03.2025].

O AUTORZE

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

STRESZCZENIE

Artykuł jest opisem systemu dyspozycyjności pracowników samorządowych i różnego rodzaju zasobów, wykorzystywanego z chwilą wystąpienia sytuacji kryzysowych i innych zdarzeń losowych. Autor wyeksponował ograniczenia organizacyjne i finansowe takiego systemu, wskazując jednocześnie potencjalne drogi ich zniwelowania.

Słowa kluczowe

system zarządzania kryzysowego, sytuacja kryzysowa, gmina, powiat, ochrona ludności i obrona cywilna, wójt/burmistrz/prezydent miasta, starosta

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

...

Warszawa, czerwiec 2025
Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa
WWW.FRDL.ORG.PL