

Elżbieta URA\*  
Stanisław PIEPRZNY\*\*

## Wielopostaciowość administracji publicznej w zakresie zarządzania kryzysowego

### Uwagi ogólne

Zaprezentowanie zagadnień wielopostaciowości administracji publicznej w zakresie zarządzania kryzysowego wymaga uprzedniego wyjaśnienia słowa „wielopostaciowość”. Jest to określenie, którym posługują się bardzo często nauki biologiczno-przyrodnicze, medyczne, z zakresu ochrony środowiska. Wielopostaciowy – to mający wiele form, złożony z wielu postaci, osób<sup>1</sup>. Jeśli sięgnąć do słownika ekologii i ochrony środowiska, wielopostaciowość, zwana też polimorfizmem (gr. *polys* – wiele, *morfe* – kształt), oznacza zjawisko występowania w obrębie populacji organizmów określonego gatunku odmiennych form różniących się funkcjonalnie lub strukturalnie. Polega na tworzeniu się hierarchii i podziału funkcji w obrębie populacji. W naukach tych wyróżnia się kilka rodzajów polimorfizmu: wiekowy, funkcjonalny, kastowy, sezonowy i płciowy. Jako przykład polimorfizmu kastowego podaje się pszczoły, u których wyróżnia się: królowe, trutnie, żołnierzy i robotnice. Znacznie różnią się budową i są wyspecjalizowane w wykonywaniu określonych czynności – przy jednoczesnym ścisłym uzależnieniu osobników od siebie<sup>2</sup>. Podobny podział występuje w kolonii mrówek danego gatunku robotnic o różnej budowie ciała. Wśród mrówek występują kasty robotnic pełniących określone funkcje w gnieździe. Największe

\* Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Prawa i Administracji, e-mail: eura@univ.rzeszow.pl.

\*\* Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Prawa i Administracji, e-mail: pieprzny@univ.rzeszow.pl.

<sup>1</sup> <http://sjp.pwn.pl/slowniki/wielopostaciowosc.html> (2.02.2018).

<sup>2</sup> <http://www.ekologia.pl/wiedza/slowniki/leksykon-ekologii-i-ochrony-srodowiska/wielopostaciowosc> (2.02.2018).

mrówki, uzbrojone w potężne szczęki, pełnią funkcję żołnierzy, natomiast małe mrówki o delikatnej budowie są piastunkami potomstwa. Niektóre owady odgrywają rolę cystern z zapasami pokarmu. Występuje też kasta mrówek stanowiących rodzaj drzwi wejściowych do gniazda – posiadają specjalnie ukształtowaną do tego celu głowę.

Przenosząc definicję polimorfizmu owadów na grunt administracji publicznej, można powiedzieć, że wielopostaciowość współczesnej administracji to: 1) zakres zadań przez nią realizowanych w różnych formach i metodach (wielopostaciowość przedmiotowa), wśród których występuje bogactwo form działania, zwłaszcza o charakterze niewładczym; 2) system różnych organów administracji publicznej i podmiotów administrujących wykonujących zadania w określonej dziedzinie (wielopostaciowość podmiotowa); a także – patrząc na administrację jako zespół ludzi wykonujących zadania (jak mrówki, o których wcześniej była mowa) – to 3) określona struktura pracowników na różnych stopniach kierowania i realizacji zadań administracji publicznej. W końcu o wielopostaciowości administracji publicznej mówić można jako o strukturze realizującej zadania w granicach i na podstawie różnorodności (wielorakości) prawa i gąszczu przepisów wyznaczających zadania administracji publicznej i sposób ich wykonywania.

Tak ukazywana wielopostaciowość administracji publicznej skłania do wniosku, że trudno byłoby współcześnie ukazać administrację publiczną z punktu widzenia jej monopostaciowości (jako homogeniczną, jednopostaciową). Wpływ na to mają zarówno ukształtowany system organów właściwych w zakresie realizacji zadań publicznych w określonej dziedzinie życia społecznego, jak i zróżnicowane formy i metody ich realizacji, zmienność i różnorodność przepisów prawa, a w końcu i pracowników administracji biorących udział w realizacji tych zadań. Na przykład zadania z zakresu pomocy społecznej wykonują organy jednostek samorządu terytorialnego (na wszystkich stopniach), organy administracji rządowej (terenowej i centralnej) i organizacje pozarządowe. Można zatem mówić tu o wielopostaciowości podmiotowej czy inaczej – o wielopodmiotowości realizacji zadań. Analiza przepisów dotyczących pomocy społecznej wskazuje też na wielość prawnych form działania pozwalających wymienionym podmiotom na realizację tych zadań, a w końcu na podział czynności między wieloma pracownikami, wśród których jest szczególnie grupa – pracowników socjalnych.

O wielopostaciowości (polimorfizmie) współczesnej administracji publicznej można w końcu mówić, patrząc, jak to ujął Jarosław Dobkowski, „na instytucje prawne, które choć są jednolite terminologicznie, to pozostają istotnie zróżnicowane merytorycznie”<sup>3</sup>. Przykładem tak ujętej wielopostaciowości jest pojęcie gminy, które funkcjonuje w obrocie prawnym w wielu

<sup>3</sup> J. Dobkowski, *Wielopostaciowość gminy w prawie polskim*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. 1: *Jakość prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Warszawa 2012, s. 253.

znaczeniach: gmina jako wspólnota samorządowa, jako jednostka zasadniczego podziału terytorialnego, jako forma decentralizacji władzy publicznej, jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, jako podmiot praw majątkowych, jako podmiot działalności gospodarczej. Autor zwraca przy tym uwagę, że „cechą charakterystyczną tak zarysowanej koncepcji wielopostaciowości gminy jest jednak to, że wyodrębnione w niej ujęcia nie wyłączają się, nie są w stosunku do siebie sprzeczne, lecz uzupełniają się”<sup>4</sup>. Tak ujmowaną wielopostaciowość odnieść można także do starosty. Jest on: organem samorządu terytorialnego (według kodeksu postępowania administracyjnego); przewodniczącym zarządu powiatu; organem administracji publicznej; zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa; zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży; organem administracji architektoniczno-budowlanej; organem wykonującym zadania w zakresie ochrony środowiska; organem zarządzania kryzysowego.

Taki „rozbiór” wielopostaciowości odnosić się może, jak wskazano, do każdej dziedziny działań administracji publicznej, np.: środowiska i ochrony przyrody, bezpieczeństwa publicznego, oświaty i edukacji, ochrony zdrowia, turystyki, obronności, zarządzania kryzysowego itd. Również do wielu organów tej administracji.

## Zarządzanie kryzysowe – geneza tworzenia rozwiązań prawnych

Zarządzanie kryzysowe należy do zagadnień będących w polu zainteresowania wielu gałęzi i dyscyplin naukowych, zwłaszcza nauk wojskowych, ale też administracyjnych, zarządzania i socjologicznych. Jednak z punktu widzenia nie nauki, a praktyki – jest ono niezmiernie istotne z perspektywy działania administracji publicznej.

Uchwalona w dniu 26 kwietnia 2007 r. ustawa o zarządzaniu kryzysowym<sup>5</sup> jest pierwszą ustawą w systemie prawa polskiego, która określiła organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego i zawarła definicję tego zarządzania, umożliwiając organom administracji publicznej odpowiednie klasyfikowanie jej zadań w tym zakresie. Czy jest to jednak regulacja kompleksowa z punktu widzenia polimorfizmu działań administracji publicznej? Odpowiedź na to pytanie jest negatywna. Zanim jednak zostanie przedstawione jej uzasadnienie, warto przedstawić krótko genezę tworzenia rozwiązań normatywnych w tym zakresie<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 270.

<sup>5</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 1401 z późn. zm.

<sup>6</sup> Szerzej zob. E. Ura, S. Pieprzny, *Geneza tworzenia podstaw prawnych zarządzania kryzysowego w Polsce*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w administracji*, red. R. Częścik, Z. Nowakowski, T. Plusa, J. Rajchel, K. Rajchel, Warszawa–Dęblin 2014, s. 26 i n.

Pierwszym aktem w powojennej Polsce odnoszącym się do działań w sytuacjach, które dzisiaj określa się jako kryzysowe, był – obowiązujący do dzisiaj – dekret z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych<sup>7</sup>. Klęskami żywiołowymi określa on „wszelkiego rodzaju zdarzenia żywiołowe zagrażające bezpieczeństwu życia lub mienia większej ilości osób albo też mogące wywołać poważne zakłócenia gospodarki narodowej, w szczególności w komunikacji miejskiej na skutek nadmiernych opadów śnieżnych, dla których zwalczania konieczna jest zorganizowana akcja społeczna”. Definicja ta jest odmienna od definicji klęski żywiołowej wprowadzonej do ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej<sup>8</sup>. Dekret określa, że w przypadku gdy środki, którymi dysponuje właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego albo wojewoda, są niewystarczające, organy te mogą wprowadzić obowiązek świadczeń osobistych i rzeczowych na cele zorganizowanej akcji społecznej. Do wykonania obowiązku świadczeń osobistych i rzeczowych ustanawia wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę albo wojewodę<sup>9</sup>. W art. 10 ust. 1 dekretu zastrzeżono, że jego przepisy nie mają zastosowania do ochrony przeciwpożarowej, stąd w tym zakresie obowiązywały (i obowiązują) odrębne ustawy. Natomiast w zakresie ochrony przed powodzią stosowane były (i są) obok dekretu również przepisy prawa wodnego.

Marcin Smaga trafnie zauważał, że przez tak długi okres nie udało się „stworzyć systemu reakcji administracji publicznej na nagłe zdarzenia, które zagrażają porządkowi, spokojowi i bezpieczeństwu publicznemu w stopniu przekraczającym zwykły, społecznie akceptowalny, poziom”<sup>10</sup>. Decydujące znaczenie dla podjęcia prac legislacyjnych dotyczących zarządzania

<sup>7</sup> Dz.U. Nr 23, poz. 93 z późn. zm.; zmienionych zostało w dekreście jedynie kilka przepisów w związku ze zmianami ustrojowymi państwa.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 1897 z późn. zm. Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy pod pojęciem klęski żywiołowej należy rozumieć „katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem”. Taka definicja klęski żywiołowej uprawnia do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Do tej pory stan klęski żywiołowej jako stan nadzwyczajny nie został wprowadzony, chociaż – w świetle wskazanej definicji – były ku temu podstawy (choćby powódź w Sandomierzu). Por. szerzej E. Ura, *Stany nadzwyczajne a sytuacje kryzysowe*, [w:] *Rola i znaczenie zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa państwa*, red. E. Ura, S. Pieprzny, J. Jedynak, Rzeszów 2013, s. 11 i n.

<sup>9</sup> Por. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 lipca 1953 r. w sprawie wykonania art. 5 dekretu o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych, Dz.U. z 1953 r. Nr 37, poz. 158, które również nadal obowiązuje, i to w brzmieniu nieuwzględniającym, niestety, zmian w nazwach i systemie organów administracji publicznej, stąd nadal określony w nim zakres zadań przyznaje się prezydiom rad narodowych.

<sup>10</sup> M. Smaga, *Zarządzanie kryzysowe – wybrane zagadnienia*, [w:] *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, red. W. Bednarek, S. Pikulski, Olsztyn 2000, s. 364.

kryzysowego miała dopiero tzw. powódź tysiąclecia z lipca 1997 r., która objęła nie tylko południową i zachodnią Polskę, ale także tereny Czech, Niemiec, Słowacji i Austrii. Pierwszy projekt ustawy został wniesiony do Sejmu 18 kwietnia 2000 r. jako ustawa o gotowości cywilnej i cywilnym zarządzaniu kryzysowym w czasie pokoju (druk sejmowy nr 1861)<sup>11</sup> i został on uchwalony w dniu 26 lipca 2001 r., jednakże – z uwagi na weto Prezydenta RP – ustawa przekazana została Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Ostatecznie nie weszła w życie, gdyż Sejm III kadencji zakończył działalność.

Zgodnie z art. 1 ustawa miała określać zasady organizacji i funkcjonowania systemu gotowości cywilnej i cywilnego zarządzania kryzysowego w czasie pokoju. W definicji „gotowości cywilnej i cywilnego zarządzania kryzysowego w czasie pokoju” wskazano, że jest to całokształt działań organów określonych w ustawie oraz innych ustawach właściwych dla poszczególnych służb lub systemów ratowniczych, podejmowanych w celu wykonania ustawowych zadań. Wskazywano, że w systemie gotowości cywilnej i cywilnego zarządzania kryzysowego w czasie pokoju uczestniczyć mają: organy administracji publicznej, osoby fizyczne, osoby prawne oraz inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, w szczególności organizacje społeczne, przedsiębiorcy i środki społecznego przekazu (art. 5). Zadania z zakresu cywilnego zarządzania kryzysowego w czasie pokoju powierzano organowi sprawującemu władzę administracji ogólnej działającemu na najniższym stopniu zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Wprowadzono zasadę jednoosobowego kierownictwa oraz jednoosobowej odpowiedzialności.

Ustawa przewidywała, że w zależności od rozwoju i charakteru zdarzeń mogło następować między organami przejmowanie lub przekazywanie kierowania działaniami w czasie trwania kryzysu lub zagrożenia, o czym decydować miał organ funkcjonujący na wyższym stopniu zasadniczego podziału terytorialnego państwa, informując o tym natychmiast organy działające na bezpośrednio niższym stopniu zasadniczego podziału terytorialnego państwa (art. 24).

Kolejny etap prac sejmowych przypadł na rok 2002. Uchwalone zostały trzy ustawy regulujące konstytucyjne stany nadzwyczajne: stan klęski żywiołowej, stan wyjątkowy<sup>12</sup> i stan wojenny<sup>13</sup>. Natomiast w zakresie zarządzania kryzysowego poselski projekt ustawy przedstawiony został dopiero

<sup>11</sup> J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, *System zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 5, s. 3–57.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, Dz.U. z 2017 r., poz. 1928.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2017 r., poz. 1932.

30 kwietnia 2004 r. – o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym (druk sejmowy nr 2953 Sejmu IV kadencji). Projekt ten rozpatrywany był przez Sejm wspólnie z rządowym projektem ustawy z dnia 26 kwietnia 2005 r. o zarządzaniu kryzysowym (druk sejmowy nr 3973). Oba projekty w swych rozwiązaniach nawiązywały do nieuchwalonej ustawy z dnia 26 lipca 2001 r., nadto przedstawiały nowe rozwiązania. Na przykład w projekcie poselskim zawarta została, w art. 2 pkt 7, definicja sytuacji kryzysowej: „stan narastającej destabilizacji, niepewności i napięcia społecznego, charakteryzujący się naruszeniem więzi społecznych, możliwością utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń oraz eskalacji zagrożenia, a w szczególności sytuacja stwarzająca zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia, dziedzictwa kulturowego lub infrastruktury krytycznej, w tym spowodowana zdarzeniem o charakterze terrorystycznym”. Takiej definicji nie zawierał projekt rządowy, natomiast przedstawiał on następującą definicję zarządzania kryzysowego: „działalność organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego, polegająca na zapobieganiu stanom narastającej destabilizacji, niepewności i napięcia społecznego, stwarzającym powszechne zagrożenie dla życia, zdrowia lub mienia, przejmowaniu kontroli nad tymi stanami w drodze zaplanowanych działań oraz na odtwarzaniu infrastruktury lub przywróceniu jej pierwotnego charakteru” (art. 2 ust. 1). Oba projekty wskazywały, że na poszczególnych stopniach podziału terytorialnego zadania w zakresie zarządzania kryzysowego zapewniają: wójt (burmistrz, prezydent miasta) działający przy pomocy gminnego centrum reagowania, starosta działający przy pomocy powiatowego centrum ratowniczego oraz wojewoda przy pomocy urzędu wojewódzkiego, zespolonych służb, inspekcji i straży oraz wojewódzkiego centrum zarządzania kryzysowego. Rozbieżne natomiast były propozycje odnośnie do stworzenia systemu zarządzania kryzysowego na stopniu centralnym.

Ostateczny projekt ustawy uwzględniający oba wymienione projekty przygotowany został przez Komisję Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Przedstawiony on został w sprawozdaniu z dnia 5 czerwca 2005 r. (druk nr 4259 Sejmu IV kadencji), jednak nie został skierowany do drugiego czytania w Sejmie z uwagi na – podobnie jak wcześniej – zakończenie kadencji Sejmu.

W dniu 7 marca 2006 r. do Sejmu kolejnej już kadencji złożony został przez grupę posłów projekt ustawy o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym (druk sejmowy nr 805). Po pierwszym czytaniu w Sejmie 24 sierpnia 2006 r. projekt został odrzucony, co wiązało się zapewne z przedłożeniem przez rząd w dniu 27 czerwca 2006 r. nowego projektu ustawy o zarządzaniu kryzysowym (druk sejmowy nr 770). Ten właśnie projekt stał się przedmiotem dalszych prac parlamentarnych, efektem czego



była uchwalona w dniu 26 kwietnia 2007 r. ustawa<sup>14</sup>. Ustawa ta nie uchyliła dekretu z dnia 23 kwietnia 1953 r., gdyż nie zawiera w swych unormowaniach regulacji dotyczących świadczeń osobistych i rzeczowych (jakie przewidziane były w pierwszym projekcie z 2001 r.).

W uzasadnieniu do projektu tej ustawy wskazano, że: „tworzy system zarządzania kryzysowego na wypadek wystąpienia zagrożeń wymagających podjęcia szczególnych działań zwłaszcza ze strony organów administracji publicznej i Sił Zbrojnych RP w sytuacjach, które nie spełniają przesłanek wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych (stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej), wymagane jest już jednak wdrożenie specjalnych mechanizmów mających na celu zapewnienie skutecznego monitorowania zagrożeń i podejmowania działań w celu ich eliminacji lub przynajmniej znacznego ograniczenia. Powyższy projekt stanowi więc naturalne uzupełnienie problematyki stanów nadzwyczajnych [...], ma na celu poprawę stanu bezpieczeństwa powszechnego przez zwiększenie efektywności działania organów administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych. Obszar bezpieczeństwa powszechnego obejmuje zarówno ochronę życia i zdrowia obywateli, jak również ochronę infrastruktury krytycznej. Instrumentem służącym osiągnięciu przez organy administracji publicznej właściwego poziomu przygotowania do działań w sytuacjach kryzysowych jest całokształt przedsięwzięć planistycznych zdefiniowanych jako «planowanie cywilne» [...]”.

## **Wielopodmiotowość w wykonywaniu zadań w sytuacjach kryzysowych**

Zadania w sytuacjach kryzysowych, które nie są zdarzeniami pozwalającymi na wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, jak podkreślano w uzasadnieniu do projektu ustawy, realizować ma wiele podmiotów tworzących określony system zarządzania kryzysowego. Podmioty te funkcjonują bądź w oparciu o zasadę kierownictwa i podporządkowania, bądź współdziałania.

Artykuł 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym wskazuje, że określa ona organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego, ich zadania i zasady działania. Literalna wykładnia tego przepisu sugeruje kompleksowość regulacji co do podmiotowego ujęcia zarządzania kryzysowego. Analiza dalszych unormowań ustawy pozwala jednak na stwierdzenie, że organy wymienione w ustawie nie stanowią zamkniętego systemu, albowiem aspekt funkcjonalny pozwala wskazać też na organy w niej niewymienione, a wykonujące zadania w sprawach zarządzania kryzysowego. Takie ujęcie zgodne jest z treścią art. 2 ustawy, w myśl którego zarządzanie kryzysowe to

<sup>14</sup> Tekst pierwotny: Dz.U. Nr 89, poz. 590.

działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na: zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej.

Z ustawy wynika, że organami właściwymi w sprawach zarządzania kryzysowego są: Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, minister właściwy do spraw wewnętrznych, pozostali ministrowie kierujący działami administracji rządowej, kierownicy urzędów centralnych z podkreśleniem roli Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, wojewoda i organy administracji samorządowej. Oznacza to, że określone zadania w sprawach zarządzania kryzysowego przyznane zostały zarówno organom należącym do centrum administracji rządowej, jak i organom terenowym: rządowym i samorządowym<sup>15</sup>.

Uprawnienia Rady Ministrów w zakresie bezpieczeństwa wywodzą się już z postanowień Konstytucji RP<sup>16</sup>. Zgodnie z jej art. 146 ust. 4 do Rady Ministrów należy m.in. zapewnienie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa oraz porządku publicznego, a także realizowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym wskazuje w art. 7 ust. 1, że Rada Ministrów sprawuje zarządzanie kryzysowe na terytorium RP. Organem opiniodawczo-doradczym działającym przy Radzie Ministrów, dotyczącym ściśle zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, jest Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego. W jego skład wchodzi: Prezes Rady Ministrów – jako przewodniczący, minister obrony narodowej i minister właściwy do spraw wewnętrznych – jako zastępcy przewodniczącego, minister spraw zagranicznych, minister koordynator służb specjalnych (o ile został powołany). W posiedzeniach Zespołu na prawach członka biorą udział wyznaczone przez przewodniczącego, w zależności od potrzeb, określone organy administracji rządowej. Prezydent RP może skierować do prac Zespołu na prawach członka Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego lub innego przedstawiciela. Organizację i tryb pracy Zespołu określa Prezes Rady Ministrów w formie zarządzenia<sup>17</sup>.

Do Rady Ministrów należy przyjmowanie, w drodze uchwały, Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (art. 5b), którego celem jest stworzenie warunków do poprawy bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej, w szczególności w zakresie:

<sup>15</sup> Szerzej zob. E. Ura, S. Pieprzny, *Zarządzanie kryzysowe w znaczeniu formalnym*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w administracji...*, s. 116 i n.

<sup>16</sup> Szerzej zob. S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007, s. 170 i n.

<sup>17</sup> Zarządzenie nr 67 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 2014 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, „Monitor Polski” 2014, poz. 926.



- 1) zapobiegania zakłóceniom funkcjonowania infrastruktury krytycznej;
- 2) przygotowania na sytuacje kryzysowe mogące niekorzystnie wpłynąć na infrastrukturę krytyczną;
- 3) reagowania w sytuacjach zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej;
- 4) odtwarzania infrastruktury krytycznej.

Rada Ministrów przyjmuje, również w drodze uchwały, raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego sporządzany przez ministrów kierujących działami administracji rządowej, kierowników urzędów centralnych oraz wojewodów. Kierunki działania wynikające z raportu stanowią element Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego oraz są uwzględniane w planach zarządzania kryzysowego.

Pozycja prawna Prezesa Rady Ministrów w systemie organów zarządzania kryzysowego wyznaczona została dwiema podstawowymi funkcjami: przewodniczącego Rady Ministrów oraz jednoosobowego organu administracji rządowej, mającego własny zakres kompetencji. W zakresie zarządzania kryzysowego Prezes Rady Ministrów przewodniczy Rządowemu Zespołowi Zarządzania Kryzysowego, a ponadto podlega mu, utworzone w celu realizacji zadań zarządzania kryzysowego, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, będące państwową jednostką budżetową. Centrum kieruje dyrektor powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów, pełniący z mocy ustawy funkcję sekretarza Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Prezes Rady Ministrów określa organizację i tryb działania Centrum<sup>18</sup>.

Centrum Zarządzania Kryzysowego zapewnia obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, Zespołu i ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego oraz pełni funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego. Do jego zadań należą m.in.: planowanie cywilne; monitorowanie potencjalnych zagrożeń; uzgadnianie planów zarządzania kryzysowego sporządzanych przez ministrów kierujących działami administracji rządowej i kierowników urzędów centralnych; przygotowanie uruchamiania, w przypadku zaistnienia zagrożeń, procedur związanych z zarządzaniem kryzysowym; współdziałanie z podmiotami, komórkami i jednostkami organizacyjnymi Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej oraz innych organizacji międzynarodowych, odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe i ochronę infrastruktury krytycznej. Centrum informuje Komisję Europejską i państwa członkowskie Unii Europejskiej o środkach zastosowanych w sytuacji kryzysowej w celu zabezpieczenia prawidłowego działania publicznej sieci telekomunikacyjnej oraz stacji nadawczych i odbiorczych używanych do zapewnienia bezpieczeństwa, w zakresie dotyczącym systemu łączności i sieci teleinformatycznych.

<sup>18</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2011 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Dz.U. z 2015 r., poz. 508.

Zadania z zakresu zarządzania kryzysowego powierzone zostały również ministrom kierującym działami administracji rządowej. Po pierwsze – wchodzi oni w skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, a po drugie – zadania dotyczące zarządzania kryzysowego realizują zgodnie z zakresem swojej właściwości. W tym zakresie opracowują, w uzgodnieniu z dyrektorem Centrum, plany zarządzania kryzysowego. Plany te stanowią załącznik do Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego. Na potrzeby realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego tworzą zespoły zarządzania kryzysowego, w skład których wchodzi kierujący właściwymi komórkami organizacyjnymi obsługującego ministra, a także inne osoby wskazane przez ministra.

Szczególną rolę ustawa przypisała ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy minister ten sprawuje zarządzanie kryzysowe w przypadkach niecierpiących zwłoki, przy czym zobowiązany jest niezwłocznie zawiadomić o swoich działaniach Prezesa Rady Ministrów. Ustawodawca nie określa, jakie to są przypadki niecierpiące zwłoki. Niewątpliwie należą do nich takie, w których Rada Ministrów nie może niezwłocznie zebrać się na posiedzenie. Decyzje podjęte przez tego ministra podlegają rozpatrzeniu na najbliższym posiedzeniu Rady Ministrów. Powierzenie tej funkcji temu właśnie ministrowi wynika z zakresu jego zadań w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz funkcji nadzoru nad Policją, Państwową Strażą Pożarną czy Strażą Graniczną. Minister ten, podobnie jak Minister Obrony Narodowej, jest zastępcą przewodniczącego Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

Zadania z zakresu przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu oraz usuwania ich skutków wykonuje minister właściwy do spraw administracji publicznej.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym wskazuje, że 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, tworzą centra zarządzania kryzysowego<sup>19</sup>. Oznacza to, że zadania dotyczące zarządzania kryzysowego realizują również, zgodnie z zakresem swojej właściwości, kierownicy urzędów centralnych. Konstytucja nie określa pozycji

<sup>19</sup> Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania, Dz.U. Nr 226, poz. 1810, centrum zarządzania kryzysowego tworzą następujące organy centralne administracji rządowej: Komendant Główny Policji, Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, Komendant Główny Straży Granicznej, Komendant Służby Ochrony Państwa, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szef Agencji Wywiadu, Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Szef Służby Wywiadu Wojskowego.

prawnej tych organów, jednak nie zmienia to faktu, że zawsze funkcjonowały one w systemie „centrum administracji rządowej”.

Jak wynika z przedstawionych dotychczas przepisów ustawy, w „centrum administracji zarządzania kryzysowego” znajdują się organy administracji rządowej, którym przypisano uprawnienia decyzyjne w sprawach zarządzania kryzysowego, organy koordynujące, a także organy o charakterze opiniodawczo-doradczym.

Zadania w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze województwa realizuje wojewoda (art. 14 ust. 1 ustawy). Wynika to głównie z faktu, że wojewoda jest, zgodnie z art. 1 pkt 6 ustawy o Policji<sup>20</sup>, organem właściwym w zakresie utrzymania bezpieczeństwa i porządku na obszarze województwa, a także z wykonywanej funkcji przedstawiciela Rady Ministrów w województwie<sup>21</sup>. Realizując tę funkcję, wojewoda odpowiada za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa i może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej. Polecenie stanowi wezwanie do wykonania określonej czynności. Jeżeli skierowane jest ono do organów i pracowników, których wojewoda jest zwierzchnikiem – jest poleceniem służbowym, a skierowane do innych organów i jednostek wykonujących administrację rządową w województwie – środkiem nadzoru, zwanym też poleceniem celu<sup>22</sup>.

Jako przedstawiciel Rady Ministrów, zgodnie z ustawą o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, wojewoda zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków na zasadach określonych w ustawach (np. w ustawie o zarządzaniu kryzysowym, ustawie o stanie klęski żywiołowej). Ponadto wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, wynikające z odrębnych ustaw. W wymienionych sytuacjach nadzwyczajnych wojewodzie przysługuje, niezależnie od uprawnień wynikających z odrębnych ustaw, uprawnienie do żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec każdego pracownika rządowej administracji niezespolonej i pracownika samorządowego, który dopuścił się naruszenia prawa.

Do zadań wojewody w zakresie zarządzania kryzysowego należy m.in. kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. z 2017 r., poz. 2067 z późn. zm.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. z 2017 r., poz. 2234 z późn. zm.

<sup>22</sup> S. Pieprzny, *op. cit.*, s. 187.

skutków zagrożeń na terenie województwa oraz realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym: wydawanie starostom zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, zatwierdzanie powiatowych planów zarządzania kryzysowego, przygotowywanie i przedkładanie do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego i realizacja wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego. Wytyczne do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego wydaje wojewodom, i zatwierdza te plany, minister właściwy do spraw administracji publicznej, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych oraz po zasięgnięciu opinii dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (art. 14 ust. 4 ustawy).

Ustawa określa również zadania dla komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędzie wojewódzkim. Wśród tych zadań jest zapewnienie obsługi wojewódzkiego centrum zarządzania kryzysowego, które m.in. sprawuje nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności i współdziała z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne.

Organem pomocniczym wojewody w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego, powoływany przez wojewodę, który określa jego: skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy (art. 14 ust. 7 ustawy). W skład zespołu wchodzi: wojewoda jako przewodniczący, kierownik komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędzie wojewódzkim jako zastępca przewodniczącego, a także inne osoby wskazane przez przewodniczącego w zależności od potrzeb spośród: kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, osób zatrudnionych w urzędzie wojewódzkim lub w jednostkach organizacyjnych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, osób zatrudnionych w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie oraz Instytucie Meteorologii i Gospodarki Wodnej, a także szef wojewódzkiego sztabu wojskowego lub jego przedstawiciel. W skład zespołu może wchodzić też przedstawiciel samorządu województwa wyznaczony przez marszałka województwa.

Do zadań zespołu należą m.in.: ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń, przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie wojewodzie wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego.

Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu ustanowiony został starosta jako przewodniczący zarządu powiatu (art. 17 ust. 1 ustawy). Jego zakres zadań jest analogiczny do zadań wojewody, ograniczony jedynie zasięgiem terytorialnym. Zadania w tym

zakresie starosta wykonuje przy pomocy powiatowej administracji zespolonej i jednostek organizacyjnych powiatu. Powiatową administrację zespoloną, zgodnie z art. 33b ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>23</sup>, stanowią: starostwo powiatowe będące aparatem pomocniczym powiatu, powiatowy urząd pracy jako jednostka organizacyjna powiatu i jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Kierownikami tych służb są: komendant powiatowy Policji, komendant powiatowy Państwowej Straży Pożarnej, powiatowy inspektor budowlany i państwowy powiatowy inspektor sanitarny.

Starosta wykonuje zadania zarządzania kryzysowego przy pomocy powołanego przez siebie powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego, określając jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy. Zespół powiatowy, którym kieruje starosta, wykonuje na obszarze powiatu zadania przewidziane dla zespołu wojewódzkiego. W jego skład wchodzi osoby powołane spośród osób zatrudnionych w starostwie powiatowym, powiatowych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży powiatowych; przedstawiciele społecznych organizacji ratowniczych, a także mogą tam zasiadać inne osoby zaproszone przez starostę.

Na stopniu powiatu tworzone są powiatowe centra zarządzania kryzysowego, które zapewniają przepływ informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego oraz wykonują odpowiednio zadania przypisane wojewódzkim centrům zarządzania kryzysowego. Organizację, siedzibę oraz tryb pracy powiatowego centrum zarządzania kryzysowego, w tym sposób całodobowego alarmowania członków zespołu zarządzania kryzysowego oraz sposób zapewnienia całodobowego obiegu informacji w sytuacjach kryzysowych, określa starosta. W miejscowościach będących jednocześnie siedzibami powiatów i miast na prawach powiatu, na podstawie porozumienia zawartego między tymi jednostkami samorządu terytorialnego, może być tworzone wspólne centrum zarządzania kryzysowego obejmujące zasięgiem działania obszar obu jednostek samorządu terytorialnego.

Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy jest wójt, burmistrz, prezydent miasta (art. 19 ust. 1 ustawy). Do zadań tego organu w sprawach zarządzania kryzysowego należą sprawy analogiczne jak przypisane staroście i wojewodzie, przy czym gminny plan zarządzania kryzysowego przedkłada on do zatwierdzenia staroście. Zadania te wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje przy pomocy komórki organizacyjnej urzędu gminy (miasta) właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego. Organem pomocniczym wskazanych organów w zapewnieniu

<sup>23</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 995 z późn. zm.

wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest gminny zespół zarządzania kryzysowego, który wykonuje na obszarze gminy zadania przewidziane dla zespołu wojewódzkiego. W jego skład wchodzi osoby powołane spośród: zatrudnionych w urzędzie gminy, w gminnych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach pomocniczych; pracowników zespolonych służb, inspekcji i straży, skierowanych przez przełożonych do wykonywania zadań w tym zespole na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta); przedstawiciele społecznych organizacji ratowniczych. Mogą też wchodzić inne osoby zaproszone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Wójt (burmistrz, prezydent miasta) może też tworzyć gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego.

Przedstawiony w oparciu o ustawę o zarządzaniu kryzysowym system organów administracji publicznej (rządowej i samorządowej) ukazuje jednoznacznie przyjęcie przez ustawodawcę zasady jednoosobowego kierownictwa w zakresie zarządzania kryzysowego w terenie: wojewoda, starosta, wójt (burmistrz, prezydent miasta), natomiast na stopniu centralnym od tej zasady ustawodawca odszedł, ustanawiając organem zarządzania kryzysowego Radę Ministrów, co jest uzasadnione pozycją konstytucyjną tego organu i jego odpowiedzialnością za politykę bezpieczeństwa państwa.

Mówiąc o wielopodmiotowości w zarządzaniu kryzysowym, nie można zagadnienia zamknąć w wymienionym w ustawie o zarządzaniu kryzysowym systemie organów administracji publicznej. Dodać do niego należy również kierowników służb, inspekcji i straży w województwie działających pod zwierzchnictwem wojewody<sup>24</sup>. Służby, inspekcje i straże wykonują zadania określone ustawami szczególnymi, które mieszczą się w zakresie bezpieczeństwa publicznego. Wchodzi w skład policji administracyjnej, którą – według Zbigniewa Leońskiego – tworzą „organy zajmujące się ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego, ochroną ładu i spokoju publicznego, ochroną przed zagrożeniami zdrowia, życia itp. działaniami w stanach zagrożenia (np. klęski żywiołowej), bez względu na to, jak ustawodawca nazywa organy powołane do ochrony tych wartości”<sup>25</sup>. Z tej racji wiele z tych służb odgrywa istotną rolę w sytuacjach kryzysowych, wszak sytuacja kryzysowa to, zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym, sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołująca znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków (art. 3 pkt 1), a zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej, która polega na zapobie-

<sup>24</sup> Szerzej J. Dobkowski, *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007, s. 242–243.

<sup>25</sup> Z. Leoński, *Policja administracyjna – istota, rodzaje, zadania*, [w:] *Węzłowe problemy materialnego prawa administracyjnego*, cz. 2, red. Z. Leoński, Poznań 2000, s. 41.



ganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej. Dlatego, oprócz organów wymienionych w ustawie o zarządzaniu kryzysowym, wskazać też należy Policję, Państwową Straż Pożarną, Inspekcję Sanitarną, Inspekcję Weterynaryjną, Inspekcję Farmaceutyczną, Inspekcję Nadzoru Budowlanego.

Nie można też pominąć Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, stanowiącego – zgodnie z ustawą z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej<sup>26</sup> – integralną część organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, obejmującą, w celu ratowania życia, zdrowia, mienia lub środowiska, prognozowanie, rozpoznawanie i zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń. Ponadto istotne zadania w sytuacjach kryzysowych wykonują takie formacje jak: Straż Graniczna, Żandarmeria Wojskowa, Siły Zbrojne RP czy jednostki Państwowego Ratownictwa Medycznego. Ratownictwo medyczne tworzy, jak podkreślano w uzasadnieniu do projektu ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym<sup>27</sup>, system organizacyjny polegający na zwartej i skoordynowanej gotowości ludzi, zasobów i jednostek organizacyjnych uruchamianych w trybie pilnym, celem opanowania nagłego zagrożenia zdrowotnego. Ustawodawca, używając pojęcia „system Państwowego Ratownictwa Medycznego”, wskazuje na jego prawne, organizacyjne i funkcjonalne wyodrębnienie. W świetle obowiązujących rozwiązań system ratownictwa medycznego jest elementem składowym systemu ochrony zdrowia. W ramach tego systemu działają: 1) organy administracji rządowej właściwe w zakresie wykonywania zadań systemu; 2) jednostki systemu (szpitalne oddziały ratunkowe, zespoły ratownictwa medycznego, w tym lotnicze zespoły ratownictwa medycznego) – zapewniające utrzymanie gotowości ludzi, zasobów i jednostek organizacyjnych (art. 32 ustawy). Organami administracji rządowej właściwymi w zakresie wykonywania zadań systemu ratownictwa medycznego są, zgodnie z art. 18 ustawy: 1) minister właściwy do spraw zdrowia; 2) wojewoda. Oznacza to, że przyjęty system państwowego ratownictwa medycznego funkcjonuje na dwóch poziomach – centralnym i wojewódzkim. Ustawa nie przewiduje zadań czy też kompetencji w zakresie ratownictwa medycznego dla organów jednostek samorządu terytorialnego. Jednostkami współpracującymi z systemem Państwowego Ratownictwa Medycznego są służby ustawowo powołane do niesienia pomocy osobom w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. Służbami tymi są: Państwowa Straż Pożarna,

<sup>26</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 620 z późn. zm.

<sup>27</sup> Sprawozdanie Komisji Zdrowia z dnia 6 września 2006 r. o rządowym projekcie ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym (druk nr 919 Sejmu RP V kadencji). Ustawa uchwalona została w dniu 8 września 2006 r., Dz.U. z 2017 r. poz. 995 z późn. zm.

jednostki organizacyjne Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej, zakładowe straże pożarne, zakładowe służby ratownicze, terenowe służby ratownicze, ochotnicze straże pożarne, Centralne Stacje Ratownictwa Górniczego, Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa, Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (WOPR), Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (GOPR). Z systemem współpracuje, oprócz wymienionych jednostek, wiele innych jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych czy ministrowi obrony narodowej. Jednostki współpracujące z systemem udzielają kwalifikowanej pierwszej pomocy medycznej osobom znajdującym się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego<sup>28</sup>.

Wskazując na powyższe formacje, służby i inspekcje w kontekście wielopodmiotowości w zarządzaniu kryzysowym, odnieść się można do treści przepisu art. 17 ustawy z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, zgodnie z którym w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu uczestniczą: Państwowa Straż Pożarna i inne jednostki ochrony przeciwpożarowej, Policja, Straż Graniczna, Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa, podmioty lecznicze, w tym w szczególności dysponenci jednostek systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne, oraz inne właściwe w tych sprawach państwowe urzędy, agencje, inspekcje, straże i służby. Wymienione podmioty podlegają kierownictwu odpowiednio: wójta, starosty, wojewody, ministra właściwego do spraw administracji publicznej lub innego ministra – zgodnie z art. 8 pkt 4 tej ustawy.

W końcu, prezentując zarządzanie kryzysowe w ujęciu podmiotowym, nie można też zapominać o organizacjach pozarządowych: WOPR, GOPR, Tatrzańskim Ochotniczym Pogotowiu Ratunkowym, Polskim Czerwonym Krzyżu, Ochotniczej Straży Pożarnej, które to organizacje wymienia ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym.

Ukazana wielopodmiotowość w zarządzaniu kryzysowym tworzy określony system organów zarządzania kryzysowego i organów wykonujących zadania w związku z zarządzaniem kryzysowym. Adekwatna jest tu definicja, według której system oznacza „zbiór elementów wyróżniony w jakimkolwiek podmiocie ze względu na zachodzące między nimi stosunki wyrażające jakieś uporządkowanie”<sup>29</sup>. Można zatem powiedzieć, że wielopodmiotowość w zarządzaniu kryzysowym to określone organy administracji rządowej i samorządowej (decydujące, pomocnicze, doradcze i opiniodawcze), służby, formacje i inspekcje oraz organizacje pozarządowe spełniające

<sup>28</sup> Szerzej por. S. Pieprzny, E. Ura, *Organizacja systemu i jednostki Państwowego Ratownictwa Medycznego*, [w:] *Współczesne zagrożenia bioterrorystyczne i cyberterrorystyczne a bezpieczeństwo narodowe Polski*, red. P. Bogdalski, Z. Nowakowski, T. Płusa, J. Rajchel, K. Rajchel, Warszawa 2013, s. 755 i n.; J. Jakubaszko, M. Gruszka, *Medycyna ratunkowa – ratownictwo medyczne a bezpieczeństwo publiczne*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne w terenowej administracji publicznej*, red. A. Chajbrowicz, T. Kocowski, Wrocław 2009, s. 51 i n.

<sup>29</sup> L. Krzyżanowski, *Podstawy nauki o organizacji i zarządzaniu*, Warszawa 1998, s. 128.

określoną funkcję czy też zorganizowane w celu realizacji określonego celu wynikającego z zarządzania kryzysowego. Zwrócić też trzeba uwagę, że zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego spoczywa na tym organie właściwym w sprawach tego zarządzania, który pierwszy otrzymał informację o wystąpieniu zagrożenia. Organ ten niezwłocznie informuje o zaistniałym zdarzeniu organy odpowiednio wyższego i niższego stopnia, przedstawiając im jednocześnie swoją ocenę sytuacji oraz informację o zamierzonych działaniach.

## Zarządzanie kryzysowe w ujęciu materialnym

Analiza zarządzania kryzysowego pod kątem wielopostaciowości tego wycinka działalności administracji publicznej pozwala na ukazanie zagadnienia nie tylko z punktu widzenia podmiotów uczestniczących bezpośrednio w tym zarządzaniu oraz w sytuacjach kryzysowych, ale także z punktu widzenia jego znaczenia w ujęciu materialnym, czyli określenia warunków, w jakich podmioty właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego mogą podejmować działania w przypadku sytuacji kryzysowych.

Jak wspomniano wcześniej, zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym. Bezpieczeństwo narodowe nie jest pojęciem konstytucyjnym, niemniej stanowi synonim bezpieczeństwa państwa<sup>30</sup>. To zaś wyznacza zakres przedmiotowy działania właściwych organów. Z tego punktu widzenia zarządzanie kryzysowe polega na: 1) zapobieganiu sytuacjom kryzysowym; 2) przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań; 3) reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych; 4) usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej. Istotne znaczenie ma tu również planowanie cywilne, które stanowi całokształt przedsięwzięć organizacyjnych mających na celu przygotowanie administracji publicznej do zarządzania

<sup>30</sup> Jak zauważa J. Korczak, wzajemna relacja obu tych pojęć w przepisach prawnych nie jest jednak jednoznaczna, gdyż o ile art. 6 ust.1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP przyjmuje, że w ramach bezpieczeństwa państwa opracowywana jest strategia bezpieczeństwa narodowego, co sugeruje, że zakres pojęciowy bezpieczeństwa państwa jest szerszy od bezpieczeństwa narodowego, o tyle § 5 ust. 1 pkt 1 zarządzenia Prezydenta RP z 13 grudnia 1991 r. w sprawie składu oraz zasad i trybu działania Komitetu Obrony Kraju i Biura Bezpieczeństwa Narodowego („Monitor Polski” 1991, nr 47, poz. 332 z późn. zm.), będący przepisem wykonawczym do tej ustawy, do bezpieczeństwa narodowego zalicza bezpieczeństwo państwa i bezpieczeństwo obywateli, co sugeruje relację przeciwną. J. Korczak, *Wojewoda – marszałek województwa – zadania w systemie bezpieczeństwa państwa* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne w terenowej...*, s. 95; szerzej zob., E. Ura, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988; S. Pieprzny, *op. cit.*, *passim*; J. Boć, *O bezpieczeństwie wewnętrznym*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne w terenowej...*, s. 19; A. Chajbowicz, *Bezpieczeństwo a pojęcia zbliżone*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne w terenowej...*, s. 37 i n.

kryzysowego. Zadania z zakresu planowania cywilnego obejmują, zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy, m.in.: przygotowanie planów zarządzania kryzysowego; przygotowanie struktur uruchamianych w sytuacjach kryzysowych; przygotowanie i utrzymanie zasobów niezbędnych do wykonania zadań ujętych w planie zarządzania kryzysowego; utrzymywanie baz danych niezbędnych w procesie zarządzania kryzysowego; przygotowanie rozwiązań na wypadek zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej. Te wybiórczo przedstawione zadania organów w zakresie zarządzania kryzysowego wskazują na szeroki zakres działań, kompetencji i uprawnień organów administracji publicznej w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego. Wszystkie organy, jednostki i podmioty uczestniczące w zarządzaniu kryzysowym mają przygotowane szczegółowe algorytmy działań w czasie wystąpienia sytuacji kryzysowych.

## Podsumowanie

Wykonywanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego wymaga od administracji wielopostaciowości, która wynika przede wszystkim z celu podejmowanych działań. Jak słusznie wskazywał Jan Boć, „żaden cel szczególnie nie może być realizowany oddzielnie i samodzielnie. Może być zatem realizowany tylko w kontekście jednoczesnej ochrony interesu publicznego”<sup>31</sup>.

Ukazanie zarządzania kryzysowego poprzez wskazanie organów uczestniczących w tym zarządzaniu oraz w sytuacjach kryzysowych pozwala na stwierdzenie, że nie można uznać, iż został stworzony jednolity spójny system zarządzania kryzysowego. W jego skład chodzą wiele organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego (powiatowego i gminnego), które w zakresie działań kryzysowych przybierają postać organów zarządzania kryzysowego oraz wiele organów i formacji, które biorą udział w sytuacjach kryzysowych na podstawie ogólnych ich kompetencji w zakresie bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego, i które, w warunkach sytuacji kryzysowych, współdziałają z ustawowo wskazanymi organami zarządzania kryzysowego, chociaż ustawa o zarządzaniu kryzysowym takiego obowiązku współdziałania nie określa. Jednak bez tych wyspecjalizowanych formacji system zarządzania kryzysowego nie będzie funkcjonował prawidłowo.

Wielopostaciowość administracji publicznej, zarówno w płaszczyźnie podmiotowej, jak i materialnej, zauważalna jest już w historycznym rozwoju tej administracji. Wzrost zadań publicznych realizowanych przez administrację publiczną wiąże się nierozzerwalnie z rozwojem cywilizacyjnym. Realizacja tych zadań jest coraz bardziej skomplikowana i wymaga daleko

<sup>31</sup> J. Boć, *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, Wrocław 2013, s. 375.

idącej specjalizacji. Proces ten ma permanentny charakter i przejawia się w powoływaniu i powstawaniu coraz to nowych wyspecjalizowanych instytucji, organów, jednostek i organizacji pozarządowych oraz podmiotów komercyjnych realizujących zadania w ramach prywatyzacji zadań publicznych. Wynika z tego, że wraz z rozwojem cywilizacyjno-technologicznym zwiększać się będzie również zróżnicowanie zadań administracji publicznej, a co za tym idzie – będzie się też poszerzać jej instytucjonalna wielopostaciowość.

Rozwój wielopostaciowości administracji publicznej widoczny jest we wszystkich państwach, a szczególnie w demokratycznych państwach prawnych, jakimi są państwa Unii Europejskiej. Determinantą szeroko rozumianego rozwoju społecznego jest wzrost potrzeb społecznych, co wiąże się z koniecznością podnoszenia standardów organizacji i funkcjonowania administracji publicznej. Zaspokajanie oczekiwań społecznych w zakresie poziomu życia obywateli nie jest już możliwe w „opłótkach jednego państwa”. Przejawem tego jest globalizacja i integracja państw. Unia Europejska w obecnym kształcie jest dobitnym tego przykładem. Subsydiarność wielopostaciowej administracji UE w stosunku do administracji publicznej państw członkowskich pozwala kształtować standardy wykonawstwa zadań publicznych na optymalnym i wysokim poziomie. Widać to również na analizowanym przykładzie zarządzania kryzysowego, którego cele, zakres i formy zintegrowane są z systemem bezpieczeństwa UE i NATO.

## Bibliografia

### Akty prawne

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. z 2017 r., poz. 2067 z późn. zm.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz.U. z 2018 r., poz. 620 z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2018 r., poz. 995 z późn. zm.

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz.U. z 2017 r., poz. 1897 z późn. zm.

Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, Dz.U. z 2017 r., poz. 1928.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2017 r., poz. 1932.

Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym, Dz.U. z 2017 r., poz. 2195 z późn. zm.

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. ustawa o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2018 r., poz. 1401 z późn. zm.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. z 2017 r., poz. 2234 z późn. zm.

Dekret z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych, Dz.U. z 1953 r. Nr 23, poz. 93 z późn. zm.

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 lipca 1953 r. w sprawie wykonania art. 5 dekretu o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych, Dz.U. z 1953 r. Nr 37, poz. 158.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania, Dz.U. z 2009 r. Nr 226, poz. 1810.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2011 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Dz.U. z 2011 r. 5 poz. 508.
- Zarządzenie Prezydenta RP z 13 grudnia 1991 r. w sprawie składu oraz zasad i trybu działania Komitetu Obrony Kraju i Biura Bezpieczeństwa Narodowego, „Monitor Polski” 1991, nr 47, poz. 332 z późn. zm.
- Zarządzenie nr 67 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 2014 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, „Monitor Polski” 2014, poz. 926.

### Opracowania

- Boć J., *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, Wrocław 2013.
- Boć J., *O bezpieczeństwie wewnętrznym*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne w terenowej administracji publicznej*, red. A. Chajbowicz, T. Kocowski, Wrocław 2009.
- Chajbowicz A.J., *Bezpieczeństwo a pojęcia zbliżone*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne w terenowej administracji publicznej*, red. A. Chajbowicz, T. Kocowski, Wrocław 2009.
- Dobkowski J., *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007.
- Dobkowski J., *Wielopostaciowość gminy w prawie polskim*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. 1: *Jakość prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Warszawa 2012.
- Jakubaszko J., Gruszka M., *Medycyna ratunkowa – ratownictwo medyczne a bezpieczeństwo publiczne*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne w terenowej administracji publicznej*, red. A. Chajbowicz, T. Kocowski, Wrocław 2009.
- Korczak J., *Wojewoda – marszałek województwa – zadania w systemie bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne w terenowej administracji publicznej*, red. A. Chajbowicz, T. Kocowski, Wrocław 2009.
- Krzyżanowski L., *Podstawy nauki o organizacji i zarządzaniu*, Warszawa 1998.
- Leoński Z., *Policja administracyjna – istota, rodzaje, zadania*, [w:] *Węzłowe problemy materialnego prawa administracyjnego*, cz. 2, red. Z. Leoński, Poznań 2000.
- Pieprzny S., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007.
- Pieprzny S., Ura E., *Organizacja systemu i jednostki Państwowego Ratownictwa Medycznego*, [w:] *Współczesne zagrożenia bioterrorystyczne i cyberterrorystyczne a bezpieczeństwo narodowe Polski*, red. P. Bogdalski, Z. Nowakowski, T. Płusa, J. Rajchel, K. Rajchel, Warszawa 2013.
- Płoskonka J., Prutis S., Stec M., *System zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 5.
- Smaga M., *Zarządzanie kryzysowe – wybrane zagadnienia*, [w:] *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, red. W. Bednarek, S. Pikulski, Olsztyn 2000.
- Ura E., *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988.
- Ura E., *Stany nadzwyczajne a sytuacje kryzysowe*, [w:] *Rola i znaczenie zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa państwa*, red. E. Ura, S. Pieprzny, J. Jedynak, Rzeszów 2013.
- Ura E., Pieprzny S., *Geneza tworzenia podstaw prawnych zarządzania kryzysowego w Polsce*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w administracji*, red. R. Częścik, Z. Nowakowski, T. Płusa, J. Rajchel, K. Rajchel, Warszawa–Dęblin 2014.



Ura E., Pieprzny S., *Zarządzanie kryzysowe w znaczeniu formalnym*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w administracji*, red. R. Częścik, Z. Nowakowski, T. Plusa, J. Rajchel, K. Rajchel, Warszawa–Dęblin 2014.

#### **Źródła internetowe**

<http://sjp.pwn.pl/slovniki/wielopostaciowosc.html> (2.02.2018).

<http://www.ekologia.pl/wiedza/slovniki/leksykon-ekologii-i-ochrony-srodowiska/wielopostaciowosc> (2.02.2018).

#### THE MULTIFORM CHARACTER OF PUBLIC ADMINISTRATION IN CRISIS MANAGEMENT

**Abstract:** The paper presents the multiformity of public administration in crisis management from the subjective and material points of view. The provisions contained in the Act of 26 April 2007 on crisis management were analyzed. The act implies that the authorities of the general government and the local government at the level of the municipality and the district also are the crisis management authorities, and together with the subsidiary bodies create a specific system of public administration in this area. At the same time, it was pointed out that the statutory system of organs was incomplete, because in the crisis situations, specialist services (Police, State Fire Brigade, Army) and non-governmental organizations play a vital role. This multidimensionality allows distinguishing two groups of entities in crisis management: crisis management bodies and entities that perform tasks in crisis situations. In addition, the multiform nature of public administration in crisis management is evident in the presentation of this management in a material way: action preparation, civilian planning, risk prevention, fighting, re-integration.

**Keywords:** CRISIS MANAGEMENT, MULTIDISCIPLINARITY, MULTIFORMITY, PUBLIC ADMINISTRATION, MATERIAL IMPORTANCE OF CRISIS MANAGEMENT, CRISIS SITUATION