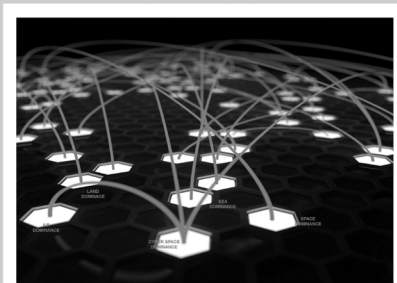


# Rocznik Bezpieczeństwa Morskiego



**Alicja Żukowska**

**WYBRANE PRAWNE I ADMINISTRACYJNE  
ASPEKTY OCHRONMY LUDNOŚCI**



**Gdynia 2018**

**ROCZNIK BEZPIECZEŃSTWA MORSKIEGO**

**Nr 1/S/2018**

---

**Akademia Marynarki Wojennej**

**Wydział Dowodzenia i Operacji Morskich**

**Alicja Żukowska**

**WYBRANE PRAWNE I ADMINISTRACYJNE**

**ASPEKTY OCHRONY LUDNOŚCI**

**Gdynia 2018**

Zasadniczym celem „Rocznika Bezpieczeństwa Morskiego” jest stworzenie szerokiego, interdyscyplinarnego forum dyskusyjnego, zarówno dla środowiska naukowego jak również przedstawicieli podmiotów gospodarczych związanych z szeroko rozumianą gospodarką morską, możliwości wymiany doświadczeń i osiągnięć naukowych związanych z problematyką bezpieczeństwa morskiego państwa. „Rocznik Bezpieczeństwa Morskiego” jest ponadto próbą zwiększenia zainteresowania szerokiego grona decydentów oraz opinii publicznej poruszonymi zagadnieniami, jak również swoistą promocją „Polski Morskiej”. Mamy nadzieję, że spotka się on z przychylnym zainteresowaniem tych wszystkich, którym bliska jest problematyka morska.

#### **Recenzent publikacji**

Kmdr dr hab. Grzegorz Krasnodębski

#### **Recenzenci wydawniczy**

kmdr prof. dr hab. Tomasz SZUBRYCHT

kmdr dr hab. Jarosław TESKA

#### **Redaktor statystyczny**

dr Agata ZAŁĘSKA – FORMAL

#### **Sekretariat redakcji**

kmdr por. dr Bartłomiej PĄCZEK

kmdr por. dr Katarzyna KARWACKA

dr hab. Katarzyna WARDIN

W związku z równoległym publikowaniem „Rocznika Bezpieczeństwa Morskiego” w wersji papierowej, jak i elektronicznej, informujemy, iż wersją pierwotną „Rocznika Bezpieczeństwa Morskiego” jest wersja elektroniczna.

**ISSN 1898-3189**

## SPIS TREŚCI

WSTĘP .....	5
1. FUNKCJE PAŃSTWA W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA .....	8
2. PRAWNOMIĘDZYNARODOWE UWARUNKOWANIA OCHRONY LUDNOŚCI W WARUNKACH DZIAŁAŃ ZBROJNYCH .....	38
3. REALIZACJA ZADAŃ Z ZAKRESU OCHRONY LUDNOŚCI W ŚWIETLE PRAWA POLSKIEGO .....	55
4. ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE JAKO ZADANIE Z ZAKRESU OCHRONY LUDNOŚCI .....	113
PODSUMOWANIE .....	150
BIBLIOGRAFIA .....	153
WYKAZ AKTÓW NORMATYWNYCH .....	161
INNE ŹRÓDŁA .....	167

## WSTĘP

Od zarania dziejów ludzie organizowali się we wspólnoty między innymi po to, żeby zapewnić sobie bezpieczeństwo. Z czasem wspólnoty te przekształcały się w państwa, które coraz sprawniej urządziły realizację poszczególnych zadań. Potrzeba zwiększenia efektywności działania wymogła, tworzenie struktur pełniących funkcje zarządcze. Ewolucja państwa i prawa pociągnęła za sobą stworzenie struktur organizacyjnych, wyposażonych w obowiązki i uprawnienia. Podstawowym zadaniem państwa jest urzeczywistnianie interesów społeczeństwa, zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, stabilnej egzystencji i rozwoju. W tym celu państwo tworzy rozwiązania systemowe, obejmujące unormowania prawne oraz struktury administracyjne, które mają realizować zadania państwa w tym zakresie. Należy zaznaczyć, że państwo zawsze musiało stawiać czoła różnorodnym zagrożeniom. W ich obliczu instytucje bezpieczeństwa (administracja publiczna, służby, inspekcje, straże, itp.) stają przed wyzwaniem podjęcia działań ukierunkowanych na ochronę ludności przed ich negatywnymi skutkami<sup>1</sup>. Istotną trudnością w realizacji tychże zadań jest to, że nieustannie pojawiają się nowe okoliczności wymagające reakcji państwa, a dodatkowo podlegają one ciągłym zmianom. Uwarunkowania te rodzą nowe wyzwania, ale i oczekiwania budowania efektywnych systemów zarządzania bezpieczeństwem ludności. Te z kolei wymagają kompleksowych i adekwatnych podstaw prawnych do poprawnego funkcjonowania.

---

<sup>1</sup> M. Flemming, J. Gołębiewski, S. Olbryś, Ochrona ludności – wybrane zagadnienia, Warszawa 1997, s. 7.

W rozważaniach na temat uregulowań prawnych w zakresie ochrony ludności uwzględnić należy zarówno unormowania prawnomiędzynarodowe jak również krajowe.

Analiza najważniejszych aspektów bezpieczeństwa w prawie krajowym na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci pozwala zauważyć, że akty normatywne determinowane były usytuowaniem Polski w Radzie Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG) i strukturach Układu Warszawskiego (UW). Szczególnie jest to widoczne w kontekście zmian, jakie następowały w ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>2</sup> do 1999 roku, tj. wstąpienia Polski do Paktu Północnoatlantyckiego (NATO). Niewątpliwie bardzo ważnym czynnikiem zmian w prawie była akcesja Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku.

Dokładne prześledzenie zmian mających miejsce w wymienionych okresach pozwala zauważyć, jakie zdarzenia w kontekście międzynarodowym i regionalnym miały wpływ na kształtowanie świadomości prawnej w zakresie ochrony ludności w Polsce.

Niniejsze opracowanie obejmuje analizę wybranych prawnych i administracyjnych aspektów ochrony ludności w Polsce.

Pierwsza część pracy dotyczy funkcji państwa w zakresie bezpieczeństwa i ochrony ludności oraz organizacji ich wykonywania w kontekście obowiązujących uregulowań prawnych. Punktem wyjścia analiz przeprowadzonych w tej części pracy były zasady ustrojowe zawarte w Konstytucji RP.

Druga część pracy stanowi przegląd wybranych unormowań prawnomiędzynarodowych dotyczących problematyki ochrony ludności. Uwzględniono akty normatywne ustanowione przez najważniejsze

---

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 1967 o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, (Dz.U z 2018r., poz. 1459 z późn. zm.).

podmioty międzynarodowe, których Rzeczpospolita jest członkiem – Organizacja Narodów Zjednoczonych, Organizacja Paktu Północnoatlantyckiego oraz Unia Europejska. Stanowią one źródła prawa nakładające na Polskę obowiązek podejmowania określonych działań związanych z szeroko rozumianą problematyką ochrony ludności, zwłaszcza w sytuacji zaistnienia zagrożeń o charakterze militarnym.

W trzeciej części pracy przedstawiono unormowania prawa polskiego w zakresie ochrony ludności w razie zaistnienia konfliktu zbrojnego lub innego zagrożenia o szczególnym charakterze. Szczególnej uwadze poddano problematykę stanów nadzwyczajnych, przewidzianych w polskim porządku prawnym. Badaniu w tej części pracy podlegała także struktura organizacyjna podmiotów odpowiedzialnych lub zaangażowanych w realizację zadań z zakresu ochrony ludności.

Czwarta część pracy traktuje o zarządzaniu kryzysowym jako realizacji zadań z zakresu ochrony ludności w sytuacjach kryzysowych. Przeanalizowano system organizacyjny zarządzania kryzysowego w Polsce oraz zadania podejmowane w ramach wszystkich faz zarządzania kryzysowego.

Niniejsza publikacja opiera się na analizie treści aktów normatywnych obowiązujących w dziedzinie bezpieczeństwa i ochrony ludności, obejmującej stan prawny na 30 września 2018 r. Dokonano także przeglądu literatury w przedmiotowym zakresie.

## 1. FUNKCJE PAŃSTWA W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA

Pojęcie państwa ma wiele znaczeń. Jest rozumiane jako obszar ograniczony granicami lub ogół ludności będącej wyodrębnioną społecznością bądź jako system organów czy podmiot własności (koncepcja fiskusa i Skarbu Państwa).<sup>3</sup> Definicja Georga Jelinka formułuje państwo, jako „trwały związek ludzi stale zamieszkujących na określonym terytorium, podlegających władzy zwierzchniej”<sup>4</sup>. Atrybuty władzy zwierzchniej służą ochronie przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi ładu, zapewniającego zasiedlającej jego terytorium społeczności, składającej się ze współzależnych grup o zróżnicowanych interesach, warunki egzystencji korzystne odpowiednio do siły ich ekonomicznej pozycji i politycznych wpływów. Państwo stanowi formę organizacji globalnego społeczeństwa, zachowującą związki terytorialne i posiadającą hierarchicznie zorganizowany przymus państwowy. Państwo to przede wszystkim organizacja polityczna, powołana do sprawowania władzy<sup>5</sup>.

Funkcje państwa stanowią główne kierunki jego działalności i nastawione na realizację celów określonych przez władze państwowe.

J. Wróblewski wyróżniał dwie podstawowe grupy funkcji państwa. Pierwsza z nich służyć ma ochronie panowania klasowego, druga natomiast obejmuje funkcje o charakterze ogólnospołecznym, zależne od stopnia rozwoju społeczeństwa. Obie grupy powinności państwa odnoszą się do wszystkich sfer życia, w których mają miejsce konsekwencje działań państwa. Dokonując podziału funkcji państwa

---

<sup>3</sup> A. Monarcha – Matlak, Działania organizacyjne i odpowiedzialność ministra wobec przedsiębiorstwa państwowego, Szczecin, 2003, s. 12.

<sup>4</sup> M. Żmigrodzki (red.), Encyklopedia politologii, T. 1 Teoria polityki, Zakamycze 1999, s. 218.

<sup>5</sup> M. Gulczyński, Nauka o polityce, Warszawa 2007.

ze względu na dziedziny, w których następstwa działań państwa występują, wyróżnia się funkcje ochronno-przymusowe, gospodarczo-organizacyjne oraz kulturalno-wychowawcze. Funkcja ochronno-przymusowa związana jest z zapewnieniem ochrony określonym wartościom społecznym poprzez zastosowanie przymusu państwowego. Funkcję tę określa się jako negatywną, gdyż wiąże się z zapobieganiem naruszeniom chronionych wartości i z reakcją na takie naruszenie. Drugi rodzaj funkcji dotyczy tzw. działalności interwencyjnej państwa w sferze ekonomicznej i polega na podejmowaniu zabiegów regulacyjno-organizacyjnych w sferze produkcji, obrotu i usług bądź podziale dochodu narodowego. Funkcja ta więc jest ściśle powiązana z rodzajem ustroju gospodarczego, przyjętego przez państwo oraz fazą rozwoju społeczno-gospodarczego. Funkcja kulturalno-wychowawcza służy promowaniu określonych wartości i postaw społecznych, uznawanych za pożądane.<sup>6</sup>

Sylwester Zawadzki uznał, iż należy wyróżnić pięć funkcji państwa: wewnętrzną, gospodarsko-organizatorską, kulturalno-wychowawczą, socjalną i zewnętrzną<sup>7</sup>. Funkcja wewnętrzna, ma na celu uzyskanie i utrzymywanie ładu społecznego w ramach organizacji państwowej, obejmuje działalność:

- a) prawodawczą – państwo poprzez system swoich organów tworzy prawo, które wyznacza normy powszechnie obowiązujące na swoim terytorium,
- b) porządkową – państwo jest zobowiązane do realizowania działań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego na terytorium podległym jego jurysdykcji oraz przeciwdziałanie procesom anarchizacji i wszelkim postaciom niepożądanych społecznie zachowań,

---

<sup>6</sup> J. Wróblewski, Klasowy charakter państwa, [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, Teoria państwa i prawa, Warszawa 1986, s. 81-86.

<sup>7</sup> J. Kuciński, Podstawy wiedzy o państwie, Warszawa 2003, s. 49 -51.

czy to poszczególnych jednostek czy grup społecznych. Państwo zobowiązane jest zabezpieczyć przede wszystkim życie i zdrowie oraz nietykalność swoich obywateli przed jakimikolwiek działaniami godzącymi w te dobra o zasadniczym znaczeniu, a zwłaszcza przed zamachami przestępczymi, w tym także aktami terroru,

c) administracyjną – państwo zarządza swoim terytorium i zamieszkującą na nim ludnością za pomocą rozbudowanego, hierarchicznie zorganizowanego aparatu administracyjnego,

d) gospodarczo-organizatorską – państwo organizuje i zarządza gospodarką oraz życiem zbiorowym w ramach organizacji państwowej. W odniesieniu do gospodarki powszechnie wyróżnia się dwie postawy, jakie państwo może przyjąć, mianowicie ograniczyć się wyłącznie do stworzenia ram prawnych i warunków niezbędnych do właściwego funkcjonowania gospodarki, powstrzymując się od działania albo aktywnie uczestniczyć w gospodarce jako jeden z uczestników „gry rynkowej”, z jednej strony, oraz moderator kształtujący i na bieżąco weryfikujący przyjęte założenia z drugiej strony,

e) socjalną – państwo zobowiązane jest zapewnić obywatelom minimum egzystencji, poprzez system ubezpieczeń społecznych, pomoc społeczną, ochronę zdrowia, zapewnienie odpowiednich warunków pracy i płacy, zwalczanie bezrobocia, dbałość o ochronę środowiska naturalnego. Państwo powinno zapewnić w miarę równy dostęp do podstawowych dóbr materialnych wszystkim obywatelom, a przynajmniej zagwarantować w miarę równe szanse na uzyskanie takiego dostępu,

f) kulturalno-oświatową – Państwo zobowiązane jest zorganizować system oświaty i instytucji kulturalnych, które promowałyby rozwój intelektualny obywateli, zachęcały do korzystania z dóbr kultury, promowały osiągnięcia naukowe i kulturę narodową za granicą, a także kreować i upowszechniać idee i wartości pożądane przez państwo.

Nieco inne podejście prezentuje E. Zieliński, wymieniając jako główne funkcje w ramach działań wewnętrznych zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego, ochronę mienia i zdrowia obywateli oraz zabezpieczenie określonego systemu własności<sup>8</sup>. Funkcja zewnętrzna obejmuje natomiast:

a) obronę granic – państwo zapewnia obywatelom poczucie bezpieczeństwa dzięki trzymywaniu własnej armii oraz przystępowania do sojuszy obronnych,

b) politykę międzynarodową – ukierunkowaną na zabezpieczanie interesów państwa na arenie międzynarodowej poprzez nawiązywanie i utrzymywanie kontaktów dyplomatycznych, konsularnych, handlowych, gospodarczych itd. z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi<sup>9</sup>. A. Korybski do działań w ramach funkcji zewnętrznej zalicza działalność służb dyplomatycznych państwa, aktywowanie form i kierunków działalności gospodarczej, zawieranie umów międzynarodowych o charakterze politycznym, gospodarczym, czy militarnym oraz militarny wpływ na konflikty zbrojne<sup>10</sup>.

Zauważyć należy, że w literaturze przedmiotu prezentowane jest także inne ujęcie funkcji państwa. I tak, według Piotra Winczorka, państwo traktować należy jako system funkcjonujący w określonym otoczeniu. Funkcja państwa to rezultat reakcji państwa na czynniki zewnętrzne, pochodzące z otoczenia i istotne dla tego otoczenia i samego państwa. Funkcje państwa podzielone zostały na trzy grupy: adaptacyjną, regulacyjną i innowacyjną.

---

<sup>8</sup> E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 2001, s. 140-141.

<sup>9</sup> D. Dudek, Z. Husak, G. Kowalski, W. Lis, *Konstytucyjny system organów państwa*, Warszawa 2012, s.7.

<sup>10</sup> A. Korybski, *Funkcje państwa* [w:] B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Lublin 2002, s. 107-108.

Pierwsza z nich - adaptacyjna polega na dostosowywaniu struktur, sposobów funkcjonowania i celów danego systemu do zmian zachodzących w jego otoczeniu. Omawiana adaptacja do zmieniających się warunków pozwala państwu przetrwać przeobrażanie się otoczenia. Przy tym podkreśla się, że najczęściej funkcja ta jest wynikiem reakcji o charakterze biernym, gdyż państwo reaguje w określony sposób w sytuacji, gdy z różnych przyczyn nie jest w stanie przeciwstawić się zachodzącym zmianom w inny, twórczy sposób. Państwo w takiej sytuacji dąży jedynie do zachowania równowagi względem otoczenia. Nie można wykluczyć sytuacji, gdy państwo reagować będzie w wyżej opisany sposób zupełnie świadomie, w wyniku przyjęcia określonego systemu wartości.

Druga z wymienionych wyżej funkcji jest rezultatem aktywnej postawy państwa i jego wpływu na otoczenie. Państwo współkształtuje stan otoczenia, nie inicjując ani nie tworząc nowych sytuacji. Równocześnie następuje przeobrażanie samego państwa zarówno od strony instytucjonalnej, jak i funkcjonalnej.

Trzecia funkcja - innowacyjna polega na tworzeniu nowych stanów otoczenia, które bez oddziaływania państwa nie miałyby szans utworzenia. Zatem to od wizji państwa zależne są cele i przeznaczenie środków niezbędnych na ich realizację.<sup>11</sup>

Jeszcze szerszy katalog funkcji państwa proponuje A. Breczko, wymieniając następujące funkcje państwa: 1) zewnętrzną, polegającą na utrzymywaniu stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi oraz bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych; 2) wewnętrzną (ochronną), która opiera się na zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego; 3) gospodarczo-

---

<sup>11</sup> Zob. P. Winczorek, *Wstęp do nauki o państwie*, Warszawa 1998, s. 104-109.

organizatorską, sprowadzającą się do prowadzenia przez państwo odpowiedniej polityki gospodarczej; 4) socjalną, polegającą na zapewnieniu ludności minimum egzystencji; 5) kulturalną, zapewniającą dostęp do dóbr kultury; 6) edukacyjną, obejmującą równy dostęp do edukacji; 7) ochrony zdrowia, która polega na stworzeniu odpowiedniej placówek opieki zdrowotnej; 8) ochrony środowiska, wymagająca stworzenia odpowiednich regulacji mających na celu ochronę przed degradacją i zachowanie istniejącego stanu środowiska naturalnego<sup>12</sup>.

Poczynione wyżej ustalenia teoretyczne wskazują, że przedstawiciele nauki nie są zgodni, co do jednolitego katalogu funkcji państwa. Jednak z drugiej strony, mimo różnych ujęć i stosowania różnego nazewnictwa można zauważyć, że większość autorów zgodna jest co do tego, że państwo ma za zadanie chronić bezpieczeństwo samego państwa jak i obywateli oraz porządek publiczny. Oba te pojęcia są często stosowane przez samego ustawodawcę. Podlegały też pogłębionej analizie przedstawicieli doktryny.

Bezpieczeństwo państwa jest wartością akcentowaną w licznych przepisach Konstytucji (art. 26 ust. 1, art. 126 ust. 2, art. 136, art. 146 ust. 4 pkt 7 i 8). Nie jest możliwe sformułowanie precyzyjnej definicji tego pojęcia.<sup>13</sup>

W literaturze podnosi się, że państwo jest bezpieczne, gdy spełnione zostaną łącznie następujące warunki:

- nie będzie zagrożone jego terytorium,

---

<sup>12</sup> A. Breczko, Cele państwa i zasadnicze kierunki jego działania, (w:) G. Kryszewski (red.), Wprowadzenie do nauk o państwie i prawie, Białystok 2004, s. 23.

<sup>13</sup> L. Garlicki [w:] L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2003, s. 23.

- ludzie, czyli obywatele i mieszkańcy danego terytorium będą czuli się bezpiecznie wszędzie tam, gdzie przebywają, zapewniony będzie ich byt i rozwój, ich prawa i wolności będą zabezpieczone,
- władze będą funkcjonowały suwerennie - zgodnie z obowiązującym porządkiem konstytucyjnym,
- będzie funkcjonował spójny, sprawiedliwy system karny obejmujący wszystkich obywateli,
- będą poprawne relacje międzynarodowe w układzie bilateralnym i multilateralnym<sup>14</sup>.

Bezpieczeństwo publiczne określane jest jako „stan faktyczny wewnątrz państwa, który umożliwia – bez narażania na szkody z jakiegokolwiek źródła – normalne funkcjonowanie organizacji państwowej i realizację jej interesów, zachowanie życia, zdrowia i mienia jednostek żyjących w tej organizacji oraz korzystanie przez te jednostki z praw i swobód zagwarantowanych konstytucją i innymi przepisami prawa”<sup>15</sup>.

Bezpieczeństwo państwa jest pojęciem szerszym niż bezpieczeństwo obywateli, o którym traktuje art. 5 konstytucji. Do tego ostatniego można odnieść pojęcie bezpieczeństwa publicznego, obejmującego stan, w którym ogółowi obywateli nie grozi żadne niebezpieczeństwo. Ochrona tego bezpieczeństwa jest zadaniem państwa i obejmuje zwalczanie niebezpieczeństw występujących w komunikacji, ruchu drogowym, wodnym oraz w czasie katastrof, klęsk żywiołowych, epidemii, a także różnego rodzaju napady, rozboje, a więc ochronę życia, zdrowia,

---

<sup>14</sup> M. Lisiecki, Diagnoza i prognoza rozwiązań systemowych w zakresie organizacji i zarządzania bezpieczeństwem obywateli, [w:] Zarządzanie bezpieczeństwem - wyzwania XXI wieku, pod. red. M. Lisieckiego, Warszawa 2008, s. 277.

<sup>15</sup> J. Zaborowski, Prawne środki zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, Warszawa 1977, s. 11.

mienia obywateli i mienia społecznego przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra.<sup>16</sup>

Bezpieczeństwo państwa może mieć zarówno wymiar zewnętrzny, jak i wewnętrzny. Tym samym ograniczenia praw i wolności oparte na tej przesłance, mogą mieć swoje uzasadnienie w sytuacji zewnętrznej (agresja innych państw), ale także w zagrożeniach wewnętrznych (zagrożenie funkcjonowania instytucji ustrojowych państwa), o ile osiągną one taki rozmiar, że uderzą one podstaw bytu państwa, integralności jego terytorium, losu jego mieszkańców lub istoty systemu rządów.<sup>17</sup>

Ponadto należy mieć na uwadze, że zapewnienie bezpieczeństwa nie powinno ograniczać się jedynie do zwalczania zagrożeń już istniejących, ale wymaga podjęcia działań przygotowujących państwo na wystąpienie zagrożeń lub pozwalających na ich uniknięcie.<sup>18</sup>

Pojęcie porządku publicznego ma również charakter niedookreślony, jednak jest ono stosunkowo mocno zakorzenione w tradycji kontynentalnego prawa administracyjnego.<sup>19</sup>

Jedną z pełniejszych definicji pojęcia porządku publicznego, która nie straciła na swej aktualności, podaje S. Bolesta. Według Autora porządek publiczny to "system urządzeń prawno-publicznych i stosunków społecznych powstających i kształtujących się w miejscach publicznych, niepublicznych, którego celem i zadaniem jest zwłaszcza ochrona życia, zdrowia, mienia obywateli i mienia społecznego i zapewnienie normalnej działalności instytucji, zakładów,

---

<sup>16</sup> E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2004, s. 385.

<sup>17</sup> L. Garlicki, Rozdział II „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 24.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> E. Ura, *Prawo administracyjne. Część druga*, Rzeszów 1997, s. 97.

przedsiębiorstw państwowych, społecznych i prywatnych oraz eliminowanie (usuwanie) różnego rodzaju uciążliwości niebezpiecznych lub niedogodnych dla społeczeństwa i jednostek".<sup>20</sup>

Według innego Autora porządek publiczny to stan bezpieczeństwa istniejący w społeczeństwie - stan niezakłóconego panowania porządku prawnego albo też, z punktu widzenia podmiotowego, stan świadomości społeczeństwa o istnieniu tego stanu.<sup>21</sup>

Jeszcze inną definicję przedstawia S. Pieprzny traktując porządek publiczny jako: element bezpieczeństwa publicznego, którego zewnętrznym przejawem jest „przestrzeganie norm prawnych, moralnych, obyczajowych i religijnych przez osoby fizyczne i inne podmioty, którego skutkiem jest harmonizacja poszczególnych jednostek i społeczności ludzkich”<sup>22</sup>.

W nauce prawa administracyjnego ugruntowało się rozumienie porządku publicznego jako stanu stosunków społecznych zapewniającego niezakłócone funkcjonowanie państwa i społeczeństwa oraz ochronę interesów jednostek.<sup>23</sup> Ponadto, porządek publiczny odnosi się do tych zadań organów spraw wewnętrznych i innych organów administracji oraz niektórych organizacji społecznych, które bezpośrednio wiążą się z utrzymaniem porządku umożliwiającego normalny rozwój życia w państwie.<sup>24</sup> M. Wyrzykowski wskazuje, że porządek publiczny, rozumiany jako przesłanka ograniczania praw i wolności jednostki, może

---

<sup>20</sup> S. Bolesta, Pojęcie porządku publicznego w prawie administracyjnym, Studia Prawnicze 1983, Nr 1, s. 236.

<sup>21</sup> S. Glaser, Polskie prawo karne w zarysie, Kraków 1933, s. 355.

<sup>22</sup> S. Pieprzny, Policja w systemie organów bezpieczeństwa i porządku publicznego, [w:] E. Ura (red.), Bezpieczeństwa i porządek publiczny – historia, teoria, praktyka, Rzeszów 2003, s. 204.

<sup>23</sup> K. Wojtyczek, Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP, Kraków 1999, s. s. 188-190.

<sup>24</sup> E. Ura (red.), Prawo ... op. cit., s. 98.

być rozumiany jako dyrektywa, która „zapewnić ma minimalny poziom uwzględniania interesu publicznego (...) i taką organizację społeczeństwa, która oparta jest na wartościach przez to społeczeństwo podzielanych”<sup>25</sup>.

## **Organizacja wykonywania funkcji państwa w zakresie bezpieczeństwa**

Funkcje państwa realizowane są przez wszystkie rodzaje władzy publicznej, chociaż w różnym zakresie i formach. Konieczna jest w związku z tym organizacja wykonywania funkcji państwa poprzez podział kompetencji pomiędzy podmioty działające w jego imieniu. Podział kompetencji zdeterminowany jest przede wszystkim zasadą trójpodziału władzy.

W zakresie normotwórczym kluczową rolę odgrywa Parlament. Tworzy on ramy prawne dla działań pozostałych ogniw władzy publicznej. Nie można pominąć jego funkcji w zakresie tworzenia organów realizujących zadania państwa. Poprzez swoją działalność Parlament kształtuje ład społeczny, określa powinności i uprawnienia zarówno państwa, jak i obywateli. Poprzez prawo kształtowane jest państwo. Jednak warto zauważyć, że na prawodawstwo wpływa może mieć członkostwo w organizacjach międzynarodowych. Szczególnie przejawia się to poprzez fakt członkostwa w Unii Europejskiej. Nie trudno odnotować fakt zwiększenia liczby unormowań prawnych związanych z przystąpieniem do Unii Europejskiej. Prawo unijne w wielu dziedzinach

---

<sup>25</sup> M. Wyrzykowski, Granice praw i wolności – granice władzy, [w:] B. Oliwa-Radzikowska (red.), Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia Urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 1998, s. 50.

jest niezwykle szczegółowe, to przekłada się na drobiazgowość polskiego prawodawstwa<sup>26</sup>.

Państwo, które jest odpowiednio zorganizowane i sprawnie administrowane, dysponuje odpowiednimi siłami oraz środkami, może i powinno podejmować działania w celu wyeliminowania źródeł potencjalnych zagrożeń, jak też usuwać skutki ich zaistnienia. Tego rodzaju działania są podejmowane w interesie publicznym. W związku z realizacją tak określonych zadań niejednokrotnie dochodzi do kolizji wartości, z jednej strony wolności i praw człowieka i obywatela, które państwo ma zabezpieczać i chronić, z drugiej strony zaś bezpieczeństwa i porządku publicznego, bez których trudno mówić o korzystaniu z tych wolności i praw<sup>27</sup>.

Władza ustawodawcza pełni w kontekście problematyki bezpieczeństwa państwa i ochrony ludności istotne znaczenie. Jej pozycja zdeterminowana jest przez jej działalność ustawodawczą oraz kompetencje uchwałodawcze. Systematyzuje bezpieczeństwo narodowe, w tym również regulacji dotyczących przedmiotu działania administracji publicznej, dotyczącego zarządzania kryzysowego i ochrony ludności. Już na poziomie konstytucyjnym zawarte są unormowania z zakresu bezpieczeństwa. Stanowią one podstawę do bardziej szczegółowej regulacji w drodze ustawodawstwa zwykłego i aktów wykonawczych<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> W. Góralczyk, *Podstawy prawa*, Warszawa 2009, s.106.

<sup>27</sup> W. Lis, *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015, s. 13.

<sup>28</sup> J. Jarczewski, *Bezpieczeństwo państwa jako wartość chroniona w Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w pierwszych dekadach XXI wieku wobec wyzwań politycznych, gospodarczych, technologicznych i społecznych*, red. S. Biernat, Warszawa 2013, s. 64–69.

W świetle obowiązującej Konstytucji RP<sup>29</sup> zadaniem organów władzy publicznej, w tym Sejmu jest stanie na straży niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium oraz zapewnia bezpieczeństwo obywateli. Unormowanie zawarte w artykule 5 Konstytucji RP ma charakter programowy – wytycza kierunki działania państwa i zobowiązuje wszystkie organy władzy publicznej do włączania się do działania za pośrednictwem wszystkich posiadanych przez nie kompetencji wskazanych w tym przepisie<sup>30</sup>. Warto podkreślić, że Sejm będzie właściwy w sprawach bezpieczeństwa państwa w sytuacjach szczególnego, zagrożenia, dotyczącego m.in. nienaruszalności terytorium państwa czy jego niepodległości. Zakłócenie normalnego funkcjonowania państwa uzasadniają rolę Sejmu w decydowaniu o losach państwa i jego bezpieczeństwie. Przepisem bezpośrednio wskazującym na rolę Sejmu w zakresie bezpieczeństwa narodowego jest art. 116 Konstytucji RP, który odnosi się do możliwości ogłoszenia stanu wojny i wyrażenia zgody na zawarcie pokoju w imieniu Rzeczypospolitej<sup>31</sup>. Sejm, jako organ władzy ustawodawczej złożony z przedstawicieli społeczeństwa, podejmuje decyzję o tym, czy wprowadzić stan wojny czy też zawrzeć pokój. Sejm może podjąć uchwałę o stanie wojny wyłącznie w przypadku zaistnienia szczególnych przesłanek wynikających wprost z art. 116 ust. 2 zd. 1 Konstytucji RP, a zatem tylko w razie zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umów międzynarodowych wynika

---

<sup>29</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>30</sup> P. Sarnecki, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, t. 5, Warszawa 2007, s. 2.

<sup>31</sup> P. Grzebyk, [w:] Konstytucja RP. Komentarz, red. M. Safjan, L. Bosek, t. 2, Warszawa 2016, s. 441.

zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji<sup>32</sup>. Sejm decyduje także o zawarciu pokoju. Art. 116 Konstytucji nie determinuje żadnych przesłanek, które mają skutkować zawarciem pokoju. O zawarciu pokoju Sejm decyduje samodzielnie, bez konieczności współdziałania w tym zakresie żadnych innych organów władzy publicznej.

Nie można pominąć roli władzy ustawodawczej w kontekście stanów nadzwyczajnych<sup>33</sup>. Rolą Parlamentu w tym zakresie będzie unormowanie zasad wykonywania władzy publicznej w sytuacji szczególnego zagrożenia, a także zakresu ograniczeń praw i wolności obywateli w warunkach obowiązywania stanu nadzwyczajnego<sup>34</sup>. Warto zwrócić także uwagę, na funkcję kontrolną Sejmu realizowaną w związku z wprowadzaniem stanów wyjątkowego i wojennego. Organ wprowadzający stan nadzwyczajny zobowiązany jest do przekazania rozporządzenia w tej sprawie do rozpatrzenia Sejmowi<sup>35</sup>. Tym samym Sejm staje się współodpowiedzialny za wprowadzenie stanu nadzwyczajnego<sup>36</sup>. Sejm na posiedzeniu w sprawie rozpatrzenia rozporządzenia Prezydenta RP o wprowadzeniu stanu wyjątkowego wojennego dokonuje także analizy zakresu przewidzianych w rozporządzeniu wprowadzającym stan nadzwyczajny ograniczeń wolności i praw jednostki, w kontekście wymogów określonych w art. 233 ust. 1 Konstytucji RP oraz czy zasadne jest wprowadzenie tego stanu nadzwyczajnego na części czy też na całym terytorium państwa. Sejm może uchylić rozporządzenie o wprowadzeniu

---

<sup>32</sup> Zob. szerzej: W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 147.

<sup>33</sup> Na temat instytucji stanu nadzwyczajnego zob. K. Prokop, *Modele stanu nadzwyczajnego*, Białystok 2012.

<sup>34</sup> Art. 228 Konstytucji RP.

<sup>35</sup> Art. 231 Konstytucji RP.

<sup>36</sup> M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2007, s. 51.

stanu wojennego bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, którą to większość wprowadza art. 231 zd. 3 Konstytucji RP. Sejm nie posiada uprawnień do zatwierdzenia tego rozporządzenia, jednak jeśli posłowie uznają, że rozporządzenie nie spełnia konstytucyjnych przesłanek uzasadniających wprowadzenie stanu wyjątkowego lub wojennego, może wykorzystać środek derogacyjny, jakim jest uchwała uchylająca to rozporządzenie. Jest ona podejmowana bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów<sup>37</sup>.

Stosunkowo najmniej rozbudowane są uprawnienia Sejmu w przypadku stanu klęski żywiołowej. Sejm wyrazić może jedynie zgodę na przedłużenie stanu klęski żywiołowej, co wynika z brzmienia art. 232 Konstytucji RP.

W ramach normalnego funkcjonowania państwa Parlament w Polsce decyduje o statusie prawnym jednostki, czyli zakresie praw i obowiązków człowieka i obywatela. Konstytucja- jako ustawa zasadnicza reguluje status jednostki<sup>38</sup>, przyznając jej prawa i wolności, a także nakładając na nią pewne obowiązki<sup>39</sup>. Tytuł rozdziału II

---

<sup>37</sup> M. Karpiuk, Konstytucyjna właściwość Sejmu w zakresie bezpieczeństwa państwa, *Studia Iuridica Lublinensia* 2017, Vol. 26, nr 4, s. 19- 20.

<sup>38</sup> Umieszczenie katalogu wolności i praw człowieka i obywatela, czyli elementów decydujących o statusie jednostki, zaraz po określeniu ogólnych zasad ustroju Rzeczypospolitej stanowi formę zaakcentowania prymatu człowieka wobec państwa i woli ochrony praw jednostki. Zob. P. Sarnecki, *Systematyka konstytucji*, [w:] J. Trzciniński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997, s. 34.

<sup>39</sup> Polski porządek prawny odróżnia pojęcia wolności i prawa człowieka. Pociąga to za sobą konsekwencje zarówno w procesie tworzenia jak i stosowania prawa. Wolność to możliwość podejmowania przez człowieka decyzji zgodnie z własną wolą. Wolność oznacza, że określone zachowanie nie jest ani nakazane, ani zakazane przez prawo. Tym samym wolność to sytuacja, w której władza publiczna ma obowiązek powstrzymania się od ingerencji w działania jednostki (prawo negatywne). Z kolei prawo jest to przyznanie w akcie normatywnym ściśle określone roszczenie o świadczenie, gwarantowane przez państwo. Władza publiczna obowiązana jest

Konstytucji RP *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela* określa zakres podmiotowy regulacji. Odnosi się on do człowieka i obywatela, co wymaga odróżnienia praw i wolności przysługujących wszystkim osobom znajdującym się pod władzą Rzeczypospolitej, niezależnie od przynależności prawnej do jakiegokolwiek państwa oraz takich praw i wolności, które przysługują jedynie polskim obywatelom.<sup>40</sup>

Osobną materią jest nakładanie ograniczeń praw i wolności jednostki<sup>41</sup>. Warto zauważyć, że jest ono możliwe także w warunkach normalnego funkcjonowania państwa, o czym stanowi art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W literaturze wskazuje się, że przywołany przepis, jako dotyczący ograniczania wolności i praw, powinien być traktowany jako wyjątkowy,

---

w takiej sytuacji do podjęcia działań pozytywnych. (Zob. szerzej: L. Wiśniewski, *Zasady normatywnej regulacji wolności i praw człowieka*, [w:] M. Kruk, J. Trzciniński, J. Wawrzyniak, *Konstytucja i władza we współczesnym świecie*, Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi, Warszawa 2002, s. 112.). Jak wskazuje Leszek Garlicki rozróżnienie pojęć prawa i wolności nie ma znaczenia hierarchizującego czy różnicującego ich skutki prawne. Znaczenie hierarchizujące ma jednak przedmiot poszczególnych praw i wolności. W odniesieniu do praw i wolności o charakterze osobistym i politycznym konstytucja wyznacza sztywniejsze ramy swobody prawodawcy ich ustawowego regulowania, nieco więcej luzu przyznano ustawodawcy natomiast w przypadku praw i wolności o charakterze ekonomicznym i socjalnym. Zob. L. Garlicki, *Rozdział II „Wolności, ...*, s. 5.

<sup>40</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 98 i nast.

<sup>41</sup> Prawa i wolności człowieka i obywatela nie muszą mieć charakteru bezwzględnego. Wynika to zarówno z postanowień umów międzynarodowych, jak i treści Konstytucji RP. Zarówno Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka jak i Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności dopuszczają dwojaki rodzaj ograniczeń praw człowieka. Dopuszczalne są ograniczenia odnoszące się do poszczególnych praw m.in. z uwagi na bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, wskazanych w tzw. „klauzulach ograniczających”. Dodatkowo, możliwe jest ograniczenie na podstawie zasady ogólnej dotyczącej wszystkich praw zawartych w danym akcie dopuszczalne w wypadku stanu wyjątkowego (*derogacja*). Zob. R. Wieruszewski [w:] *Systemy Ochrony Praw Człowieka*, B. Banaszak, A. Bisztyga, K. Complik, M. Jabłoński, R. Wieruszewski, K. Wojtowicz, Kraków 2003, s. 41.

gdyż zawęża on zakres zastosowania wolności i praw gwarantowanych konstytucyjnie. To oznacza, że przepis ten powinien być interpretowany zgodnie z zasadami wykładni wyjątków i zakazane jest stosowanie rozszerzającej wykładni jego postanowień.<sup>42</sup> Regulacja art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wprowadza zakaz samoistnego ograniczania praw i wolności jednostki przez akty rangi podustawowej. Te ostatnie mogą jedynie rozwijać postanowienia ustawy, natomiast „niedopuszczalne jest przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej (...) swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności zakresu tych ograniczeń”<sup>43</sup>. Omawiane unormowanie wprowadza przesłanki ograniczania korzystania z praw i wolności jednostki. Stanowią one „klasyczną już dzisiaj formułę ograniczeń praw i wolności jednostki składającej się z trzech części”<sup>44</sup>. Na te trzy części składa się:

1. określenie przesłanki formalnej;
2. ustalenie przesłanki materialnej;
3. wskazanie maksymalnych granic dla wprowadzanych ograniczeń wolności i praw jednostki.<sup>45</sup>

Przesłanka formalna w polskim prawie konstytucyjnym stanowi wymóg, aby ograniczenia praw i wolności jednostki były wprowadzane jedynie w drodze ustawy. Wymóg ten koresponduje z dwoma bardzo istotnymi elementami systemu prawa. Po pierwsze z tym, że jedynie ustawa (lub z jej upoważnienia) można stanowić przepisy prawa powszechnie

---

<sup>42</sup> M. Wyrzykowski, *Granice praw i wolności op.cit.*, s. 47, a także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 1999 r., sygn. Akt K 23/98, OTK 1999, nr 2, poz. 25.

<sup>43</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 stycznia 2000 r., sygn. Akt P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3.

<sup>44</sup> *Ibidem*, s. 48.

<sup>45</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art. 31 Konstytucji*, op. cit., s. 14.

obowiązującego<sup>46</sup>. Po drugie, z zasadą wyłączności ustawy w zakresie regulowania statusu prawnego jednostki w państwie<sup>47</sup>, co oznacza, że ograniczenia praw i wolności jednostki musi być ustanawiane przez parlament, obradujący publicznie i odpowiedzialny przed swoim elektoratem. Aspekt materialny polega na tym, że ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności jednostki może być wprowadzone tylko dla ochrony jednej z sześciu wyliczonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Tym samym każda regulacja ustawowa wprowadzająca ograniczenie praw i wolności jednostki służyć ma ochronie *interesu publicznego*, na który składa się bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia publicznego, moralności publicznej i w końcu wolności i prawa innych osób. Brak odniesienia do jednej ze wskazanych powyżej wartości przesądza o niekonstytucyjności ustanowionego ograniczenia.<sup>48</sup> Należy podkreślić w tym miejscu, że powyższe wyliczenie ma charakter katalogu zamkniętego i nie powinno podlegać interpretacji rozszerzającej. Ostatnim elementem wprowadzania ograniczeń praw i wolności jednostki to zastosowanie zasady proporcjonalności, jako wskazanie maksymalnych granic dla ograniczeń. Zasada proporcjonalności nie jest jednoznacznie definiowana. „Na gruncie literatury przedmiotu można wszakże skonstatować, że zasada ta jest postrzegana jako dyrektywa adresowana do organów stanowiących prawo, zgodnie z którą organy te czyniąc użytek z przyznanych kompetencji nie powinny ustanawiać nadmiernych ograniczeń w korzystaniu przez jednostkę z podstawowych praw i wolności”<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> Zob. art. 87 ust. 1 Konstytucji.

<sup>47</sup> L. Garlicki, *Polskie...* op. cit., s.138.

<sup>48</sup> *Ibidem*, s. 104.

<sup>49</sup> Wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2009 r., sygn. akt. II FSK 1172/08.

Przepis art. 31 ust. 3 konstytucji w sposób wyraźny ujmuje zasadę proporcjonalności, odwołując się do „konieczności w demokratycznym państwie”. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że dopuszczalność ograniczenia praw i wolności jednostki w demokratycznym państwie wymaga oceny kontekstu funkcjonowania takiego ograniczenia i uwzględnienia wszystkich materialnych aspektów, określających istotę państwa demokratycznego.<sup>50</sup> Ponadto „granica ograniczeń” jest także przewidziany w art. 31 ust. 3 zakaz naruszania istoty wolności lub praw. Jak wskazuje L. Garlicki, zakaz ten opiera się na założeniu, że każda wolność bądź prawo posiada pewien minimalny zakres treściowy, którego usunięcie zniweczy faktyczne jej istnienie.<sup>51</sup> Naruszenie istoty może polegać, poza zniesieniem danego prawa czy wolności, na ustanowieniu ograniczeń, uniemożliwiających korzystanie z tego prawa i wolności.<sup>52</sup>

Prawodawca Konstytucyjny dopuszczając możliwość ograniczania praw i wolności człowieka i obywatela określił także pewne granice stosowania tych ograniczeń. Taki stan rzeczy ma stanowić gwarancję, że organy władzy publicznej nie będą ingerować w prawa i wolności jednostki w sposób bezprawny. Ustawodawca każdorazowo ograniczając prawa i wolności jednostki obowiązany jest ważyć zarówno interes jednostki jak i interes publiczny, aby ingerencja w jej konstytucyjny status nie miała nadmiernego charakteru, zachowując proporcjonalność podjętych środków.

Prawo ustanowione przez organy władzy ustawodawczej realizowane są przez egzekutywę. Tym samym administracja publiczna stała się organizatorem i wykonawcą funkcji państwa. Ustroju RP przewiduje

---

<sup>50</sup> L. Garlicki, *Komentarz...op. cit.*, s. 29.

<sup>51</sup> *Ibidem*, s. 33.

<sup>52</sup> L. Garlicki, *Polskie ... op. cit.*, s. 106.

dwuczłonową egzekutywę, w związku z tym uprawnienia z zakresu bezpieczeństwa zostały przyznane każdemu z jej organów, uwzględniając podział uprawnień pomiędzy Prezydentem RP a Radą Ministrów. Część działań musi być wykonywanych przy zgodnym współdziałaniu obu podmiotów. Prezydent RP na gruncie przepisów Konstytucji RP jest głową państwa, najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej, gwarantem ciągłości władzy państwowej<sup>53</sup>. Unormowanie to w pełni koresponduje z przepisami Konstytucji RP przyznającym kompetencje w zakresie stanu nadzwyczajnego. Prezydent RP współuczestniczy w jego wprowadzeniu, realizuje zadania związane z przywracaniem normalnego funkcjonowania państwa, zaś w czasie stanu wojennego po spełnieniu wymogów przewidzianych w art. 234 Konstytucji RP wydaje rozporządzenia z mocą ustawy. Wyposażony został w uprawnienia osobiste – prerogatywy przewidziane w art. 144 ust. 3 Konstytucji. W stosunkach zewnętrznych Prezydent ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, zobowiązując się do poinformowania o tym Parlament, mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli RP, przyjmuje listy uwierzytelniające przedstawicieli dyplomatycznych innych państw. Istotnym uprawnieniem w zakresie bezpieczeństwa przyznanym Prezydentowi RP jest zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi. Jednak zauważyć należy, że zwierzchnictwo to ma jedynie wymiar symboliczny, gdyż w czasie pokoju prezydent sprawuje zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi za pośrednictwem ministra obrony narodowej, zaś w czasie wojny Prezydent zobowiązany jest mianować Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. Bardzo istotną regulacją jest przewidziana w art. 136

---

<sup>53</sup> A. Jamróz, Status konstytucyjny Prezydenta RP w świetle funkcji określonych w art. 126 Konstytucji (propozycje wykładni), [w:] Aktualne problemy reform konstytucyjnych, red. S. Bożyk, Białystok 2013, s. 77 i n.

Konstytucji RP, a mianowicie na wniosek Prezesa Rady Ministrów Prezydent RP zarządza powszechną lub częściową mobilizację i użycie Sił Zbrojnych RP do obrony Rzeczypospolitej Polski.

Drugim ogniwem władzy publicznej jest Rada Ministrów. Jest ona organem kolegialnym składającym się z prezesa Rady Ministrów, wiceprezesów (o ile zostali powołani), ministrów oraz przewodniczących określonych w ustawach komitetów. Zgodnie z art. 146 ust. 1 Konstytucji RP Rada Ministrów realizuje zarówno politykę wewnętrzną, jak i politykę zagraniczną RP. Nie ulega wątpliwości, że kwestie związane z zapewnieniem bezpieczeństwa państwa oraz obywateli mieszczą się w obu kategoriach. Oznacza to, że zapewnienie bezpieczeństwa odbywa się we wszystkich obszarach jego działalności – zarówno wewnętrznej jak i zewnętrznej. Na gruncie art. 146 ust. 2 konstytucji Rada Ministrów korzysta z domniemania kompetencji, gdyż do zakresu działania należy wszystko co nie zostało zastrzeżone dla innych organów państwa lub samorządu terytorialnego, a wszelkie spory kompetencyjne, czy trudności interpretacyjne rozstrzygane są zgodnie z tą zasadą<sup>54</sup>. Radzie Ministrów powierzono poszczególne zadania (obszary) Rady Ministrów realizowane w ramach zapewnienia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju. Zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt 7 konstytucji Rada Ministrów „zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny”, czyli w kompetencji Rady Ministrów mieszczą się zarówno kwestie bezpieczeństwa wewnętrznego, jak również porządku publicznego. Ponadto, nie można pominąć roli Rady Ministrów w zakresie nawiązywania relacji z innymi państwami lub organizacjami

---

<sup>54</sup> W. Skrzydło, Komentarz. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Kraków 2002, s. 194.

międzynarodowymi, co niewątpliwie może mieć bezpośrednie przełożenie na bezpieczeństwo państwa. Oprócz kompetencji oraz zadań w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego oraz zewnętrznego państwa Rada Ministrów pełni również ważną rolę w zakresie obronności kraju, sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju. Drugi obszar kompetencji Rady Ministrów to funkcje z zakresu administracji publicznej: kieruje ona centralną i terenową administracją rządową. W zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów w szczególności: zapewnia wykonanie ustaw, wydaje rozporządzenia, kontroluje i koordynuje pracę organów administracji rządowej, chroni interesy Skarbu Państwa, uchwała projekt budżetu państwa, kieruje wykonaniem budżetu oraz uchwała zamknięcie rachunków państwowych i sporządza sprawozdanie z wykonania budżetu, określa organizację i tryb swojej pracy.<sup>55</sup>

Zadanie Rady Ministrów, jakim jest wykonywanie ustaw, uzasadnia nie tylko wydawanie rozporządzeń jako aktów wykonawczych do ustaw, ale także aktywność prawotwórczą również przez opracowywanie i zgłaszanie Sejmowi projektów ustaw niezbędnych w zakresie realizacji funkcji państwa w bezpieczeństwie.

Rozpisanie ogólnej konstytucyjnej kompetencji RM na konkretne zadania w zakresie zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności następuje w ramach ustawodawstwa zwykłego.

Ponadto, realizacja funkcji dotyczących bezpieczeństwa samego państwa lub też obywateli realizowana jest za pośrednictwem administracji rządowej i samorządowej. W skład administracji rządowej wchodzi organy i instytucje podporządkowane RM, kierowane lub nadzorowane

---

<sup>55</sup> Art. 146 Konstytucji RP.

przez jej członków – prezesa RM, wiceprezesów RM i ministrów. Są to zarówno jednostki centralne, jak i terenowe<sup>56</sup>. Od 2009 roku, zgodnie z ustawą samorządową oraz ustawą o administracji rządowej w województwie, podstawowymi jednostkami podziału terytorialnego są gminy, powiaty i województwa. Tym samym stworzono system administracji samorządowej, której podstawą są gminy, powiaty i województwa, których organy zostały wyposażone w niezbędne kompetencje do realizacji interesów mieszkańców danej wspólnoty terytorialnej.

Działania administracji publicznej powinny być adekwatne do istoty zadań organów administracji publicznej, które wynikają z przepisów i kompetencji organów określonych w ustawach. Celem organów administracji publicznej jest realizowanie powierzonych im zadań publicznych.<sup>57</sup> Prawidłowe wykonywanie funkcji państwa wymaga stworzenia struktury organizacyjnej i zasad funkcjonowania, zapewniających pełne i sprawne wypełnianie funkcji państwa. Organizację administracji publicznej powinny determinować jej zadania. Niereformowane rozwiązania strukturalne, pozostające niezgodnymi z danym systemem, mogą hamować jego prawidłowe funkcjonowanie.<sup>58</sup> Większość zadań państwa, w tym także tych z zakresu bezpieczeństwa wykonywanych jest za pośrednictwem administracji publicznej. W ujęciu podmiotowym traktowana jest ona jako zespół podmiotów, charakteryzujących się pewnymi wyodrębnionymi cechami

---

<sup>56</sup> P. Winczorek, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 233.

<sup>57</sup> Zob. E. Radziszewski, *Zadania i kompetencje organów administracji publicznej po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000, s. 13.

<sup>58</sup> T. Rabska, *Działania administracji publicznej w świetle współczesnej koncepcji publicznego prawa gospodarczego*, [w:] B. Popowska, K. Kokocińska (red.), *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, Poznań 2009, s. 26.

i składających się w sumie na aparat administracyjny. Do tego zespołu należą przede wszystkim organy administracji publicznej<sup>59</sup>. Organ administracji publicznej to podmiot, który z mocy prawa został wyposażony we władztwo administracyjne, posiadający własne, wyróżniające go kompetencje i powołany do załatwiania spraw w drodze decyzji administracyjnych. Art. 5 § 2 mówi, że ilekroć w przepisach KPA jest mowa o organach administracji publicznej rozumie się przez to ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespalonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i inne podmioty, powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw należących do administracji publicznej. Nie ma w teorii prawa administracyjnego trwale ustalonego znaczenia pojęcia organu administracyjnego.<sup>60</sup> Pojęcie to zarezerwowane jest dla tych podmiotów, które działają w imieniu państwa bezpośrednio (organy administracji państwowej) lub za pośrednictwem samorządu (organy administracji samorządowej) i z tego tytułu mogą w określonym przez prawo zakresie korzystać z władztwa państwowego.<sup>61</sup> Działanie w imieniu państwa nierozdzielnie wiąże się z wyposażeniem organu administracyjnego w prawo korzystania ze środków władczych.<sup>62</sup> Jego działanie polega na tym, że jest on powołany przez prawo do realizacji (stosowania) norm prawa administracyjnego ze skutkami właściwymi temu prawu i w

---

<sup>59</sup> Na temat organu administracji państwowej zob.: B. Adamiak, Uwagi o współczesnej koncepcji organu administracji publicznej (w:) Jednostka, prawo, administracja. Nowy wymiar, red. E. Ura, Rzeszów 2004, s. 16–17.

<sup>60</sup> S. Cieślak, Praktyka organizowania administracji publicznej, Warszawa 2004, s.17.

<sup>61</sup> J. Radwanowicz, Istota i znaczenie pojęcia przymusu administracyjnego, [w:] J. Zimmermann (red.), Koncepcja systemu prawa administracyjnego, Kraków 2007, s. 95.

<sup>62</sup> Z. Leoński, Zarys prawa administracyjnego, Warszawa 2000, s. 63 i nast.

granicach przyznanych mu przez prawo kompetencji. Jego podstawowym zadaniem jest sprawowanie administracji publicznej.<sup>63</sup> Z pewnością minister stanowi przykład organu administracyjnego. Jako taki ma on za zadanie realizowanie polityki ustalonej przez rząd oraz zadań nakładanych na niego przez ustawy.

Administracja publiczna jest strukturą powołaną do działania na różnych szczeblach. Tworzy to podział na organy wyższego i niższego szczebla, który może być dodatkowo uściślony przez podział na organy naczelne, najwyższe w hierarchii danego pionu organizacyjnego (na przykład minister wobec działu, którym kieruje) i organy niższego szczebla.<sup>64</sup> Ponadto struktura administracji publicznej opiera się na podziale według kompetencji rzeczowej. W ten sposób można mówić o strukturze resortowej administracji publicznej.<sup>65</sup>

Do pomocy w realizacji zadań i kompetencji organu administracji publicznej organowi administracji przydzielany jest zorganizowany zespół osób. W przypadku ministra aparat pomocniczy stanowi ministerstwo. Struktury administracyjne, działające w ramach ministerstwa, funkcjonują w oparciu o zasadę hierarchicznego podporządkowania.<sup>66</sup> Dodatkowo ministrowi mogą podlegać tzw. organy centralne, posiadające własne kompetencje, przypisane im przez ustawy, z tym że nie mają one charakteru generalnego - są ograniczone do dziedziny, w której te organy działają i nie obejmują prawa do stanowienia aktów powszechnie obowiązujących.<sup>67</sup> M. Górski zwraca uwagę, że kształtowanie struktury aparatu administracji publicznej powinno być dostosowane do wykonywania określonych zadań

---

<sup>63</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 96 i nast.

<sup>64</sup> *Ibidem*, s. 103.

<sup>65</sup> *Ibidem*, s. 124.

<sup>66</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo ...*, op. cit., Warszawa 2003, s.314.

<sup>67</sup> J. Zimmermann, *Prawo ...* op. cit., s. 154.

nałożonych na administrację. Kształt tych struktur powinien służyć optymalizacji wykonywania zadań administracji publicznej, a tym samym osiągnięciu założonych celów, dla zrealizowania których zadania są wykonywane.<sup>68</sup>

Kolejnym istotnym czynnikiem, który powinien mieć wpływ na ukształtowanie administracji publicznej jest członkostwo w UE, a co za tym idzie - konieczność przestrzegania zasad i form współdziałania i koordynacji pomiędzy krajową administracją publiczną a organami i instytucjami UE. Integracja wymusza na państwach członkowskich zmianę metod zarządzania, m.in. poprzez odchodzenie od bezpośredniego uczestnictwa w rynku do działań koordynacyjnych i stymulujących, a także przejście od hierarchicznego (administracyjnego) zarządzania rozwojem do zdecentralizowanego lub sieciowego.

Władza sądownicza stanowi jeden z trzech ogniw ustrojowego podziału władzy<sup>69</sup>. Z treści art. 175 Konstytucji RP wynika, że wymiar sprawiedliwości sprawują wyłącznie sądy. Są nimi: Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Oprócz sądów do władzy sądowniczej zalicza się także dwa trybunały – Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu. Sądy szczególne, których właściwość obejmujące określoną grupę spraw, usytuowano poza systemem sądów powszechnych, a są to sądy administracyjne i sądy wojskowe. Właściwe działanie wymiaru sprawiedliwości stanowi gwarancję stabilnego

---

<sup>68</sup> M. Górski M., W poszukiwaniu modelu administrowania sprawami ochrony środowiska w Polsce, [w:] J. Supernat (red.) Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego? Księga Jubileuszowa z okazji 70. urodzin Profesora Jana Bocia, Wrocław 2009, s. 176.

<sup>69</sup> M. Pach, P. Tuleja [w:] Konstytucja RP. Komentarz, red. M. Safjan, L. Bosek, t. 1, Warszawa 2016, s. 350.

funkcjonowania państwa i zapewnia bezpieczeństwo społeczeństwa i obywateli.

Trybunał Konstytucyjny w Polsce sprawuje kontrolę konstytucyjności ustaw (art. 188 pkt 1 i 5 Konstytucji). Trybunał ten jest uprawniony także do badania zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody Sejmu (art. 188 pkt 2 Konstytucji) oraz badania zgodności z konstytucją wszelkich aktów normatywnych, a ponadto zgodności aktów normatywnych niższego rzędu z aktami normatywnymi wyższego rzędu (art. 188 pkt 3 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny orzeka także o zgodności z Konstytucją celów i działalności partii politycznych. Do jego kompetencji należy też rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między centralnymi organami państwa. Ponadto, Trybunał Konstytucyjny rozpatruje indywidualne skargi konstytucyjne, wniesione na warunkach określonych w art. 79 Konstytucji<sup>70</sup>.

Trybunał Stanu stanowi organ władzy sądowniczej egzekwujący odpowiedzialność konstytucyjną. Przed Trybunałem Stanu mogą zostać postawieni jedynie przedstawiciele najwyższych władz państwowych, wymienieni w art. 198 Konstytucji, czyli Prezydent Rzeczypospolitej, Prezes Rady Ministrów oraz członkowie Rady Ministrów, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, osoby, którym Prezes

---

<sup>70</sup> Zgodnie z art. 79 Konstytucji są one następujące: skargę może wnieść tylko ten, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, skargę wnosi się na zasadach określonych w ustawie (ustawa z dnia 22 lipca 2016 roku o Trybunale Konstytucyjnym – Dz.U. 2016 poz. 1157); przedmiotem zaskarżenia może być tylko ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie którego zapadło orzeczenie dotyczące wnoszącego skargę; nie można zaskarżyć abstrakcyjnie samej ustawy albo samego aktu normatywnego; orzeczenie to musi mieć charakter ostateczny (nie można od niego odwołać się do wyższej instancji); orzeczenie to rozstrzyga o wolnościach lub prawach wnoszącego skargę albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem, oraz Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych. Odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu ponoszą również posłowie i senatorowie w zakresie podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego oraz nabywania tego majątku<sup>71</sup>. Omawiana regulacja wiąże się z realizacją trzech podstawowych funkcji. Po pierwsze, funkcja prewencyjna - czyli przeciwdziałanie naruszeniom konstytucji i ustaw przez wysokich urzędników państwowych. Po drugie, funkcja sprowadzająca się do oddziaływania represyjnego w stosunku do osoby która dopuściła się deliktu konstytucyjnego. Po trzecie, funkcja kompensacyjna, która ma wymiar ogólnospołeczny sprowadzające się do przekazania opinii społecznej że wysocy urzędnicy państwowi nie są bezkarni przypadku naruszenia prawa<sup>72</sup>.

Sądy, na gruncie obecnie obowiązującej Konstytucji, posiadają monopol na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, czyli wiążące rozstrzygnięcie sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest jednostka<sup>73</sup>. W tym kontekście rola władzy sądowniczej dla bezpieczeństwa państwa i obywateli, a także porządku publicznego jest kluczowa i odnosi się do orzekania w sprawach na gruncie wszystkich gałęzi prawa.

Powyższa analiza pozwala stwierdzić, że realizacją funkcji państwa w bezpieczeństwie zajmują się wszystkie ogniwa władzy publicznej. Każda bowiem ma w zakresie swego działania kompetencje pozwalające na kształtowanie, utrzymywanie lub przywracanie bezpieczeństwa zarówno państwa, jak i obywateli. W tym celu organy władzy publicznej

---

<sup>71</sup> Art. 198 w związku z art. 107 Konstytucji RP.

<sup>72</sup> A. Bień-Kacała, w: Z. Witkowski (red.), *Prawo Konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 534.

<sup>73</sup> L. Garlicki, *Polskie ...*, Warszawa 2015, s. 326.

wyposażane są w odpowiednie uprawnienia i obowiązki, ale także środki materialne pozwalające na wykonywanie powyższych funkcji.

Warto też w tym miejscu podkreślić, że współczesne państwo ma działać na rzecz swoich obywateli i to właśnie oni powinni być głównymi beneficjentami jego funkcjonowania. Bezpieczeństwo stanowi główny przedmiot działalności państwa. Nie kwestionując znaczenia pozostałych ogniw władzy publicznej dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa, należy zauważyć, że w sytuacji wzrostu znaczenia czynników wpływających na zagrożenia bezpieczeństwa państwa, to organy władzy wykonawczej podejmują strategiczne działania oraz decyzje mające na celu eliminowanie zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. Ochrona ludności stanowi „jedną z zasadniczych misji realizowanych w ramach bezpieczeństwa narodowego przez organy i instytucje państwowe, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne, organizacje pozarządowe oraz poszczególnych obywateli, a w uzasadnionych przypadkach także przez siły zbrojne, polegająca na realizacji szeregu działań zapobiegawczych, przygotowawczych i interwencyjnych oraz przywracających stan normalny, mająca na celu ochronę życia i zdrowia oraz cennego mienia, dóbr dziedzictwa kulturowego i środowiska w zakresie niezbędnym do przeżycia, a także na udzielaniu pomocy humanitarnej i prawnej w czasie katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i okupacji oraz bezpośrednio po nich”<sup>74</sup>.

Zgodnie z definicją przyjętą przez W. Kitlera ochrona ludności obejmuje całokształt działań wszelkich podmiotów prawa państwowego, każdego w zależności od jego statusu prawnego, zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa społeczeństwa, mienia, dóbr dziedzictwa narodowego

---

<sup>74</sup> W. Kitler, A. Skrabacz, Bezpieczeństwo ludności cywilnej, Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny, Warszawa 2010, s.67.

i środowiska w obliczu klęsk i katastrof naturalnych oraz spowodowanych przez człowieka, z wojną łącznie. Ochrona ludności jest zatem tą sferą bezpieczeństwa, która przede wszystkim skupia swoje zainteresowanie na zapewnieniu bytu człowieka, niezależnie od rodzaju przyczyny jego zagrożenia<sup>75</sup>.

Państwo, celem zapewnienia pełnej realizacji zadań z zakresu musi przede wszystkim wskazać organy administracji publicznej i podmioty właściwe w sprawach ochrony ludności, określić odpowiedzialność i zadania z zakresu ochrony ludności. Niezbędnym jest także unormowanie zasad współdziałania z organizacjami pozarządowymi w zakresie ochrony ludności. Organy państwa muszą stworzyć i utrzymywać zasoby ochrony ludności oraz zapewnić skuteczne ostrzeżenie, alarmowanie i informowanie ludności. Zadania z zakresu ratowania życia, zdrowia, mienia i środowiska oraz udzielania potrzebującym pomocy doraźnej polegającej na zapewnieniu podstawowych warunków do przetrwania muszą być realizowane w czasie pokoju, stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny<sup>76</sup>.

W ramach ochrony ludności mieścić się będą działania realizowane w związku z zagrożeniami o charakterze militarnym oraz działania związane z zagrożeniami niezwiązanymi z działaniami o charakterze zbrojnym. Na potrzeby te państwo tworzy pewne struktury. Zgodnie regulacją zawartą w art. 26 ust. 1 konstytucji „Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic”. Priorytetem działań Sił zbrojnych RP

---

<sup>75</sup> W. Kitler, Powszechna ochrona ludności w świetle ustaleń międzynarodowych, Zeszyt Problemy 1/2001, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2001, s. 19.

<sup>76</sup> Założenia do projektu ustawy o ochronie ludności, dostępne na [www.ock.gov.pl](http://www.ock.gov.pl) (dostęp 01.05.2018 r.).

jest obrona własnego terytorium, zaangażowanie międzynarodowe i wsparcie bezpieczeństwa wewnętrznego<sup>77</sup>. W warunkach, niewymagających podejmowania działań militarnych, na rzecz ochrony ludności, w tym ratownictwa, przewidziane są etatowe, wyspecjalizowane jednostki, których zadaniem jest udzielanie niezbędnej pomocy<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> A. Ostrowska [w:] M. Zdyb (red.), *Publicznoprawne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa 2014, s.139.

<sup>78</sup> M. Zdyb, J. Stelmasiak, K. Sikora, *System bezpieczeństwa i porządku publicznego, Organy i inne podmioty administracji*, Warszawa 2015, s. 32.

## **2. PRAWNOMIĘDZYNARODOWE UWARUNKOWANIA OCHRONY LUDNOŚCI W WARUNKACH DZIAŁAŃ ZBROJNYCH**

Warto zauważyć, że w warunkach działań wojennych ludność cywilna chroniona jest tzw. międzynarodowym prawem humanitarnym, normującym sposoby prowadzenia konfliktów zbrojnych, ochrony ich ofiar oraz uczestników. Ludność cywilna jest najbardziej narażona na skutki działań wojennych w toku działań zbrojnych. Nie ulega wątpliwości, że największymi ofiarami współczesnych konfliktów zbrojnych są właśnie osoby cywilne. Istota prawa humanitarnego sprowadza się do ochrony potencjalnych ofiar konfliktów zbrojnych, zarówno wśród bezpośrednio zaangażowanych w działania wojenne, jak i osób dotkniętych skutkami tych działań. Podstawowe normy zapewniające ochronę ludności cywilnej lub rannych i chorych, są normami bezwzględnie obowiązującymi. Wynikają one z ogólnych zasad humanitaryzmu. Nie wymagają aprobaty dowódcy co do takiego postępowania, a ich nieprzestrzeganie wiąże się z odpowiedzialnością karną. Ochrona ludności cywilnej przed skutkami walki zbrojnej oraz zagwarantowanie przestrzegania zasad jej traktowania należy do najważniejszych obszarów międzynarodowego prawa humanitarnego. Ogólny zakaz atakowania ludności i celów cywilnych oraz zakaz prowadzenia ataków bez rozróżnienia to kluczowe reguły prawa humanitarnego mające określać status ludności cywilnej w czasie konfliktów zbrojnych. konflikty zbrojne pociągają za sobą negatywne konsekwencje dla ludności cywilnej, zazwyczaj związane z brakiem poszanowania dla prawa, mowa tu przede wszystkim o represjach, przemocy na tle seksualnym, siłowym poborze do wojska, okaleczeniach, ale istotnym problemem stają się także, związane ze zniszczeniem

infrastruktury, choroby, utrata środków do życia, przesiedlenia i zjawisko uchodźstwa.

Podstawowymi dokumentami międzynarodowego prawa humanitarnego są cztery konwencje genewskie z 1949 roku i dwa protokoły dodatkowe do konwencji:

1. Pierwsza konwencja genewska chroni rannych i chorych w armiach czynnych,

2. Druga konwencja genewska chroni rannych, chorych i rozbitków sił zbrojnych na morzu,

3. Trzecia konwencja genewska chroni jeńców wojennych,

4. Czwarta konwencja genewska chroni ludność cywilną,

5. Dwa protokoły dodatkowe (1977), które wzmacniają ochronę ofiar konfliktów zbrojnych o charakterze międzynarodowym (protokół I) i niemiędzynarodowym (protokół II).

Inne akty normatywne w tym zakresie to protokół genewski zakazujący użycia gazów bojowych, konwencja genewska dotycząca niektórych broni konwencjonalnych (tzw. konwencja CCW, 1980) i traktat ottawski o zakazie min przeciwpiechotnych.

Prawo humanitarne, wspierane przez międzynarodowe prawo praw człowieka, przewiduje dodatkową, szczególną ochronę dla rannych, chorych i rozbitków, kobiet, dzieci i uchodźców. Osobami rannymi i chorymi są te, które „z powodu urazu, choroby lub innej ułomności fizycznej lub zakłóceń umysłowych potrzebują pomocy lub opieki medycznej i które powstrzymują się od jakiegokolwiek udziału w działaniach zbrojnych”. Ochroną przewidzianą dla rannych i chorych objęte są również wszystkie osoby, które z różnych względów wymagają pomocy medycznej: kobiety w ciąży i w czasie porodu, niemowlęta, osoby starsze i inwalidzi. Rozbitkowie, zaś to wszystkie osoby, które znalazły się w wodzie na skutek wypadku ich statku lub samolotu

i które powstrzymują się od działań zbrojnych. Ochrona rannych, chorych i rozbitków sprowadza się do zakazu atakowania tych osób oraz miejsc, w których przebywają, a także personelu medycznego sprawującego nad nimi opiekę. Ponadto, obowiązuje nakaz udzielania tym osobom pomocy. Kobiety podlegają specjalnej ochronie, która ma zapewnić im poszanowanie nietykalności oraz umożliwić pełnienie przez nie roli matki. Chronione są także przed niewolnictwem seksualnym, wymuszonym zachodzeniem w ciążę, stanowiącym praktykę zmieniania składu etnicznego społeczeństwa, podobnie jak wymuszona sterylizacja. Dzieci powinny być maksymalnie odseparowane od działań zbrojnych, zaś unormowania dotyczące dzieci dotyczą przede wszystkim nierozdzielania lub łączenia z rodziną, zapewnienia edukacji i ochrony przed wcielaniem do sił zbrojnych. Prawo humanitarne chroni ludność cywilną zarówno przed nakazem, jak i zakazem opuszczania miejsca zamieszkania, co oznacza, że przemieszczanie ludności cywilnej dopuszczalne jest tylko z powodów związanych z konfliktem i nie może być nakazywane z innych powodów niż bezpieczeństwo ludności i konieczność wojenna. Z drugiej strony nie wolno zakazywać opuszczania ludności cywilnej terenu działań zbrojnych.

Postanowienia obejmujące materię ochrony ludności w konfliktach zbrojnych zawiera także przyjęty dnia 8 czerwca 1977 r. Protokół Dodatkowy I do Konwencji Genewskich z 1949 r., dotyczący międzynarodowych konfliktów zbrojnych. Ma on na celu ograniczenie przemocy i ochronę ludności cywilnej poprzez dokładniejsze sformułowanie zasad prowadzenia działań zbrojnych. Pierwszy protokół do konwencji genewskich, przepisy dotyczące ochrony ludności zawiera w rozdziale VI „Obrona Cywilna”. Zgodnie zawartymi tam unormowaniami obronę cywilną rozumie się jako „wypełnianie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych [...] mających na celu

ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych, i przewyciężanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania” . W tym miejscu warto zaznaczyć, że przepis ten sprawiać może pewne trudności interpretacyjne i stał się powodem wielu dyskusji doktryny. Problematycznym jest sformułowanie opisujące obronę cywilną jako realizację zadań, nie tylko w warunkach działań zbrojnych, ale także w przypadku klęski żywiołowej. Literalne brzmienie tego przepisu wskazuje na to, że unormowania z zakresu obrony cywilnej będą miały zastosowanie zarówno w czasie wojny jak i w przypadku zaistnienia klęski żywiołowej w okresie pokoju. Z drugiej strony, biorąc pod uwagę kontekst całego dokumentu jakim jest Konwencja Genewska i uwzględniając fakt, że klęski żywiołowe mogą wystąpić w czasie wojny, trudno nie zauważać odmiennego podejścia do tej kwestii. Wydaje się to tym bardziej uzasadnione, gdy uwzględni się fakt, że klęski żywiołowe mogą być samymi wywołane działaniami wojennymi, np. pożary, zalania wodą, czy epidemie chorób zakaźnych.

Warto też w tym miejscu uwzględnić, że w warunkach wojennych służby i straże powołane do podejmowania działań zapobiegawczych i usuwania skutków powyższych zdarzeń nie będą w stanie w pełni ich realizować. Można więc zakładać, że zamierzeniem Prawodawcy Międzynarodowego jest zabezpieczenie wykonywania tych zadań właśnie w warunkach działań o charakterze zbrojnym.

Protokół określa wiele szczegółowych zadań obrony cywilnej, między innymi takich, jak ratownictwo, ewakuacja, organizacja pomocy medycznej, walka z pożarami, przygotowanie schronów, wykrywanie a także oznaczanie stref niebezpiecznych, ratowanie dóbr niezbędnych do przetrwania ludności. Unormowania te nie determinują sposobu

ich tworzenia, struktury organizacyjnej, tym samym Państwa-Sygnatariusze samodzielnie kształtują organizację obrony cywilnej w ramach własnych porządków prawnych. Protokół zakazuje władzom okupacyjnym zmiany wewnętrznej struktury oraz personelu tej organizacji. Podstawową zasadą funkcjonowania organizacji obrony cywilnej jest całkowity i bezwzględny zakaz angażowania się w działania szkodliwe dla nieprzyjaciela. Organizacje cywilne obrony cywilnej, jak też ich personel powinny być szanowane i chronione. Mają one prawo do wypełniania swych zadań obrony cywilnej, z wyjątkiem wypadków stanowczej konieczności wojskowej. Na terytoriach okupowanych organizacje obrony cywilnej otrzymają od władz ułatwienia konieczne do wypełniania swych zadań. W żadnym wypadku ich personel nie może być zmuszany do działalności, która przeszkadzałaby należytemu wypełnianiu tych zadań. Każda ze stron konfliktu powinna dołożyć starań, by jej organizacje obrony cywilnej, a także ich personel, budynki i materiały mogły być zidentyfikowane, gdy są całkowicie przeznaczone do realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej. Schrony oddane do dyspozycji ludności cywilnej powinny być rozpoznawalne w analogiczny sposób. Ponadto, strony konfliktu powinny również dołożyć starań, by określić i wprowadzić metody i zasady postępowania, które pozwoliłyby zidentyfikować schrony cywilne, a także personel, budynki i materiały obrony cywilnej, noszące międzynarodowy znak rozpoznawczy obrony cywilnej. Międzynarodowy znak rozpoznawczy obrony cywilnej składa się z równobocznego niebieskiego trójkąta na pomarańczowym tle, gdy jest stosowany do ochrony organizacji obrony cywilnej, ich budynków, ich personelu i materiałów albo do ochrony schronów cywilnych. Niezależnie od stosowania znaku rozpoznawczego strony konfliktu mogą porozumieć się co do używania sygnałów rozpoznawczych w celu identyfikacji służb obrony cywilnej.

Unormowania, o których mowa powyżej obowiązują od momentu rozpoczęcia działań zbrojnych. Jeśli co najmniej dwa państwa uczestniczą w sporze i angażują do niego własne siły zbrojne, to konflikt zbrojny już istnieje i mają do niego zastosowanie przepisy prawa międzynarodowego. Państwo zobowiązane jest do zapewnienia bezpieczeństwa oraz ochrony swoich obywateli w każdym czasie, podczas pokoju, w trakcie sytuacji kryzysowych, w czasie stanów nadzwyczajnych oraz w czasie wojny. To wymaga stworzenia systemu ochrony ludności, na który składać się będą stosowne unormowania, organy wykonujące zadania w tym zakresie, a także środki materialne niezbędne dla prawidłowego i pełnego wykonywania tychże działań. Niezbędnym zatem jest stworzenie systemu bezpieczeństwa, który uwzględni wszelkie zagrożenia – militarne i niemilitarne i będzie stanowił całokształt rozwiązań prawnych, organizacyjnych i technicznych, pozostających w dyspozycji państwa, które służą zapewnieniu jego bezpieczeństwa, trwałości i warunków rozwoju ustroju, ochronie zasad konstytucyjnych, praw obywatelskich i zasad współżycia społecznego oraz zabezpieczeniu stosunków regulowanych normami moralnymi i zwyczajowymi. System ten na celu ma podejmowanie efektywnych działań, związanych z reagowaniem w sytuacji zagrożenia. Cel ten realizowany jest przez organy administracji publicznej we współdziałaniu z licznymi podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo, których działania skierowane są na zapobieganie powstawaniu sytuacji kryzysowych, przejmowanie nad nimi kontroli, minimalizację strat, usuwanie skutków i odtwarzanie poprzedniego stanu zasobów i infrastruktury.

Problematyka ochrony ludności zdeterminowana jest członkostwem w organizacjach międzynarodowych. Polska jest członkiem m.in. Organizacji Narodów Zjednoczonych, Organizacji Paktu

Północnoatlantyckiego oraz Unii Europejskiej. Wszystkie te podmioty prawa międzynarodowego podejmują działania w zakresie ochrony ludności, zarówno w warunkach zagrożeń militarnych, jak i tych niezwiązanych z działaniami wojennymi. Wynika to przede wszystkim z faktu, że we współczesnym świecie efektywne minimalizowanie zagrożeń realizowane jest w ramach współpracy międzynarodowej, gdyż żadne z państw nie jest w stanie samodzielnie walczyć ze współcześnie występującymi, często niezmiernie skomplikowanymi zagrożeniami. Wiele państw nie ma możliwości samodzielnie zapewnić sobie trwałego bezpieczeństwa. Mało tego, obecnie „zacierają się granice między bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym, występują ścisłe związki między poszczególnymi jego rodzajami, zaś proces globalizacji sprawia, że nie można rozpatrywać różnych kwestii bezpieczeństwa rozdzielnie, a co za tym idzie, działania na rzecz jego zapewnienia muszą mieć charakter interdyscyplinarny i międzyagencyjny”<sup>79</sup>. Dlatego też, niezbędnym dla międzynarodowej społeczności stało się zacieśnianie współpracy pomiędzy różnymi organizacjami kształtującymi ład i bezpieczeństwo na świecie, a także tworzenie sprawnych systemów zarządzania kryzysami. Międzynarodowa społeczność podjęła działania mające na celu tworzenie zbiorowych systemów zarządzania bezpieczeństwem i reagowania w sytuacjach nadzwyczajnych.

W ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych, na podstawie mandatu Rady Bezpieczeństwa, poszczególne misje pokojowe zajmują się ochroną ludności cywilnej. Ponadto, ONZ realizuje działania humanitarne przez szereg agend. Biuro NZ ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej (ang. *United Nations Office for the*

---

<sup>79</sup> W. Kitler, M. Czyruk, M. Karpiuk (red.), *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP*, Wydawnictwo AON, Warszawa 2013, s. 22.

*Cooperation of Humanitarian Affairs* - OCHA) ma na celu koordynację pomocy humanitarnej świadczonej przez różnego rodzaju aktorów humanitarnych. Istotną rolę w kontekście działań związanych z ochroną ludności pełni Urząd Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców (ang. *United Nations High Commissioner for Refugees* - UNHCR), który koordynuje działania mające na celu ochronę uchodźców, w tym m.in. pomoc w zapewnieniu azylu. Ponadto ONZ stworzyło instrumenty związane z ochroną ludności m.in. Światowy Program Żywnościowy (ang. *World Food Program* - WFP), Fundusz Narodów Zjednoczonych na Rzecz Dzieci (ang. *United Nations Children's Fund* - UNICEF), Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (ang. *United Nations Development Program* - UNDP), Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (ang. *International Organization for Migration* - IOM).

Dokumentem bezpośrednio odnoszącym się do problematyki pomocy humanitarnej, określającym cele, zakres i podmioty zobowiązane do udzielania pomocy humanitarnej jest Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 19 grudnia 1991 roku w sprawie wzmocnienia koordynacji pomocy udzielanej przez Narody Zjednoczone w sytuacjach zagrożeń. Działalność ONZ w przedmiotowym zakresie doprowadziła do usystematyzowania współdziałania sfery cywilnej i wojskowej, zastrzegając, że użycie zasobów wojskowych lub obrony cywilnej w celu udzielenia pomocy humanitarnej powinno mieć miejsce dopiero po wyczerpaniu innych możliwości. Sferą działań humanitarnych ONZ obejmuje także działania ratownicze. Są to przede wszystkim działania poszukiwawczo-ratownicze (ang. *Search and Rescue*) prowadzone po wystąpieniu katastrof naturalnych lub technicznych.

W obliczu zagrożeń XX i XXI międzynarodowa społeczność stanęła przed koniecznością zacieśniania współpracy pomiędzy różnymi organizacjami kształtującymi ład i bezpieczeństwo na świecie, a także tworzenia

sprawnych systemów zarządzania kryzysami. Trend ten spowodował rozszerzenie zakresów aktywności także na szczeblu Unii Europejskiej, która podejmuje działania mające na celu wyeliminowanie zagrożeń, wpływających bezpośrednio na jej funkcjonowanie. W zasadzie od początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku UE angażuje się w dziedzinę reagowania kryzysowego. Podjęto działania mające na celu rozwój jej struktur w różnych sferach bezpieczeństwa, zarówno w aspekcie wewnętrznym jak i zewnętrznym. Przyczyniło się to do powstania wielu organów, wytyczających strategicznych kierunków polityki jak i tworzenie prawa regulującego niniejszą kwestię. Stanowiło to podstawy systemu reagowania kryzysowego, w którym Unia Europejska obecnie funkcjonuje.

Kamieniem milowym rozwoju omawianej dziedziny było stworzenie Unii Europejskiej oraz powołanie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa w traktacie z Maastricht z 7 lutego 1992 roku. Traktat stanowił podstawę prawną przyszłego systemu zarządzania sytuacjami kryzysowymi. Normy te zawarto w dwóch rozdziałach Traktatu w „Postanowieniach wspólnych” – Tytuł I, jak i „Postanowieniach dotyczących Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa” – Tytuł V, które zostały opisane w artykule „J” składającego się z jedenastu punktów. Unormowania traktatowe w przedmiocie tworzenia struktur wspólnej obrony były dość nieprecyzyjne, co związane było z niewykształconą jeszcze koncepcją podziału kompetencji pomiędzy państwa członkowskie a Unię. Dlatego postanowiono, że Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa kształtują państwa członkowskie wspólnie z Unią Europejską. W art. J.4 postanowiono, że Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa obejmować ma całość spraw dotyczących bezpieczeństwa Unii, w tym stopniowe określanie założeń wspólnej polityki obronnej, która miałyby

doprowadzić do stworzenia wspólnej obrony. Tak sformułowane unormowanie, będące wynikiem kompromisu osiągniętego pomiędzy zwolennikami, a przeciwnikami współdziałania NATO i Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa, umożliwił opracowywanie jednolitej polityki obronnej, dodatkowo pozostawiając otwartą opcję stworzenia wspólnej obrony w przyszłości. W konsekwencji omawianych uregulowań realizację działań Unii Europejskiej, dotyczących problematyki obronności przekazano Unii Zachodnioeuropejskiej (dalej powoływana jako: UZE), zastrzegając jednocześnie, że stanowić ma ona spójną część Unii Europejskiej, poprzez włączenie UZE do nowostworzonej struktury organizacyjnej, czyli Unii Europejskiej. Jednak pomimo zawartych w traktacie uregulowań UZE z punktu widzenia formalnoprawnego w dalszym ciągu funkcjonowała, jako niezależna organizacja, wyposażona we własny organ - radę, która uprawniona była do samodzielnego podejmowania decyzji w sferze bezpieczeństwa. Warto zaznaczyć, że w ramach UZE opracowano bardzo istotny plan działania w zakresie reagowania kryzysowego. Rada Ministrów UZE przyjęła 19 czerwca 1992 roku tzw. Deklarację Petersberską, stanowiącą, że formacje militarne krajów członkowskich UZE mogą być wykorzystane do zadań ratunkowych i humanitarnych, a także realizacji działań pokojowych, użycia jednostek bojowych w celu opanowania sytuacji kryzysowej nazywane misjami petersberskimi.

Kolejnym etapem kształtującym Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej (dalej powoływana jako WPZiB) były zmiany jakie nastąpiły wraz z podpisaniem Traktatu Amsterdamskiego z 2 października 1997 roku. Traktat ten wzmacniał rolę WPZiB, uzupełniając ją o nowe elementy, które zwiększyły obszar działania w dziedzinie reagowania kryzysowego. Zmniejszono zakres kompetencji Państw Członkowskich w przedmiotowej materii

na rzecz Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej. Rezultatem tych zmian było znaczące zwiększenie zakresu decyzyjności organów unijnych w obszarze polityki bezpieczeństwa jak i stosunków zewnętrznych. Zmiany te wyrażały się także powołaniem Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Traktat Amsterdamski sprecyzował relację między Unią Zachodnioeuropejską a Unią Europejską, czego konsekwencją było podporządkowanie i zobligowanie UZE do wspierania UE w kształtowaniu WPZiB. Tym samym wzrosło znaczenie UE w kształtowaniu polityki bezpieczeństwa. Wzrost znaczenia i rozwój WPZiB znalazły swój wyraz w dokumencie przyjętym przez Radę Europejską 12 grudnia 2003 roku Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa – Bezpieczna Europa w lepszym świecie. Do Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa dodano przyjętą w marcu 2010 roku, kompleksowo przedstawiającą aktualne zagrożenia wewnętrzne dla państw wspólnoty jak i odnoszącą się do reagowania w sytuacjach kryzysowych oraz ochrony obywateli Strategię bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej: „Strategię bezpieczeństwa wewnętrznego przyjęto, jako czynnik dalszego rozwoju Europy (...), ma ona służyć zapobieganiu przestępczości i zwiększać zdolność do szybkiego i właściwego reagowania na klęski żywiołowe i antropogeniczne przez skuteczne opracowywanie odpowiednich instrumentów i zawiadywanie nimi”<sup>80</sup>.

Bardzo ważne zmiany dla funkcjonowania UE przyniosło podpisanie 13 grudnia 2007 roku Traktatu z Lizbony, na którego podstawie Unia uzyskała osobowość prawną, stając się tym samym podmiotem prawa międzynarodowego. Ochrona ludności, jako obszar działalności Unii Europejskiej, został formalnie wyodrębniony w Traktacie lizbońskim,

---

<sup>80</sup> Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej, Urząd Publikacji UE 2010.

potwierdzającym przewodnią rolę państw członkowskich w zapewnianiu ochrony ludności oraz wspomagającą rolę UE w zakresie rozwoju zasobów i wzajemnego udzielania pomocy w przypadku katastrof naturalnych, technologicznych lub ataku terrorystycznego.

W dziedzinie bezpieczeństwa i reagowania kryzysowego, powołano Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, który wspomagany jest przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych. Normy traktatowe zostały uzupełnione poprzez prawo wtórne. Unormowano prawne instrumenty i mechanizmy reagowania kryzysowego, jak i systemy wczesnego ostrzegania. Wraz z wydaniem Rozporządzenia Rady UE i Parlamentu Europejskiego z dnia 15 listopada 2006 roku został utworzony Instrument na rzecz Stabilności. Dokument ten zakładał, że w przypadku wystąpienia kryzysu podstawowym celem instrumentu będzie dążenie do zapewnienia stabilności za pomocą skutecznego działania mającego na celu pomoc w przywracaniu lub ustanawianiu stosownych warunków do realizacji wspólnotowej współpracy i polityki rozwoju oraz zapewnienia pomocy w przeciwdziałaniu zagrożeniom globalnym. Na podstawie decyzji Rady z dnia 5 marca 2007 roku opracowano Instrument Finansowy Ochrony Ludności dla sytuacji nadzwyczajnych. Głównym jego założeniem było uzupełnianie i wspieranie operacji państw członkowskich, których celem jest ochrona ludności oraz środowiska, mienia w tym dziedzictwa kulturowego w razie wystąpienia klęsk żywiołowych lub katastrof wywołanych przez człowieka oraz aktów terroru. Późniejsza decyzja Rady z dnia 8 listopada 2007 roku stanowiła aktualizację Mechanizmu Ochrony Ludności (utworzonego w 2001 roku) na potrzeby podniesienia poziomu i zdolności koordynacji ochrony ludności cywilnej podczas wystąpienia zagrożenia. Mechanizm

ten zostaje uruchomiany jedynie wówczas, gdy państwo dotknięte zagrożeniem nie posiada wystarczających sił i środków do przeciwdziałania sytuacji kryzysowej oraz wystąpi o pomoc do UE, co koresponduje z unijną zasadą subsydiarności. Ostatecznie wydaniem decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z dnia 13 grudnia 2013 roku stworzono nowy Unijny Mechanizm Ochrony Ludności systematyzujący dotychczasowy Instrument Finansowy Ochrony Ludności oraz Mechanizm Ochrony Ludności. Ponadto w obszarze ochrony ludności doszło do przyjęcia konkluzji Rady UE w sprawie zintegrowanego podejścia do efektywniejszej komunikacji w sytuacjach zagrożeń. Warto zauważyć, że Polska przewodniczyła pracom zmierzającym do wypracowania nowej formuły ochrony ludności na poziomie unijnym. Unijny mechanizm ochrony ludności obejmuje dobrowolną pulę zasobów zadeklarowanych przez państwa członkowskie do natychmiastowego udostępnienia w UE lub poza UE. Ośrodkiem operacyjnym mechanizmu ochrony ludności jest Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego, które działa całodobowo i koordynuje unijną reakcję na klęski. Za Unijny Mechanizm Ochrony Ludności (UCPM) odpowiada Dyrekcja Generalna ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (DG ECHO) Komisji Europejskiej. Wiodącą rolę w sferze wewnętrznego reagowania kryzysowego Unii Europejskiej pełni Komisja Europejska. Do jej najważniejszych zadań można zaliczyć podejmowanie działań na rzecz rozbudowy bazy wiedzy na temat ryzyk związanych z klęskami i katastrofami oraz wymiany informacji na ten temat wśród państw członkowskich, propagowanie wymiany dobrych praktyk w zakresie przygotowywania krajowych systemów ochrony ludności cywilnej, wysyłanie ekspertów na wniosek państwa członkowskiego w celu wsparcia fachową wiedzą w zakresie zapobiegania, zapewniania gotowości oraz reagowania w sytuacji

kryzysowej. Dodatkowo Komisja zarządza Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego oraz Wspólnym Systemem Łączności i Informacji w Sytuacjach Nadzwyczajnych celem ułatwienia komunikacji z punktami kontaktowymi w krajach członkowskich. Istotną decyzją z dnia 23 grudnia 2005 roku było utworzenie Ogólnego Systemu Szybkiego Reagowania „ARGUS”, którego zadaniem jest zwiększenie zdolności Komisji w przypadku sprawnego i szybkiego działania w sytuacji wystąpienia zagrożenia. Komisja ma do dyspozycji również systemy wczesnego ostrzegania, do których należą między innymi:

RAPEX – system wczesnego ostrzegania mający na celu eliminację pojawienia się na rynku wadliwych produktów (niezwiązanych z żywnością);

RASFF – system ostrzegania w przypadku wystąpienia niebezpiecznych produktów żywnościowych;

RAS-BICHAT – system wczesnego ostrzegania w wypadku pojawienia się zagrożenia biologicznego lub chemicznego;

EWRS – system wczesnego alarmowania i ostrzegania, który ma za zadania informowanie o niebezpieczeństwach epidemiologicznych;

TRACES – zintegrowany system weterynaryjny, który informuje w przypadku wystąpienia zagrożeń podczas transportu zwierząt jak i produktów zwierzęcych;

CIWIN – system ochrony i ostrzegania o niebezpieczeństwach dla unijnej sieci infrastruktury krytycznej;

ECURIE – system natychmiastowego powiadamiania w przypadku wystąpienia niebezpieczeństw o charakterze radiologicznym lub nuklearnym.

Komisji Europejskiej podlega Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego, działające w ramach Wspólnotowego Mechanizmu Ochrony

Ludności od 23 października 2001 roku, a obecnie w ramach Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności. W jego ramach odbywa się prowadzenie działań w sytuacjach zagrożeń naturalnych, jak i spowodowanych przez człowieka. Niezmiernie ważną funkcją Centrum jest monitorowanie w trybie dwudziestoczterogodzinnym sytuacji kryzysowych, koordynowanie operacji ratowniczych i humanitarnych prowadzonych w ramach Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności. Ponadto, Centrum utrzymuje stały kontakt z instytucjami koordynującymi działania w państwach uczestniczących oraz doradza im i informuje o pozostających w dyspozycji unijnych siłach i środkach. Centrum pełni rolę unijnej platformy umożliwiającej Komisji monitorowanie sytuacji kryzysowych i koordynację działań. Jego celem jest także ułatwianie komunikacji pomiędzy państwami uczestniczącymi, państwem dotkniętym klęską żywiołową i ekspertami w terenie, a także opracowywanie i rozpowszechnianie materiałów informacyjnych oraz wspieranie współpracy w zakresie ochrony ludności i pomocy humanitarnej. W celu odejścia od reaktywnej i doraźnej koordynacji na rzecz zaplanowanego, ustalonego wcześniej, przewidywalnego systemu, utworzono Europejską Zdolność Reagowania Kryzysowego, przyjmującą postać „dobrowolnej puli” zasobów na potrzeby reagowania na klęski żywiołowe, które zostały zadeklarowane wcześniej przez państwa uczestniczące. Środki te mogą zostać wykorzystane jedynie, pod warunkiem, że Komisja uzna to za niezbędne. Na Europejską Zdolność Reagowania Kryzysowego składają się zespoły pomocy doraźnej, eksperci oraz sprzęt z wielu państw UE. Zasoby te są w stanie gotowości i zostają udostępnione w ramach unijnych operacji ochrony ludności na całym świecie, jeśli tylko zajdzie taka potrzeba.

Bardzo istotny wpływ na wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa mają Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej<sup>81</sup>. Rada Europejska odpowiedzialna jest za wytyczanie ogólnych kierunków działania w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz określanie interesów Unii. W zakresie jej kompetencji należy również wybór Przewodniczącego RE, który zarządza jej pracami, reprezentuje Unię na zewnątrz, a także jest uprawniony do zwoływania posiedzenia RE, gdy sytuacja międzynarodowa wymaga określenia kierunków działania Unii. Rada Unii Europejskiej, na podstawie wytyczonych przez Radę Europejską kierunków działania, wydaje decyzje dotyczące stosownych dziedzin. Rada UE składa się ona z ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich, a przewodniczy jej Wysoki Przedstawiciel UE do spraw Zagranicznych i Bezpieczeństwa. Najważniejsze w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa są spotkania przedstawicieli rządów państw członkowskich UE, próbujących wypracować wspólne stanowisko.

Wysoki Przedstawiciel ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (dalej powoływana jako: WPZiB) jest organem politycznym, realizującym cele WPZiB. Osoba pełniąca tę funkcję mianowana jest bezkadencyjnie przez Radę Europejską za zgodą przewodniczącego Komisji (może być odwołany w ten sam sposób). Zadaniem Wysokiego Przedstawiciela jest prowadzenie unijnej dyplomacji oraz opracowywanie i realizowanie celów WPZiB poprzez swoje propozycje, działając z upoważnieniem Rady, jak i podejmuje decyzje strategiczne i operacyjne w sferze reagowania kryzysowego. Wysoki Przedstawiciel ma za zadanie utrzymywać kontakt pomiędzy Radą i Parlamentem Europejskim. W tym celu może zgłaszać wnioski

---

<sup>81</sup> Art. 26 Traktatu o Unii Europejskiej

i inicjatywy do Rady oraz informuje Parlament o kierunkach polityki w danych dziedzinach . Dodatkowo pełni on funkcję przewodniczącego Rady ds. Zagranicznych, zasiada w Komisji, jako jeden z wiceprzewodniczących oraz kieruje Europejską Służbą Działań Zewnętrznych, do której zadań należy wspieranie Wysokiego Komisarza w jego działaniach, współpraca ze służbami państw członkowskich, wspieranie pokoju, promowanie integracji, zapobieganie konfliktom oraz udzielanie pomocy wszystkim instytucjom realizującym swoje funkcje w sferze zewnętrznych stosunków UE .

Traktat o Unii Europejskiej w art. 25 określa instrumentarium realizacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, do których należą ogólne wytyczne, przyjmowanie decyzji określających: działania prowadzone przez Unię, stanowiska podjęte przez Unię, zasady wykonania decyzji odnośnie działań i stanowisk, umacnianie systematycznej współpracy. Art. 196 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wskazuje, że działania Unii powinny zmierzać do wspierania szybkiej i skutecznej współpracy operacyjnej krajowych służb ochrony ludności na terenie Unii oraz do wspierania spójności międzynarodowych działań w zakresie ochrony ludności.

### 3. REALIZACJA ZADAŃ Z ZAKRESU OCHRONY LUDNOŚCI W ŚWIETLE PRAWA POLSKIEGO

Biorąc od uwagę zasady ustrojowe uregulowane w art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że niezbędnym jest określenie przez akty prawa powszechnie obowiązującego kompetencji do działania organów. Ponadto, obowiązuje zakaz domniemywania kompetencji oraz dowolnego ich wykonywania<sup>82</sup>. Rzeczpospolita Polska chroni swych obywateli przed różnego rodzaju niebezpieczeństwami wewnętrznymi i zewnętrznymi poprzez szereg aktów prawnych mających na celu zagwarantowanie bezpieczeństwa<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> P. Tuleja [w:] Konstytucja RP. Komentarz, red. M. Safjan, L. Bosek, t. 1, Warszawa 2016, s. 305.

<sup>83</sup> W celu zapewnienia zdolności Rzeczypospolitej Polskiej do przeciwdziałania ewentualnej agresji militarnej ze strony któregośkolwiek państwa oraz określenia warunków organizowania przygotowań obronnych Rada Ministrów w rozporządzeniu z dnia 21 września 2004 roku określiła stany gotowości obronnej państwa, ich rodzaje i okoliczności wdrożenia<sup>83</sup>. Rozporządzenie przewiduje trzy stany gotowości obronnej państwa.

Stan stałej gotowości obronnej państwa to tzw. czas pokoju, gdy nie stwierdza się istotnych zagrożeń zewnętrznego bezpieczeństwa państwa. W stanie stałej gotowości państwa realizowane są zadania planistyczne, organizacyjne, szkoleniowe oraz kontrolne. Przedsięwzięcia te obrona cywilna realizuje w celu ochrony ludności, zakładów pracy, urzędów użyteczności publicznej, dóbr kultury, żywności, wody i innych dóbr niezbędnych do przetrwania. W czasie pokoju obrona cywilna może współdziałać w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków. Wymienione zadania mają na celu utrzymanie w sprawności systemu obronnego państwa.

Stan gotowości obronnej państwa czasu kryzysu wprowadza się w razie zaistnienia zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa wymagającego uruchomienia wybranych elementów systemu obronnego lub realizacji zadań ustalonych dla tego stanu. Wykonanie przedsięwzięć przewidzianych dla stanu gotowości obronnej państwa czasu kryzysu zapewnia możliwość szybkiego rozwinięcia jednostek przewidzianych do militaryzacji, rozwinięcia określonych organów obrony cywilnej na stanowiskach kierowania oraz zapewnia sprawne wykonanie przedsięwzięć związanych z rozwinięciem urzędów specjalnych obrony cywilnej i przygotowaniem budowli ochronnych.

Ustawy określają podział administracyjny i terytorialny państwa, nakładając na poszczególne komórki rządowe i samorządowe prawa i obowiązki oraz zadania z zakresu bezpieczeństwa<sup>84</sup>.

## **Obrona cywilna**

Polski ustawodawca normując problematykę ochrony ludności najwcześniej uregulował kwestię obrony cywilnej. Obrona cywilna stanowi element systemu obrony państwa. Według ustawodawcy jest to system, mający na celu m.in. ochronę ludności<sup>85</sup>, zakładów pracy i użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk

---

Stan gotowości obronnej państwa czasu wojny wprowadza się w celu odparcia bezpośredniej zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. W stanie gotowości obronnej państwa czasu wojny realizuje się zadania umożliwiające przeprowadzenie powszechnej mobilizacji, wprowadzenie stanu wojennego oraz pełne rozwinięcie systemu obronnego państwa. Obrona cywilna w stanie gotowości obronnej państwa czasu wojny realizuje przedsięwzięcia zapewniające możliwość pełnego rozwinięcia sił i środków obrony cywilnej.

Za realizację zadań związanych z podwyższaniem gotowości obronnej państwa i koordynację zadań odpowiadają ministrowie i wojewodowie zgodnie z *Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 roku w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony* (Dz. U. 2004, Nr 16, poz. 152).

<sup>84</sup> F.R. Krynojewski, *Obrona cywilna Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2012, s.14-15.

<sup>85</sup> Ochrona ludności w ramach obrony cywilnej występuje w formie ochrony zbiorowej oraz indywidualnej.

Na poziomie zbiorowym prowadzona jest przez instytucje państwowe i obejmować może takie działania, jak ewakuacja, tworzenie miejsc schronienia, wykrywanie zagrożeń i alarmowanie o nich. Z kolei na poziomie indywidualnym opiera się na zasobie wiedzy obywatela odnośnie zachowania się w obliczu zagrożenia (m.in. znajomość zasad udzielania pierwszej pomocy, ewakuacji, sygnałów alarmowych, gromadzenia zapasów wody i żywności). Zob. B. Michailiuk, *Miejsce ochrony ludności i ratownictwa w systemie bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Zeszyty Naukowe WSEI seria: ADMINISTRACJA, 5(1/2015), s. 69.

żywiolowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków. W Polsce działania z zakresu obrony cywilnej<sup>86</sup> unormowane zostały w ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U z 2018r., poz. 1459 z późn. zm.)<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> Początkowy etap funkcjonowania Obrony Cywilnej charakteryzował się j głęboką korelacją ze strukturami sił zbrojnych. Wynikało to niewątpliwie z przynależności OC do struktur resortu obrony narodowej. Wskazywała na to także wymogi personalne dotyczące Szefa Obrony Cywilnej Kraju, który jako zawodowy oficer skupiał w sobie pewne elementy funkcjonowania OC i obrony narodowej. Istotnym dla późniejszego funkcjonowania obrony cywilnej było ratyfikowanie 19 września 1991 r. Protokołów Dodatkowych I i II z 1977 r. do Konwencji Genewskich z 1949 r., które w Polsce obowiązywały od 23 kwietnia 1992 r. Wymogły one modyfikację zakresu zadań obrony cywilnej. Zob. szerzej: P. Szmikowski, System ochrony ludności w Polsce – Historia i Współczesność, Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych, Nr 4/2012, s. 147 i nast.

<sup>87</sup> Przepisy ustawy stwierdzają, iż Obrona Ojczyzny jest sprawą i obowiązkiem wszystkich obywateli Rzeczypospolitej Polskiej a umacnianie obronności Rzeczypospolitej Polskiej, przygotowanie ludności i mienia narodowego na wypadek wojny oraz wykonywanie innych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony należy do wszystkich organów władzy i administracji rządowej oraz innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także do każdego obywatela w zakresie określonym w ustawach. W art. 4 ustawy zdefiniowano powszechny obowiązek obrony, jako zobowiązanie do: pełnienia służby wojskowej, wykonywania zadań wynikających z nadanych przydziałów kryzysowych i mobilizacyjnych, świadczenia pracy w ramach pracowniczych przydziałów mobilizacyjnych, pełnienia służby w obronie cywilnej, odbywaniu edukacji dla bezpieczeństwa, uczestniczenia w samoobronie ludności, odbywaniu ćwiczeń i służby w jednostkach zmilitaryzowanych i przeznaczonych do militaryzacji, pełnieniu służby zastępczej na zasadach określonych w ustawie z dnia 28 listopada 2003 roku o służbie zastępczej (Dz. U. Nr 223, poz. 2217, z późn. zm.). Dlatego też, obowiązkowi służby w obronie cywilnej podlegają osoby uznane za zdolne do służby wojskowej, przeznaczone zamiast zasadniczej służby wojskowej do odbycia: zasadniczej służby w oddziałach obrony cywilnej, jeżeli nie korzystają z odroczenia zasadniczej służby wojskowej, szkolenia w oddziałach obrony cywilnej, przeznaczeni do tej służby: żołnierze rezerwy nieprzewidziani do służby wojskowej albo do służby, w jednostkach zmilitaryzowanych, mężczyźni niepodlegający obowiązkowi służby wojskowej, do końca roku kalendarzowego, w którym kończą sześćdziesiąt lat życia

W dniu 19 września 1991 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej ratyfikował Protokoły Dodatkowe z dnia 8 czerwca 1977 r. do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r.<sup>88</sup> W art. 80 ust. 2 Protokołu Dodatkowego I zobowiązano umawiające się strony do wydania zarządzenia i instrukcje w celu zapewnienia przestrzegania niniejszego protokołu. Obowiązek ten polski Ustawodawca zrealizował w ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polski, która w art. 137 określa zakres zadań przewidzianych dla obrony cywilnej na terenie RP. Zadania te obejmują: ochronę ludności cywilnej, zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej, ochronę dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy osobom poszkodowanym podczas wojen oraz współdziałanie przy zwalczaniu klęsk żywiołowych, zagrożeń środowiska oraz usuwanie ich skutków.

Zestawiając unormowania prawa międzynarodowego w zakresie definicji obrony cywilnej z regulacją tejże problematyki zawartej w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP, należy zwrócić uwagę, że polski ustawodawca potraktował obronę cywilną, jako organizację, a zadania z zakresu ochrony ludności<sup>89</sup>. Ponadto, położył nacisk na zagadnienia

---

oraz kobiety począwszy od 1 stycznia roku, w którym kończą osiemnaście lat życia, do końca roku kalendarzowego, w którym kończą pięćdziesiąt lat życia.

<sup>88</sup> Stosowne oświadczenie Prezydenta RP zostało opublikowane w Dz. U. z 1992 r. Nr 41 poz. 175.

<sup>89</sup> Zadania z zakresu ochrony ludności obejmować powinny, jak wskazuje literatura pozaprawna, cztery fazy:

1. zapobieganie (działania minimalizujące straty), obejmująca prace legislacyjne, planowanie, tworzenie zapasów, budowa struktur organizacyjnych, konstruowanie budowli i systemów zabezpieczających (ukrycia, schrony, wały przeciwpowodziowe), kontrola (graniczna, przewozowa, itp.);
2. osiągnięcie gotowości, przez którą należy rozumieć ustawiczne badania, doskonalenie służb ratowniczych, ich wyposażenie, edukacja społeczeństwa, symulacje i ćwiczenia, opracowywanie procedur działania;
3. reagowanie na zagrożenia, czyli organizowanie ośrodków kierowania i koordynacji, poszukiwanie i udzielanie pomocy poszkodowanym, likwidacja ognisk

ochrony ludności, infrastruktury i dóbr kultury w czasie wojny, na drugim miejscu umieszczając zadania związane ze współdziałaniem obrony cywilnej w czasie pokoju w sytuacji klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków. Podkreślenia wymaga zastosowane przez Ustawodawcę pojęcie „współdziałanie”<sup>90</sup>, które nie zostało w tym dokumencie normatywnym doprecyzowane, tzn. nie określono w jakich okolicznościach i z kim ma ono zachodzić. Tak unormowana obrona cywilna, wiąże się z nałożeniem na obywateli pewnych obowiązków, które mogą być wykonywane w dwojaki sposób. Po pierwsze, odbywanie służby w obronie cywilnej, edukacji dla bezpieczeństwa, szkolenia w zakresie powszechnej samoobrony ludności. Po drugie: wykonywanie innych zadań przewidzianych w ustawie<sup>91</sup>.

Pełnienie służby w obronie cywilnej sprowadza się do wykonywania wielu obowiązków zarówno w czasie wojny, jak i pokoju. W czasie pokoju zadania te sprowadzają się do odbywania zasadniczej służby lub szkolenia i ćwiczeń, natomiast czas wojny wiąże się z obowiązkiem pełnienia czynnej służby. W razie ogłoszenia powszechnej

---

zagrożeń, mobilizowanie służb ratowniczych i ochotników, przepływ informacji na linii służby – władze, środki masowego przekazu i społeczeństwo; 4. odbudowę (przywracanie stanu sprzed zdarzenia) poprzez określanie strat, informowanie o prawach i obowiązkach, sprawne administrowanie, aktywizacja odbudowy zniszczeń i uszkodzeń, analizowanie potrzeb i realizacja zobowiązań, zagwarantowanie dostępu do pomocy społecznej, konstruktywne wnioski i propozycje. Zob. B. Michailiuk, Miejsce ochrony ... op. cit., s. 68.

<sup>90</sup> W naukach administracyjnych współdziałanie definiowane jest jako więź zbliżona do koordynacji, występująca jedynie w układzie zdecentralizowanym, której podstawa może mieć charakter ustrojowy – jak ma to miejsce w przypadku współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, lub może wynikać z przepisów prawa materialnego - zgoda, uzgodnienie, porozumienie, opinia, wyrażenie stanowiska itp. Zob. szerzej: J. Zimmermann, Prawo ... op. cit., s. 116.

<sup>91</sup> art.139 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

mobilizacji oraz w trakcie czasu wojny osoby powołane do służby są zobowiązane do jej pełnienia w zakresie wynikającym z powierzonych zadań. Rada Ministrów może wyznaczać jednostki obrony cywilnej, w których służba będzie pełniona bezterminowo. Zgodnie z przepisem art. 149 ustawy, będą to jednostki, których zakres zadań obejmuje wykrywanie zagrożeń, prowadzenie akcji ratowniczych i alarmowanie. Osoby pełniące czynną służbę mogą zostać skoszarowane. Ponadto, są one zobowiązane do wykonywania poleceń przełożonych w sprawach związanych z pełnieniem tej służby i wykonywaniem zadań obrony cywilnej.

Inną formą pełnienia służby w obronie cywilnej jest odbywanie szkoleń i ćwiczeń w zakresie obrony cywilnej. Przepisy art. 146 i 147 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej regulują treść szkolenia w obronie cywilnej oraz ich przebieg i miejsce ich odbywania. Ustawa określa niektóre szkolenia nie są objęte zwolnieniem z pracy uczestników szkolenia. Ćwiczenia te odbywać się mają w jednostkach organizacyjnych, niebędących formacjami obrony cywilnej, w czasie wolnym od pracy. Wymiar czasu poświęconego na realizację omawianych ćwiczeń nie może przekroczyć piętnastu dni w ciągu roku, z czego maksymalnie pięć dni to dni ustawowo wolne od pracy. Ponadto, instruktorzy oraz kierownicy, raz na trzy lata, mogą zostać oddelegowani do odbywania ćwiczeń w wymiarze 15 dni w trybie ciągłym.

Rada Ministrów, wydając stosowne rozporządzenie jest uprawniona do wydłużenia czasu trwania ćwiczeń w przypadku, gdy występuje konieczność zapewnienia obrony Państwa. W takim przypadku ćwiczenia mogą być prowadzone w czasie pracy.

Ustawodawca przewiduje także, że realizacja zadań z zakresu obrony cywilnej może przyjąć postać edukacji dla bezpieczeństwa, która opiera się na obowiązku obciążającym uczniów szkół podstawowych i szkół ponadpodstawowych - liceum ogólnokształcącego, technikum i branżowej szkoły I stopnia (z wyjątkiem uczniów szkół dla dorosłych), odbycia edukacji dla bezpieczeństwa, która jest obowiązkowym przedmiotem nauczania w tychże szkołach, w wymiarze jednej godziny tygodniowo w cyklu kształcenia.

W ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polski przewiduje się, że osoby posiadające obywatelstwo polskie, zdolne ze względu na stan zdrowia, podlegają obowiązkowi szkolenia ludności w zakresie powszechnej samoobrony. Szkolenie to ma na celu przygotowanie do samoobrony przed środkami masowego rażenia oraz innymi działaniami nieprzyjaciela. Przeprowadza się je w formie zajęć podstawowych lub ćwiczeń praktycznych, polegających m.in. na udziale w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków. Ponadto, przygotowanie do samoobrony sprowadzać się może do zobowiązania obywateli do przygotowania ochrony osobistego i indywidualnego mienia lub też budynku czy lokalu mieszkalnego, zabezpieczanie, będących ich własnością źródeł wody pitnej i żywności, przed skażeniem lub zanieczyszczeniem, stałej konserwacji i utrzymania w ciągłej gotowości przydzielonych środków ochrony indywidualnej, utrzymania w ciągłej gotowości pomieszczeń domowych przeznaczonych do ochrony. Dodatkowo obywatele podejmować winni wszystkie inne niż wymienione przedsięwzięcia mające na celu ochronę własnego mienia, życia oraz zdrowia, a ponad to niesienie pomocy innym poszkodowanym.

Centralnym organem właściwym w sprawach obrony cywilnej jest Szef Obrony Cywilnej Kraju, którego na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji powołuje prezes Rady Ministrów.

Obowiązki organów kierujących obroną cywilną, zostały uregulowane rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 roku w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin<sup>92</sup>, określającym zasady i tryb kierowania obroną cywilną oraz koordynowanie przez nich przedsięwzięć i przygotowań z zakresu obrony cywilnej.

Warto zauważyć, że do 9 lipca 2002 roku obowiązywało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 września 1993 roku w sprawie obrony cywilnej<sup>93</sup>, które określało zadania obrony cywilnej w czasie wojny. Wśród tych zadań znajdowały się przedsięwzięcia obejmujące m.in.: wykrywanie zagrożeń i alarmowanie, organizowanie ewakuacji ludności, zaopatrywanie ludności w sprzęt i środki ochrony indywidualnej, zaciemnianie i wygaszanie oświetlenia, doraźna pomoc w grzebaniu zmarłych. Do zadań obrony cywilnej w czasie pokoju zaliczano: planowanie i prace organizacyjne, działalność szkoleniową, przygotowanie ludności do uczestnictwa w powszechnej samoobronie.

Obecnie obowiązujące przepisy prawa nie nakładają na Szefa OCK, ani na inny organ, obowiązku opracowania planu obrony cywilnej państwa. Zadania obrony cywilnej powierzono Państwowej Straży Pożarnej, a Szefem Obrony Cywilnej Kraju jednocześnie zostawał Komendant

---

<sup>92</sup> Dz. U. 2002, Nr 96, poz. 850.

<sup>93</sup> Dz. U. 1993, Nr 93, poz. 429.

Główny PSP. Obowiązujące przepisy prawa nie nakładają na Szefa OCK, ani na inny organ, obowiązku opracowania planu obrony cywilnej państwa<sup>94</sup>.

Do zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju należy:

- przygotowanie projektów założeń i zasad działania obrony cywilnej,
- ustalenie ogólnych zasad realizacji zadań obrony cywilnej,
- koordynowanie przedsięwzięć i sprawowanie kontroli nad realizacją zadań obrony cywilnej przez naczelne organa administracji, terenowe organa administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego, sprawowania nadzoru nad odbywaniem zasadniczej służby w obronie cywilnej.

Terenowymi organami obrony cywilnej w administracji rządowej i samorządowej są wojewodowie, starostowie, wójtowie oraz burmistrzowie i prezydenci miast jako szefowie obrony cywilnej województw, powiatów i gmin. Do zakresu ich działania należy kierowanie oraz koordynowanie przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej przez instytucje państwowe i samorządowe, podmioty gospodarcze i inne jednostki organizacyjne działające na ich terenach. Szefowie Obrony Cywilnej województw i gmin wykonują zadania obrony

---

<sup>94</sup> Przednio obowiązek taki wynikał z treści § 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1983 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju oraz szefów obrony cywilnej województw, miast, dzielnic, gmin oraz miast i gmin (Dz. U. Nr 73, poz. 324), utraciło ono moc w związku z wejściem w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw i gmin oraz zasad i trybu kierowania, a także koordynowania przez nich przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej (Dz. U. Nr 91, poz. 420.) które z kolei utraciło moc wraz z wejściem w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz. U. Nr 96, poz. 850).

cywilnej przy pomocy podległych im urzędów oraz powołanych w ich strukturach specjalistycznych komórek organizacyjnych: w województwach - przy pomocy Wojewódzkich Inspektorów Obrony Cywilnej i właściwych komórek organizacyjnych urzędu wojewódzkiego, w miastach powyżej 40 tys. mieszkańców - Miejskich Inspektoratów Obrony Cywilnej, właściwych komórek organizacyjnych urzędu miejskiego, w pozostałych gminach - pracowników do spraw obrony cywilnej<sup>95</sup>. Za realizację zadań obrony cywilnej w zakładach pracy odpowiedzialni są ich właściciele lub kierownicy. Ministrowie i kierownicy urzędów centralnych mają obowiązek uwzględniania zadań obrony cywilnej w nadzorowanych przez nich dziedzinach. Organizacje społeczne wykonują zadania obrony cywilnej w zakresie wynikającym z ich statusów i programów działania. Zasady i sposoby realizacji są uzgadniane w porozumieniach zawieranych przez ich naczelne organy z szefem Obrony Cywilnej Kraju.

Treść art. 142 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej przewiduje obowiązek odbywania służby w obronie cywilnej, wyszczególniając kategorie osób, na których ciąży. Należą do nich, jako pierwsza grupa, osoby zdolne do odbywania służby wojskowej, które zamiast zasadniczej służby wojskowej przeznaczone są do odbycia:

- zasadniczej służby w oddziałach obrony cywilnej z wyjątkiem osób korzystających z odroczenia służby,
- szkoleń w oddziałach obrony terytorialnej.

---

<sup>95</sup> Art. 17 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

Drugą kategorią osób, na których ciąży obowiązek odbywania służby w obronie cywilnej, to:

- żołnierze rezerwy, którzy nie są przewidziani do służby wojskowej lub też w jednostkach militarnych.
- mężczyźni, którzy nie podlegają obowiązkowi służby wojskowej, do końca roku w którym kończą szesnaście lat,
- kobiety, od roku w którym kończą osiemnaście lat do roku, w którym kończą pięćdziesiąt pięć lat.

Obowiązkowi służby w obronie cywilnej na podstawie ustawy nie podlegają:

- osoby, które są stale niezdolne do pracy w gospodarstwie rolnym lub całkowicie niezdolne do samodzielnego życia lub pracy; osoby w znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawne,
- kobiety w ciąży lub też w okresie sześciu miesięcy od porodu,
- osoby sprawujące opiekę nad:
  - dziećmi do ośmiu lat,
  - dziećmi od ośmiu do szesnastu lat,
  - osobami, które są obłożnie chore,
  - osobami stale niezdolnymi do pracy w gospodarstwie rolnym,
  - osobami z orzeczeniem o całkowitej niezdolności do samodzielnego życia lub do pracy, jeśli osoby te zamieszkują wspólnie, a opieki nie można powierzyć innym osobom.

Osoby do odbywania służby zasadniczej w obronie cywilnej wyznacza i powołuje komendant z komendy uzupełnień. Osoby wymienione w art. 142 ust. 1 pkt. 2 ww. ustawy, natomiast wyznaczane są przez komendanta formacji obrony cywilnej lub kierownika jednostki organizacyjnej niebędącej formacją obrony cywilnej określonej przez Radę Ministrów. Komendanta formacji obrony cywilnej powołuje pracodawca, wójt, burmistrz lub prezydent miasta zasięgając w uzasadnionych przypadkach opinii lekarza.

Powołanie do odbywania służby w obronie cywilnej następuje na podstawie karty powołania do służby. Następnie nadawany jest przydział organizacyjno-mobilizacyjny do służby, ze wskazaniem danej formacji obrony cywilnej lub jednostki organizacyjnej nie będącej formacją obrony cywilnej określonej przez Radę Ministrów.

Ustawa nadaje osobom rozpoczynającym służbę, z dniem jej rozpoczęcia, tytuł ratownika, określając system odbywania służby oraz dopuszczalne odstępstwa od jej odbycia.

### **Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy**

Kolejnym krokiem w kierunku stworzenia systemu ochrony ludności było utworzenie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego<sup>96</sup>, poprzez uchwalenie ustaw z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej<sup>97</sup> i o Państwowej Straży Pożarnej<sup>98</sup>. Krajowy system

---

<sup>96</sup> Zgodnie z art. 14 ustawy o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. 2018 poz. 620) KSRG ma za zadanie ochronę życia, zdrowia, mienia i środowiska poprzez: walkę z pożarami lub innymi klęskami żywiołowymi, ratownictwo techniczne, ratownictwo chemiczne, ratownictwo ekologiczne, ratownictwo medyczne, współpracę z jednostkami Państwowego Ratownictwa Medycznego oraz systemem powiadamiania ratunkowego.

<sup>97</sup> Dz.U. 2018 poz. 620

<sup>98</sup> Dz.U. 2018 poz. 1313.

ratowniczo-gaśniczy stanowić ma integralną część systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa<sup>99</sup>. Leżącym u podstaw Krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego założeniem jest zapewnienie ciągłego funkcjonowania wyspecjalizowanych sił ratowniczych na poszczególnych poziomach administracji publicznej. W celu ratowania życia, zdrowia, mienia lub środowiska w ramach Krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego realizowane są zadania, które obejmują przede wszystkim prognozowanie, rozpoznawanie i zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń. W skład systemu wchodzi jednostki ochrony przeciwpożarowej, inne służby, inspekcje, straże oraz podmioty, które na podstawie zawartej umowy cywilnoprawnej podjęły się współdziałania w akcjach ratowniczych. Cele związane z ochroną ludności realizowane są przez walkę z pożarami lub innymi klęskami żywiołowymi, ratownictwo techniczne, ratownictwo chemiczne, ratownictwo ekologiczne, ratownictwo medyczne, współpracę z jednostkami systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego, o których mowa w ustawie o Państwowym Ratownictwie Medycznym oraz ustawie o systemie powiadamiania ratunkowego<sup>100</sup>.

---

<sup>99</sup> U podstaw stworzenia Krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego legło założenie, że zasady realizacji jego podstawowych zadań ratowniczych są niezamienne i równocześnie dostosowane do specyfiki wszelkiego rodzaju zdarzeń, w tym także zdarzeń masowych czy klęsk żywiołowych, kiedy siły i środki ratownicze nie są wystarczające, a przez to organizacja działań ratowniczych wymaga modyfikacji ich priorytetowych założeń oraz dokonania uproszczeń w procedurze działania, zob. Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy w systemie bezpieczeństwa państwa, Warszawa 1994, s. 23–24.

<sup>100</sup> S. Ręclawowicz, J. Wrzesiński, Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, Acta Universitatis Wratislaviensis NR 3738, Przegład Prawa i Administracji CVI, Wrocław 2016 s. 334.

Organizacja Krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w Polsce przewiduje podejmowanie działań na poziomach: powiatowym, wojewódzkim i krajowym. Organizacja i zakres zadań Krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego reguluje Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego<sup>101</sup>. Na poziomie powiatowym system obejmują komendę powiatową (miejską) Państwowej Straży Pożarnej, jednostki ochrony przeciwpożarowej włączone do systemu i mające siedzibę na obszarze powiatu, powiatowy zespół zarządzania kryzysowego, włączone do systemu inne służby, inspekcje, straże i instytucje, gromadzące specjalistów w sprawach ratownictwa i inne podmioty, włączone do systemu w drodze umowy cywilnoprawnej. Poziom powiatowy Krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego powinien obejmować realizację zadań z zakresu:

- 1) opracowania analiz zagrożeń oraz analiz zabezpieczenia operacyjnego;
- 2) opracowania powiatowego planu ratowniczego;
- 3) ustalenia sieci podmiotów krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego i ich obszarów chronionych;
- 4) aktualizacji danych dotyczących gotowości operacyjnej i podwyższonej gotowości operacyjnej;
- 5) ustalenia metod powiadamiania w sytuacji wystąpienia nagłego lub nadzwyczajnego zagrożenia;
- 6) przemieszczania sił i środków krajowego systemu do czasowych miejsc stacjonowania;

---

<sup>101</sup> Dz.U. 2017, poz. 1319.

7) ustalenia zasad powiadamiania, alarmowania i współdziałania podmiotów podczas działań ratowniczych;

8) wdrożenia systemu dysponowania sił i środków do działań ratowniczych.

Podmioty systemu działające na obszarze powiatu realizują czynności ratownicze podstawowe oraz specjalistyczne – gdy posiadają na terenie powiatu siły i środki umożliwiające podjęcie tych czynności.

W sytuacji gdy siły i środki systemu na poziomie powiatu okazują się być niewystarczające, następuje uruchomienie poziomu wojewódzkiego, który obejmuje komendy wojewódzkiej PSP, wydzielone siły i środki z poziomów powiatowych, struktury zarządzania kryzysowego, krajowa baza sprzętu specjalistycznego, podmioty ratownicze, służby i inspekcje, które dobrowolnie w drodze umowy cywilnoprawnej współdziałają w działaniach ratowniczych na obszarze województwa, inne podmioty, które na podstawie decyzji wojewody zostały włączone do systemu. Krajowy system ratowniczo-gaśniczy na poziomie województwa odpowiada przede wszystkim za:

1) opracowanie analiz zagrożeń oraz analiz zabezpieczenia operacyjnego;

2) opracowanie wojewódzkiego planu ratowniczego;

3) ustalanie obszarów chronionych dla specjalistycznych grup ratowniczych oraz dla podmiotów systemu przewidzianych do realizacji zadań poza terenem własnego działania;

4) aktualizację danych dotyczących gotowości operacyjnej odwołów operacyjnych na obszarze województwa oraz w ramach pomocy transgranicznej;

- 5) dysponowanie sił i środków specjalistycznych grup ratowniczych i odwodów operacyjnych na obszarze województwa;
- 6) ustalanie zasad powiadamiania i współdziałania podmiotów na obszarze województwa podczas działań ratowniczych.

W sytuacji gdy siły i środki podmiotów systemu z terenu województwa są niewystarczające, czynności ratownicze realizują również podmioty ksrq zadysponowane z obszaru kraju. Na poziomie centralnym system tworzą Komenda Główna PSP (Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa), podmioty ratownicze, służby i inspekcje, które dobrowolnie w drodze umowy cywilno-prawnej zgodziły się współdziałać w działaniach ratowniczych na obszarze kraju, specjaliści do spraw ratownictwa działający na obszarze kraju oraz inne podmioty realizujące cele systemu powołane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Organizacja funkcjonowania systemu na obszarze kraju, obejmuje w szczególności:

- 1) aktualizację danych dotyczących gotowości operacyjnej centralnego odwodu operacyjnego i podmiotów przewidzianych do współdziałania na obszarze kraju i poza jego granicami;
- 2) dysponowanie sił i środków centralnego odwodu operacyjnego na obszarze kraju i poza granice kraju;
- 3) opracowanie zasad powiadamiania i współdziałania podmiotów na obszarze kraju podczas działań ratowniczych;
- 4) opracowanie zasad: organizowania działań ratowniczych, ewidencjonowania zdarzeń, organizacji i funkcjonowania systemów teleinformatycznych, organizacji łączności alarmowania, powiadamiania, dysponowania oraz współdziałania na potrzeby działań ratowniczych, współpracy podczas działań ratowniczych z nadawcami programów

radiowych i telewizyjnych oraz z wolontariuszami, wsparcia psychologicznego osób uczestniczących w działaniach ratowniczych, tworzenia wspólnych zespołów ratowniczych, organizowania ćwiczeń ratowniczych, podwyższania gotowości operacyjnej, analizowania zdarzeń, organizacji krajowych baz sprzętu specjalistycznego i środków gaśniczych, organizacji działań specjalistycznych grup ratownictwa wodno -nurkowego w systemie, organizacji działań poszukiwawczo-ratowniczych, zasad organizacji ratownictwa chemicznego i ekologicznego, organizacji ratownictwa medycznego, organizacji ratownictwa technicznego, organizacji działań specjalistycznych grup ratownictwa wysokościowego, organizacji centralnego odvodu operacyjnego, postępowania podczas wystąpienia zagrożenia z niezidentyfikowaną przesyłką oraz organizacji transportu materiałów biologicznych, postępowania w przypadku wystąpienia podejrzenia zagrożenia chorobami szczególnie niebezpiecznymi i wysoce zakaźnymi.

## **Ewakuacja**

Prawodawca unormował kwestie związane z ewakuacją ludności w wielu ustawach rozproszonych w różnych gałęziach prawa, począwszy od ustawodawstwa z zakresu stanów nadzwyczajnych, przez akty prawne regulujące kompetencje służb mundurowych, na ustawie o zarządzaniu kryzysowym skończywszy. Uregulowania te pociągają za sobą znaczne konsekwencje dla władzy wykonawczej. Obowiązkiem administracji publicznej jest stworzenie i dysponowanie adekwatnymi rozwiązaniami systemowymi - odpowiednimi unormowaniami, oraz strukturami, a także narzędziami pozwalającymi na prawidłowe zarządzanie w sytuacjach zagrożenia.

Ewakuacja będąca podstawową zbiorową metodą ochrony ludności<sup>102</sup>, stanowi zbiór działań mających na celu ochronę życia i zdrowia ludzi, zwierząt oraz ratowanie mienia, w tym zabytków oraz ważnej dokumentacji, w przypadku wystąpienia wszelkiego rodzaju zagrożeń<sup>103</sup>. W literaturze<sup>104</sup> pojęcie ewakuacja (łac. *evacuatio* – opróżnianie; znikanie) obejmuje zorganizowane przemieszczenie ludzi, zwierząt oraz wszelkiego mienia i dóbr z miejsca, w którym występuje zagrożenie, na obszar bezpieczny. Może to stanowić działanie zarówno o ograniczonym zakresie (np. wyprowadzenie ludzi z pojedynczego budynku zagrożonego pożarem), jak również może występować jako złożona operacja logistyczna, jak ma to miejsce w przypadku terenów zagrożonych przez nieprzyjaciela podczas działań wojennych lub katastrof. Jej przeprowadzenie może mieć miejsce w różnych stadiach zdarzeń niebezpiecznych.

Ewakuacja stanowi jedno z zadań z zakresu obrony cywilnej, rozumiane jako działanie mające na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych, i przewyżczanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania<sup>105</sup>.

Na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 roku w sprawie szczegółowego działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju,

---

<sup>102</sup> R. Jakubczak (red.), *Obrona Narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP*, Podręcznik dla studentek i studentów, Warszawa 2004, s. 339.

<sup>103</sup> *Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia*, Warszawa 2008.

<sup>104</sup> Zdrodowski B. (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, wyd. szóste, AON, Warszawa 2008, s. 40.

<sup>105</sup> Pierwszy Protokół Dodatkowy do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, sporządzony w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. (Dz.U. 1992, Nr 41, poz. 175)

szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, do zadań Szefa OCK należy m.in. określenie założeń związanych z ewakuacją ludzi i mienia na wypadek masowego zagrożenia. W zakresie działania Szefów Obrony Cywilnej województw, powiatów i gmin na ich obszarach odpowiedzialności należy przygotowywanie i organizowanie ewakuacji ludności na wypadek wystąpienia masowego zagrożenia dla życia i zdrowia na znacznym obszarze oraz planowanie i zapewnienie środków transportowych, warunków bytowych oraz pomocy przedmedycznej, medycznej i społecznej w przypadku ewakuacji ludności.

Od października 2008 roku obowiązują Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 17 października 2008 r. w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia<sup>106</sup>, które określają zasady dotyczące ewakuacji<sup>107</sup>. Dokonano podziału ewakuacji na ewakuację I, II i III stopnia oraz samoewakuację w ramach wymienionych stopni ewakuacji. Ewakuację I<sup>108</sup> stopnia może zarządzić prowadzący akcję ratowniczą w miejscu zdarzenia, natomiast decyzję

---

<sup>106</sup> Wytyczne wraz z instrukcją dostępne są na [www.ock.gov.pl](http://www.ock.gov.pl)

<sup>107</sup> Do października 2008 roku, mając na uwadze rodzaj i charakter zagrożenia, możliwym było przeprowadzenie ewakuacji planowej i ewakuacji doraźnej. Ewakuacja planowa polegała na wcześniejszym przygotowaniu w zależności od rodzaju zagrożenia przemieszczeniu ludności z rejonów przewidywanych skutków działań nieprzyjaciela, rejonów przyległych do zakładów pracy lub obiektów przemysłowych stanowiących, w razie uszkodzenia lub awarii, prawdopodobne źródło zagrożenia. Plany ewakuacji planowej przygotowywano w czasie pokoju, a ich realizacja odbywała się w czasie zagrożenia – wojny. Ewakuacja doraźna, to także przemieszczenie ludności z miejsc, obszarów niebezpiecznych realizowana w trybie natychmiastowym. Zob. R. Kalinowski, Obrona Cywilna w Polsce, Siedlce 2011, s. 100.

<sup>108</sup> Ewakuacja I stopnia polega na bezzwłocznym przemieszczeniu ludności, zwierząt, mienia z obszarów lub miejsc, w których wystąpiło nagłe, bezpośrednie zagrożenie poza strefę zagrożenia. Realizuje się ją natychmiast po zaistnieniu zagrożenia dla życia, zdrowia, i mienia.

o przeprowadzeniu ewakuacji II<sup>109</sup> stopnia podejmują odpowiednie organy odpowiedzialne za organizację zarządzania kryzysowego na danym terenie. Natomiast w procedurze ewakuacji III<sup>110</sup> stopnia kluczową rolę spełniają organy obrony cywilnej<sup>111</sup>. W ramach ewakuacji I, II i III stopnia należy przewidzieć zarówno ewakuację zorganizowaną, jak i samoewakuację<sup>112</sup>.

Niezbędnym dla skuteczności ewakuacji jako formy ochrony ludności, powinna być należycie zaplanowana. Planowanie na wypadek ewakuacji jest obowiązkiem wszystkich władz odpowiedzialnych za bezpieczeństwo powszechne.

W zależności od źródła i stopnia zagrożenia ewakuacja ludności przeprowadzana będzie w różny sposób<sup>113</sup>. Warto zwrócić także uwagę na

---

<sup>109</sup> Ewakuacja II stopnia polega na uprzednio przygotowanym planowym przemieszczeniu ludności, zwierząt, mienia z rejonów przyległych do zakładów, obiektów hydrotechnicznych, ze stref zalewowych oraz rejonów przyległych do innych obiektów stanowiących potencjalne zagrożenie dla ludności, zwierząt lub mienia w przypadku ich uszkodzenia lub awarii. Realizuje się ją w sytuacji wystąpienia symptomów takiego zagrożenia.

<sup>110</sup> Ewakuacja III stopnia polega na uprzednio przygotowanym przemieszczeniu ludności, zwierząt, mienia, podczas podwyższania stanu gotowości obronnej państwa. Prowadzona jest w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny.

<sup>111</sup> Instrukcja w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia stanowiąca załącznik do Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 17 października 2008 r. w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia.

<sup>112</sup> Samoewakuacja polega na przemieszczeniu się ludności z rejonów, w których może wystąpić lub wystąpiło bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia poza strefę zagrożenia. Prowadzona jest przede wszystkim w oparciu o własne możliwości (transportowe, zakwaterowania, itd.). Kierowanie przebiegiem samoewakuacji będzie się ograniczać do podawania zaleconych kierunków, dróg (ewakuacji) i rejonów (docelowych miejsc) dla ewakuowanych.

<sup>113</sup> Chodzi tutaj o różnice w ewakuowaniu ludności w warunkach wprowadzonego stanu nadzwyczajnego oraz w sytuacji kryzysowej. W przypadku stanu klęski żywiołowej ustawodawca przewiduje nawet sankcję karną za nie poddanie się nakazanej ewakuacji (art. 27 ustawy o stanie klęski żywiołowej).

to, że ustawodawca - jeżeli dojdzie do konieczności przeprowadzenia ewakuacji z obiektów tzw. szczególnego dozoru - wprowadza prawny obowiązek współdziałania<sup>114</sup> organu kierującego działaniami przywracającymi normalne funkcjonowanie państwa, a kierownikiem lub nadzorcą tego obiektu. Będzie to bardzo istotnie w przypadku ewakuowania np. szpitala czy zakładu karnego.

Ewakuację, co do zasady prowadzi się na zasadzie dobrowolności. Obywatel decyduje, czy chce się jej poddać. Nie istnieją, poza unormowaniami z zakresu stanów nadzwyczajnych, prawne narzędzia wyegzekwowania polecenia ewakuacji. Zagrożona ludność może więc w pełni świadomie to polecenie odrzucić.

Za przeprowadzenie ewakuacji odpowiedzialne są:

- organy administracji publicznej wszystkich szczebli, odpowiedzialne za ochronę ludności na administrowanym terenie,
- szefowie obrony cywilnej wszystkich szczebli,
- organizacje, podmioty, instytucje i osoby fizyczne, których udział w planowaniu, organizacji oraz przebiegu procesu ewakuacji jest niezbędny<sup>115</sup>.

---

<sup>114</sup> Obowiązek współdziałania wynika z przepisów o charakterze materialnym. Współdziałanie może być określone w różnorodny sposób, np.: „za zgodą”; „w porozumieniu”; „po zasięgnięciu opinii”. Zob. art. 106 i 145 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks Postępowania Administracyjnego, (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2096) oraz szerzej: B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2009.

<sup>115</sup> Zob. pkt 3 Instrukcji w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia.

Ewakuacji podlegają wszyscy, znajdujący się w rejonie zagrożenia<sup>116</sup>. Pierwszeństwo ewakuacji obejmuje, przede wszystkim matki i dzieci, kobiety ciężarne, osoby niepełnosprawne, osoby przebywające w zakładach opiekuńczych, domach dziecka, szpitalach dla przewlekle i nieuleczalnie chorych, podopiecznych opieki społecznej itp.

Ewakuacja ludności powinna być realizowana, co do zasady w obrębie danej jednostki administracyjnej. W razie potrzeby rozmieszczenia ludności poza jej granicami, istnieje potrzeba dokonania uzgodnień pomiędzy właściwymi organami władzy tych jednostek administracyjnych. W drodze umów partnerskich sąsiadujące ze sobą jednostki samorządowe mogą uzgodnić dysponowanie wspólnymi systemami łączności, wyszkolonym personelem, specjalistycznym sprzętem itp.

### **Alarmowanie ludności**

Jednym z przedsięwzięć obrony cywilnej jest organizacja systemów alarmowych, które mają ostrzegać<sup>117</sup> ludność przed groźącym niebezpieczeństwem z powietrza oraz skażeniem promieniotwórczym i chemicznym, a także o klęskach żywiołowych i zagrożeniu środowiska w celu umożliwienia jej odpowiedniego zareagowania. Alarmowanie

---

<sup>116</sup> Ewakuacji nie podlegają, w zależności od jej rodzaju osoby wchodzące w skład organizacji ratowniczych, ochrony ludności i służb porządku publicznego, osoby niezbędne dla zapewnienia ciągłości funkcjonowania życia lokalnej społeczności, osoby posiadające przydziały mobilizacyjne do sił zbrojnych lub formacji uzbrojonej nie wchodzącej w skład sił zbrojnych, funkcjonariusze formacji uzbrojonych nie wchodzących w skład sił zbrojnych, osoby, które otrzymały przydział organizacyjno-mobilizacyjny do jednostki przewidzianej do militaryzacji lub jednostki zmilitaryzowanej, osoby, które otrzymały przydział organizacyjno-mobilizacyjny do formacji obrony cywilnej, osoby niezbędne w danym rejonie, ze względu na realizację zadań przez siły zbrojne.

<sup>117</sup> Ostrzeganie obejmuje działania mające na celu przekazanie komunikatów i informacji uprzedzających o prawdopodobnych zagrożeniach i zalecający.

obejmuje działania mające na celu natychmiastowe przekazanie sygnału do właściwych terytorialnie władz, służb i do ludności na danym terenie, informującego o zagrożeniu skażeniem, skażeniu lub o sytuacji kryzysowej, które zaistniały na skutek katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, działań terrorystycznych lub na skutek zagrożenia wojennego lub wojny. Alarmowanie ludności unormowane jest w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 2013 roku w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz.U. 2013, poz. 96). Na potrzeby realizacji zadań z zakresu alarmowania stworzone zostały systemy wykrywania skażeń i alarmowania o skażeniach, czyli powiązane organizacyjno-technicznie zespoły elementów przeznaczonych do identyfikacji skażeń, wytwarzania, gromadzenia, przetwarzania i wstępnej analizy informacji o uwolnieniu do środowiska toksycznych środków chemicznych, materiałów promieniotwórczych, zakaźnych czynników biologicznych i powstaniu ognisk zakażeń, a także o powstałych w następstwie takich zdarzeń skażeniach oraz o potencjalnych źródłach tych zagrożeń, działające w ramach jednolitego krajowego systemu wykrywania skażeń i alarmowania.

Jednolity system, o którym mowa wyżej stanowią organy i jednostki organizacyjne, które dokonują analizy skażeń i oceny sytuacji oraz opracowują, ogłaszają i wprowadzają działania interwencyjne<sup>118</sup> oraz systemy wykrywania skażeń i alarmowania o skażeniach obejmują:

---

<sup>118</sup> Będą to: a) organy i jednostki organizacyjne prowadzące działania interwencyjne w sytuacji wystąpienia skażeń – nadzorowane przez Ministra Obrony Narodowej, ministrów właściwych do spraw wewnętrznych, zdrowia, środowiska i rolnictwa lub im podległe oraz nadzorowane przez wojewodów, b) formacje obrony cywilnej wykonujące działania w zakresie monitoringu, wykrywania i rozpoznania skażeń

a) system wykrywania skażeń Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej – nadzorowany przez Ministra Obrony Narodowej,

b) sieci i systemy nadzoru epidemiologicznego i kontroli chorób zakaźnych w kraju oraz krajowe punkty kontaktowe

dla międzynarodowych systemów nadzoru nad zagrożeniami zdrowia lub życia dużych grup ludności – nadzorowane przez ministra właściwego do spraw zdrowia,

c) system stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych i placówek prowadzących pomiary skażeń promieniotwórczych, których działania koordynuje Prezes Państwowej Agencji Atomistyki,

d) nadzorowane przez wojewodów wojewódzkie systemy wykrywania i alarmowania oraz wojewódzkie systemy wczesnego ostrzegania o zagrożeniach, o których mowa w art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym i w § 3 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz. U. Nr 96, poz. 850), w części dotyczącej skażeń,

e) systemy nadzoru epizootycznego, fitosanitarnego, nadzoru nad bezpieczeństwem produktów pochodzenia zwierzęcego i paszami

---

oraz alarmowania o skażeniach – tworzone i nadzorowane przez podmioty wymienione w art. 138 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, c) dyrektorów urzędów morskich w zakresie swoich kompetencji, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 1, 1a, 5 i 6 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1502, z późn. zm.), d) inne organy i jednostki organizacyjne wykonujące obserwacje skażeń i ich pomiary i powiadamiające o skażeniach na terenie kraju, włączone do systemów, o których mowa w § 1, na podstawie umów i porozumień – zgodnie z tymi porozumieniami.

oraz nadzoru nad produktami rolno-spożywczymi nadzorowane przez ministrów właściwych do spraw rolnictwa i rynków rolnych oraz zdrowia<sup>119</sup>.

Organy, którym te systemy podlegają lub które je nadzorują zapewniają jednolitość i interoperacyjność funkcjonowania systemów wchodzących w skład krajowego systemu. W tym zakresie organy te koordynowane są przez Ministra Obrony Narodowej<sup>120</sup>.

Organy i jednostki organizacyjne, wchodzące w skład systemu, w przypadku wykrycia zagrożenia skażeniami lub stwierdzenia wystąpienia skażeń przez podległe im systemy, niezwłocznie powiadamiają właściwy terytorialnie dla miejsca takiego zdarzenia organ administracji publicznej, zgodnie z planami i procedurami współdziałania organów i jednostek organizacyjnych nadzorowanych przez ministrów właściwych do spraw wewnętrznych, zdrowia, administracji publicznej, rolnictwa, rynków rolnych, gospodarki morskiej, środowiska oraz gospodarki wodnej, lub im podległych w realizacji zadań w ramach krajowego systemu.

Systemy wchodzące w skład krajowego systemu mają za zadanie zapewnić realizację sojuszniczych zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej oraz zobowiązań wynikających z ratyfikowanych porozumień międzynarodowych w zakresie obserwacji, pomiarów, analiz prognozowania skażeń i powiadamiania o skażeniach na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ich zadaniem jest także monitorowanie skażeń, ich wykrywanie i rozpoznanie, umożliwiające natychmiastowe

---

<sup>119</sup> § 4 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 2013 roku w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach.

<sup>120</sup> § 6 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 2013 r.

stwierdzenie wzrostu poziomu skażeń w oparciu o standardy i normy krajowe oraz ostrzeganie i alarmowanie ludności lub Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej o skażeniach. Systemy te odpowiedzialne są za opracowywanie ocen eksperckich stanu zagrożenia skażeniami i przygotowywanie zaleceń postępowania ochronnego, a także doradztwo specjalistyczne w zakresie metodyki ograniczania zasięgu i skutków oddziaływania skażeń. Systemy zapewniają także uruchamianie systemów wykrywania skażeń i alarmowania o skażeniach ludności lub Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz uruchamianie działań interwencyjnych<sup>121</sup>.

Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach określa sygnały alarmowe i komunikaty ostrzegawcze powszechnie obowiązujące na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zastrzegając że mogą być one stosowane jedynie w sytuacji rzeczywistego zagrożenia<sup>122</sup>. Właściwy terytorialnie organ administracji publicznej podejmuje decyzje o wprowadzeniu lub ogłoszeniu sygnału alarmowego lub komunikatu ostrzegawczego, a także o ich odwołaniu.

### **Stany nadzwyczajne**

Konstytucja RP (ze względu na jej dość ogólny charakter) nie wskazuje bezpośrednio szczegółowych zagadnień dotyczących problematyki ochrony ludności, natomiast bez wątplenia można w jej tekście odnaleźć

---

<sup>121</sup> § 7 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 2013 r.

<sup>122</sup> Wykorzystanie sygnałów alarmowych i komunikatów ostrzegawczych w ramach treningów i ćwiczeń dotyczących systemów wykrywania i alarmowania możliwe jest po ogłoszeniu rozpoczęcia treningów lub ćwiczeń przez właściwe terytorialnie organy administracji publicznej, z 24-godzinnym wyprzedzeniem, w środkach masowego przekazu i w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie. Ogłoszenie zawiera informacje o zakresie i zasięgu terytorialnym prowadzonego treningu lub ćwiczenia.

rozwiązania służące działaniu państwa (władzy publicznej) w sytuacjach, które w teorii określane są jako kryzysowe, a więc zakłócające normalny rytm funkcjonowania organizacji państwowej i poszczególnych części jej ustroju terytorialnego.<sup>123</sup> J. Boć podkreśla, że w Polskiej Konstytucji z 1997 roku niezidentyfikowane dotychczas pojęcie bezpieczeństwa występuje w trzech kontekstach. Po pierwsze, chodzi o samą ochronę bezpieczeństwa w ogólności lub o ochronę bezpieczeństwa określonego. Po drugie, Prawodawca Konstytucyjny dopuszcza możliwość nakładania ograniczeń wolności i praw, jeśli to jest konieczne dla potrzeb bezpieczeństwa. Tym samym wyniesiono bezpieczeństwo nad inne wartości konstytucyjne przewidziane dla ochrony człowieka i obywatela. Jednocześnie z bezpieczeństwem zrównane są takie wartości jak: porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowie i moralność publiczna, a przy publicznym prawie do uzyskiwania informacji również ważny interes państwa. Po trzecie, w postanowieniach konstytucji określa się organy odpowiedzialne za zapewnianie bezpieczeństwa. W tych konstytucyjnych okolicznościach danie priorytetu ochronie bezpieczeństwa wywołuje poważne problemy kompetencyjne, interpretacyjne, decyzyjne i orzecznicze, które muszą być rozstrzygane w stanowionym prawie administracyjnym<sup>124</sup>.

Dla interesów państwa bardzo istotne znaczenie mają stany nadzwyczajne. W sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeśli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony

---

<sup>123</sup> D. Wróblewski, M. Kędzierska, B. Połec, Analiza podstaw prawnych zarządzania kryzysowego oraz podstaw poznawczo-metodologicznych systemu zarządzania kryzysowego, *BiTP Vol. 33 Issue 1*, 2014, pp. 29-36.

<sup>124</sup> Zob. J. Boć, O bezpieczeństwie wewnętrznym, [w:] A. Chojbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Kolonia Limited 2009, s. 20

odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej. Działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. Określa się też zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela (godności, ochrony życia, humanitarnego traktowania, ponoszenia odpowiedzialności karnej, dóbr osobistych itp.). Konstytucja przewiduje, w razie zagrożenia stabilnego funkcjonowania państwa wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych, celem zabezpieczenia podstaw ustroju politycznego i gospodarczego państwa, a także organizację władz publicznych i status prawny jednostki<sup>125</sup>. Instytucja stanu nadzwyczajnego, pozwala na czas jego trwania zawiesić obowiązywanie części regulacji konstytucyjnych i uruchomienie mechanizmów o szczególnym charakterze<sup>126</sup>.

O wadze problematyki stanów nadzwyczajnych, świadczy to, że poświęcono jej cały rozdział (XI) Konstytucji. Tym samym należy zauważyć, że Ustrojodawca, wykazał się dojrzałością, normując funkcjonowanie państwa w każdych warunkach.

Przepisy Konstytucji przewidują zasady wspólne dla wszystkich stanów nadzwyczajnych, do których zalicza się zasady wyjątkowości, legalności, proporcjonalności celowości, ochrony podstaw systemu prawnego oraz ochrony organów przedstawicielskich<sup>127</sup>.

---

<sup>125</sup> W. Skrzydło, B. Brzezińska (red.), *Leksykon wiedzy o państwie i Konstytucji*, Oficyna Wydawnicza Graf- Punkt, Warszawa 2000, s. 55- 56.

<sup>126</sup> P. Kierończyk, *Stany nadzwyczajne*, [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego*. 100 podstawowych pojęć, pod red. A. Szmyta, Warszawa 2010, s. 575 i n.

<sup>127</sup> K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005, s. 17 i n. oraz L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne, Zarys wykładu*, Wydanie 5, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2001, s. 422- 424.

Zasada wyjątkowości stanów nadzwyczajnych wskazuje na charakter zagrożeń, uzasadniających ich wprowadzenie. Stan nadzwyczajny wprowadzić można, w przypadku, kiedy zaistnieje szczególne zagrożenie państwa, oraz jeśli zwykłe środki konstytucyjne okazują się być niewystarczające. Ustrojodawca przewiduje, w zależności od źródła zagrożeń, możliwość wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, stanu wyjątkowego, stanu wojennego. W tym miejscu warto zauważyć, że porządek prawny RP przewiduje dwojaki stan funkcjonowania państwa – albo prawidłowe i normalne, albo stan nadzwyczajny. Ten ostatni może być wprowadzony jedynie w razie zagrożenia destabilizacji mechanizmów funkcjonowania państwa i jedynie wówczas, gdy instrumenty przewidziane w Konstytucji okazują się być niewystarczające. Tym samym wprowadzenie stanu nadzwyczajnego stanowić ma konsekwencje zaistnienia określonego prawem stanu faktycznego<sup>128</sup>. W razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wojenny na części albo całym terytorium państwa<sup>129</sup>. Ustawodawca przewidział więc trzy sytuacje<sup>130</sup>, w których możliwe jest wprowadzenie stanu wojennego. W przypadku zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli

---

<sup>128</sup> W. J. Wołpiuk, Państwo wobec szczególnych zagrożeń. Komentarz do wybranych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997r., Warszawa 2002, s. 10 i n.

<sup>129</sup> Art. 229 Konstytucji Rzeczypospolitej Polski.

<sup>130</sup> Wystarczy spełnienie jednej z nich, ażeby uzasadnionym było wprowadzenie stanu nadzwyczajnego.

lub porządku publicznego<sup>131</sup>, Prezydent Rzeczypospolitej działając na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy niż 90 dni, stan wyjątkowy na części lub całym terytorium państwa. Przedłużenie obowiązywania stanu wyjątkowego może nastąpić tylko raz za zgodą Sejmu i na czas nie przekraczający 60 dni<sup>132</sup>. Natomiast gdy źródłem zagrożeń stabilnego funkcjonowania państwa jest katastrofa naturalna lub awaria techniczna noszące znamiona klęski żywiołowej Rada Ministrów może wprowadzić, na czas nie dłuższy niż 30 dni stan klęski żywiołowej. Obowiązywanie tego stanu nadzwyczajnego może być przedłużone za zgodą Sejmu<sup>133</sup>.

Zasada legalności stanu nadzwyczajnego stanowi konsekwencję unormowanej w art. 7 Konstytucji RP ustrojowej zasady legalizmu i praworządności. Zasada legalności stanów nadzwyczajnych dotyczy wszystkich aspektów wprowadzania i obowiązywania stanów nadzwyczajnych. Stan nadzwyczajny wprowadzany jest w drodze rozporządzenia, wydanego na podstawie ustawy regulującej stan nadzwyczajny. Tym samym bez obowiązującej ustawy, nie ma możliwości wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia w latach 1997 – 2002, gdy brakowało ustawodawstwa stanów nadzwyczajnych. Dopiero inicjatywa Prezydenta RP przyniosła zmiany w tym stanie rzeczy. Zasada legalności stanów nadzwyczajnych wskazuje także na konieczność unormowania zasad wykonywania władzy publicznej oraz zakresu ograniczeń praw i wolności jednostki podczas stanu nadzwyczajnego. Zmiany

---

<sup>131</sup> Jak zauważono w literaturze, nie są to przesłanki jasne i pozostawiają szerokie pole do interpretacji. Zob. K. Prokop, Stany nadzwyczajne w Polsce w latach 1918-1989, szkic ustrojowopolityczny, Toruń 2006 r. s. 96.

<sup>132</sup> 230 Konstytucji Rzeczypospolitej Polski.

<sup>133</sup> Art. 232 Konstytucji Rzeczypospolitej Polski.

w wykonywaniu władzy publicznej oraz możliwość ingerencji w status prawny człowieka i obywatela stanowią najistotniejsze instrumenty przywracania normalnego funkcjonowania państwa. Obejmują one przede wszystkim koncentrację władzy w rękach egzekutywy, gdyż to ogniwo władzy publicznej predystynowane jest do podejmowania działań w warunkach zagrożenia. Wynika to w znacznej mierze ze względów funkcjonalnych; organy władzy wykonawczej są licznie mniejsze – a co za tym idzie szybciej podejmują decyzje. Ponadto są to podmioty dysponujące formacjami, służbami i strażami, wykorzystywanymi w sytuacji zagrożenia, posiadają więc największą wiedzę w zakresie zasad i możliwości ich działania. Zmiany w wykonywaniu władzy publicznej widoczne są także w zakresie kompetencji organów administracji publicznej. W przypadku niektórych organów administracji publicznej dochodzi do rozszerzenia zakresu ich zadań.

W warunkach stanu nadzwyczajnego może także dojść do zmian w systemie stanowienia prawa. Wprowadzie stan nadzwyczajny nie jest przesłanką ograniczania kompetencji prawodawczych Parlamentu, to jednak nietrudno sobie wyobrazić sytuacje, w których Parlament z przyczyn faktycznych nie będzie mógł ustanawiać prawa. Polska Konstytucja (art. 234 Konstytucji RP) przewiduje w takim wypadku kompetencję Prezydenta RP do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, realizowaną we współdziałaniu Rady Ministrów. To unormowanie pozwala na zachowanie wszelkich funkcji państwa<sup>134</sup>.

Osobną materią jest nakładanie ograniczeń praw i wolności jednostki podczas stanu nadzwyczajnego. W literaturze wskazuje

---

<sup>134</sup> J. Jaskiernia, Akty normatywne w stanach nadzwyczajnych, [w:] Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce, pod red. A. Szmyta, Warszawa 2005, s. 140 i n.

się, że ograniczenia praw i wolności jednostki przewidziane w art. 228 ust. 3 Konstytucji to inne ograniczenia niż te przewidziane w art. 31 ust. 3, gdyż te ostatnie są nakładane w ramach normalnego funkcjonowania państwa. Te, które przewidziane są na potrzeby stanu nadzwyczajnego obejmują nie tylko zawężenie zakresu wolności i praw wynikających z Konstytucji i ustaw, ale także zawieszenie ich na czas obowiązywania stanu nadzwyczajnego<sup>135</sup>.

Trzecim i ostatnim aspektem zasady legalności stanów nadzwyczajnych jest unormowanie kwestii odpowiedzialności odszkodowawczej za straty majątkowe wynikające z ograniczeń praw i wolności jednostki w czasie stanu nadzwyczajnego. Warto zauważyć, że Ustrojodawca przewiduje jedynie możliwość określenia zakresu i tryb wyrównywania strat majątkowych, powstałych w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego: stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej. Ta możliwość została zrealizowana przez Ustawodawcę, poprzez ustawę o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela<sup>136</sup>. Zgodnie z przepisami przywołanej ustawy każdemu, kto poniósł stratę majątkową w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego, służy roszczenie o odszkodowanie.

Ustrojodawca wśród konstytucyjnych zasad stanu nadzwyczajnego wymienia także zasadę proporcjonalności. Zasada ta winna być zawsze rozpatrywana łącznie z zasadami celowości i tymczasowości. Poprzez

---

<sup>135</sup> S. Steinborn [w:] Konstytucja RP. Komentarz, red. M. Safjan, L. Bosek, t. 2, Warszawa 2016, s. 1612.

<sup>136</sup> Dz. U. z 2002 r. Nr 233, poz. 1955 z późn. zm.

proporcjonalność Ustrojodawca wskazuje na konieczność stosowania przez organy władzy publicznej środków adekwatnych do stopnia zagrożenia. Wymóg ten odnosi się przede wszystkim do ograniczania praw i wolności człowieka i obywatela. Jednak należy zauważyć, że będzie miała ona bardzo istotne znaczenie przy ustalaniu podstawowych parametrów wprowadzanego stanu nadzwyczajnego. Zasada celowości natomiast wskazuje, że wprowadzenie stanu nadzwyczajnego nie stanowi celu samego w sobie. Ma on stanowić narzędzie służące przywróceniu normalnego funkcjonowania państwa. Ten sam cel powinien przyświecać wszystkim działaniom podejmowanym w ramach stanu nadzwyczajnego. Zasada tymczasowości, z kolei znajduje swoje odrębne unormowania w każdym ze stanów nadzwyczajnych. Natomiast jako dyrektywa, wskazuje na to że stan nadzwyczajny powinien trwać najkrócej jak tylko to możliwe, każdorazowo nie dłużej niż do momentu przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. W przypadku dwóch stanów nadzwyczajnych – stanu klęski żywiołowej i wyjątkowego Ustawodawca przewidział formalną limitację czasu trwania stanu nadzwyczajnego. Stan klęski żywiołowej ma trwać nie dłużej niż 30 dni. Za zgodą Sejmu może nastąpić przedłużenie czasu jego trwania. W przypadku stanu wyjątkowego Ustrojodawca wskazuje, że stan ten nie może trwać dłużej niż 90 dni. Istnieje też możliwość jednorazowego jego przedłużenia, za zgodą Sejmu na czas nie dłuższy niż 60 dni. Zupełnie inaczej kwestia czasu trwania przedstawia się w wypadku stanu wojennego. Ani Ustrojodawca, ani Ustawodawca zwykły nie oznaczyli maksymalnego czasu trwania. Wynika to głównie z tego, że nikt nie jest w stanie przewidzieć przez jak długi czas niezbędnym będzie jego utrzymywanie. W związku z tym, czas trwania stanu wojennego oparty jest na zasadach proporcjonalności i celowości

stanów nadzwyczajnych. Stan nadzwyczajny winien ulec zakończeniu, gdy tylko ustaną przyczyny jego wprowadzenia i przywrócone zostanie normalne funkcjonowanie państwa.

Ustrojodawca w szczególny sposób objął ochroną ustroj Rzeczypospolitej, zakazując dokonywania zmian w przepisach ustrojowych – Konstytucji, aktach prawa wyborczego, a także ustawach o stanach nadzwyczajnych. W tym miejscu wyjaśnić należy, że zmiana ustrojowa jest możliwa – świadczy o tym chociażby tytuł i treść rozdziału XII Konstytucji RP – Zmiana Konstytucji. Jednak Ustrojodawca uniemożliwia dokonywania zmian ustrojowych w warunkach obowiązującego stanu nadzwyczajnego. Dzieje się tak przede wszystkim dlatego, że zmiana ustrojowa winna być przedyskutowana ze wszystkimi środowiskami politycznymi. W warunkach stanu nadzwyczajnego będzie to niezmiernie trudne, o ile w ogóle możliwe. Zasada ochrony podstaw systemu prawnego stanowi istotną gwarancję przed wykorzystywaniem instytucji stanu nadzwyczajnego do celów innych niż przywracanie normalnego funkcjonowania państwa. Zakaz wprowadzania zmian do ustaw regulujących stany nadzwyczajne zabezpiecza przed ewentualnym nadużywaniem władzy przez Egzekutywę.

Ostatnią zasadą konstytucyjną stanów nadzwyczajnych jest zasada ochrony organów przedstawicielskich. Wyraża się ona tym, że w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być skrócona kadencja Sejmu, przeprowadzane referendum ogólnokrajowe, nie mogą być przeprowadzane wybory do Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, a kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu. Wybory zaś do organów samorządu terytorialnego są możliwe jedynie tam, gdzie nie został wprowadzony stan

nadzwyczajny. Zasada ta gwarantuje ciągłość wykonywania władzy publicznej. Należy zauważyć, że przeprowadzanie kampanii wyborczej, a następnie wyborów, będzie w warunkach stanu nadzwyczajnego bardzo utrudnione. Okres 90 dni po zakończeniu stanu nadzwyczajnego służyć ma też obywatelom na rzetelną ocenę podejmowanych przez organy władzy publicznej działań, tak ażeby zbliżające się wybory pozwoliły rzetelnie oddać preferencje wyborców.

Na gruncie art. 231 Konstytucji RP mamy do czynienia, po pierwsze, z obowiązkiem nałożonym na Prezydenta RP, w ramach którego przedstawia on Sejmowi rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wyjątkowego w ciągu 48 godzin od jego podpisania. Po drugie, z obowiązkiem niezwłocznego rozpatrzenia tego rozporządzenia przez Sejm. Po trzecie, z możliwością jego uchylecia przy uzyskaniu odpowiedniej większości.

Z konstytucyjnego obowiązku przedstawienia rozporządzenia o wprowadzeniu stanu wyjątkowego Sejmowi Prezydent RP nie może być zwolniony. Za naruszenie Konstytucji RP, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania, ponosi on na podstawie art. 198 ust. 1 Konstytucji RP odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu. Na tego rodzaju odpowiedzialność konstytucyjną Prezydenta RP wskazuje również art. 145 Konstytucji RP. Nieprzedstawienie powyższego rozporządzenia Sejmowi w ciągu 48 godzin od podpisania stanowi delikt konstytucyjny uzasadniający pociągnięcie Prezydenta RP do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu.

Stan wojenny w polskim porządku prawnym uregulowany został ustawą z dnia 29 sierpnia 2002 r., o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości

konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej<sup>137</sup>, która określa tryb wprowadzenia i zniesienia stanu wojennego<sup>138</sup>, zasady działania organów

---

<sup>137</sup> T. jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1932 ze zm.

<sup>138</sup> Ustawodawca doprecyzował przyczyny wprowadzenia stanu wojennego poprzez dookreślenie, że zewnętrzne zagrożenie, zdefiniowane w art. 2 ust. 1a pojęcia zewnętrznego zagrożenia państwa, które rozumieć należy jako celowe działania, godzące w niepodległość, niepodzielność terytorium, ważny interes gospodarczy Rzeczypospolitej Polskiej lub zmierzające do uniemożliwienia albo poważnego zakłócenia normalnego funkcjonowania państwa, podejmowane przez zewnętrzne w stosunku do niej podmioty, może być spowodowane działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni. Wprowadzenie stanu wojennego następuje poprzez wydanie rozporządzenia Prezydenta RP, działającego na wniosek Rady Ministrów. Już we wniosku kierowanym do Prezydenta przez Radę Ministrów określone muszą być przyczyny wprowadzenia, obszar obowiązywania, a także w zakresie przewidzianym w ustawie niezbędne ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela. W ciągu 48 godzin od podpisania powyższego rozporządzenia Prezydent obowiązany jest przedstawić je Sejmowi, który w drodze uchwały może uchylić jego obowiązywanie. Uchwała ta jest niezwłocznie publikowana w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polski. Rozporządzenie wprowadzające stan wojenny publikowane jest w organie promulgacyjnym, a także podawane do wiadomości publicznej poprzez rozplakatowanie obwieszczenia właściwego miejscowo wojewody lub w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze. W tym miejscu warto zaznaczyć, że Ustawodawca zobowiązuje redaktorów naczelnych dzienników oraz nadawców programów radiowych i telewizyjnych do niezwłocznego, nieodpłatnego podania do publicznej wiadomości rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o wprowadzeniu stanu wojennego i innych aktów prawnych dotyczących tego stanu przekazanych im przez wojewodę właściwego ze względu na siedzibę redakcji lub nadawcy. Z uwagi na to, że wprowadzenie stanu wojennego pociąga za sobą konsekwencje na arenie międzynarodowej w postaci derogacji postanowień niektórych umów międzynarodowych, minister właściwy do spraw zagranicznych notyfikuje Sekretarzowi Generalnemu Organizacji Narodów Zjednoczonych i Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy wprowadzenie i przyczyny wprowadzenia stanu wojennego. Analogiczny obowiązek obciąża ministra także w razie jego zniesienie. Warto także zauważyć, że odmiennie niż ma to miejsce w przypadku pozostałych stanów nadzwyczajnych, nie oznaczono maksymalnego trwania stanu wojennego. Znajduje to swoje uzasadnienie w przyczynach jego wprowadzenia i wiążącą się z nimi dynamiką zdarzeń. Nie można jednak stwierdzić, że czas obowiązywania stanu wojennego ma dowolny charakter, gdyż kwestię tę determinuje zasada proporcjonalności wyrażona w art. 228 ust. 5 Konstytucji, zgodnie

władzy publicznej oraz zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego, a także kompetencje Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasady jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustawodawca na potrzeby przywracania normalnego funkcjonowania państwa w stanie wojennym przewiduje, że poza zmianami wskazanymi w ustawie, organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji.

W ramach stanu wojennego Prezydent RP, w sytuacji gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, działając na wniosek Rady Ministrów wydaje rozporządzenia z mocą ustawy, ale jedynie w zakresie określonym w art. 228 ust. 3-5 Konstytucji<sup>139</sup>. Jest to jedyna sytuacja funkcjonowania

---

z którą stan ten może trwać dłużej niż do momentu opanowania zagrożenia i przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.

Zniesienie stanu wojennego obejmuje procedurę analogiczną do jego wprowadzenia. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia, znosi stan wojenny, jeżeli ustaną przyczyny, dla których stan wojenny został wprowadzony, oraz zostanie przywrócone normalne funkcjonowanie państwa.

<sup>139</sup> W tym zakresie warto zauważyć odmienne stanowiska doktryny, które wynikają z budzącej wątpliwości treści art. 234 Konstytucji, ponieważ nie do końca wiadomo, czy rozporządzenie z mocą ustawy ma regulować kwestie zasad działania władzy publicznej, dopuszczalnego zakresu ograniczeń praw i wolności człowieka, obywatela i podstaw, zasad i trybu wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczeń praw i wolności jednostki, bo np. regulacje w tym zakresie okazały się niewystarczające (tak M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2012, s. 198 i nast.), czy według drugiego stanowiska właśnie wymienionych kwestii rozporządzenia z mocą ustawy regulować nie mogą i muszą być zgodne z ustawą regulującą stan wojenny i wyrównywanie strat majątkowych wynikających z ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela (zob. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji*.... s. 257). Biorąc pod uwagę zasadę ochrony systemu prawnego podczas stanu nadzwyczajnego, właściwym wydaje się być to drugie stanowisko, zwłaszcza że Prawodawca Konstytucyjny zakazuje w art. 228 ust. 6 dokonywania zmian w aktach normujących kwestie ustrojowe, w tym ustaw o stanach

państwa, w której organ władzy wykonawczej uprawniony jest do wydawania aktów rangi ustawowej. Uprawnienie to nie jest uzależnione od tego, czy stan wojenny został wprowadzony na części lub całym terytorium państwa. Warunkiem wydania omawianego rozporządzenia jest niemożliwość zebrania się Sejmu na posiedzenie, co w związku z okolicznościami uzasadniającymi wprowadzenie stanu wojennego nie jest trudne do wyobrażenia. Jak wskazuje się w literaturze<sup>140</sup>, brak możliwości zebrania się Sejmu na posiedzenie nie musi być urzędowo stwierdzone przez inne podmioty, konieczne jest zaistnienie sytuacji, w której proces legislacyjny nie może być zrealizowany. Kolejnym warunkiem koniecznym jest inicjatywa Rady Ministrów, gdyż na gruncie przepisu art. 234 Konstytucji Prezydent w tym zakresie nie może działać samodzielnie. Ponadto, Prezydent związany jest wnioskiem Rady Ministrów. Wydane przez Prezydenta rozporządzenie z mocą ustawy, zanim zostanie opublikowane w Dzienniku Ustaw podlega kontrasygnacie Prezydenta RP. Zgodnie z art. 234 Konstytucji rozporządzenie z mocą ustawy musi być zatwierdzone przez Sejm na najbliższym posiedzeniu Sejmu. Sejm może odmówić zatwierdzenia rozporządzenia. Odmowa ta powinna przyjąć postać uchwały Sejmu i zostać opublikowana w Dzienniku Ustaw<sup>141</sup>.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wojennego<sup>142</sup> postanawia, na wniosek Rady Ministrów, o przejściu organów władzy

---

nadzwyczajnych, to trudno uzasadnić możliwość dokonywania takich zmian w drodze rozporządzenia z mocą ustawy.

<sup>140</sup> S. Steinborn, op. cit., s. 1634.

<sup>141</sup> Ibid. s.1636.

<sup>142</sup> Prezydent jako najwyższy zwierzchnik Sił Zbrojnych, uprawniony do zarządzania powszechnej mobilizacji i użycia Sił Zbrojnych do obrony RP, mianujący na czas wojny Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, wydawanie w okresie stanu wojennego rozporządzeń z mocą ustawy pełni istotną rolę Prezydenta RP w okresie zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny. Jednakże w tym miejscu podkreślić należy, że nie

publicznej na określone stanowiska kierowania. Ponadto, działając na wniosek Rady Ministrów, postanawia o stanach gotowości bojowej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Prezydent określa też, na wniosek Rady Ministrów, zadania Sił Zbrojnych w czasie stanu wojennego. W warunkach stanu wojennego Prezydent RP może mianować, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych<sup>143</sup>, a na wniosek tego ostatniego - zatwierdza plany operacyjnego użycia Sił Zbrojnych oraz uznaje, na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, określone obszary Rzeczypospolitej Polskiej za strefy bezpośrednich działań wojennych.

Rada Ministrów, poza współdziałaniem z Prezydentem Rzeczypospolitej w powyższym zakresie podejmuje działania związane z zarządzaniem uruchomienia systemu kierowania obroną państwa. Ponadto, zarządza przejście na wojenne, określone w odrębnych przepisach, zasady działania organów władzy publicznej. Rada Ministrów określa, na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, zasady działania organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych. Na tym samym obszarze zawiesić może ona funkcjonowanie organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych

---

realizuje ich samodzielnie. Tym samym bardzo istotnym jest współdziałanie dwóch ośrodków władzy wykonawczej – Prezydenta RP jako głowy państwa oraz Rady Ministrów. Reguluje tę kwestię art. 4a ust.1 pkt. 4b ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP.

<sup>143</sup> Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych dowodzi Siłami Zbrojnymi oraz innymi jednostkami organizacyjnymi, podporządkowanymi mu zgodnie z narodowymi planami użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa, w celu odparcia zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych zapewnia współdziałanie podległych mu Sił Zbrojnych z siłami sojuszniczymi w planowaniu i prowadzeniu działań wojennych, określa także w ramach swojej właściwości, potrzeby Sił Zbrojnych w zakresie wsparcia ich przez pozamilitarną część systemu obronnego państwa oraz wyznacza organy wojskowe do realizacji zadań administracji rządowej i samorządowej w strefie bezpośrednich działań wojennych

i przekazać organom wojskowym określone kompetencje organów władzy publicznej. Jeżeli w czasie stanu wojennego Rada Ministrów nie może zebrać się na posiedzenie, konstytucyjne kompetencje Rady Ministrów wykonuje Prezes Rady Ministrów.

Bardzo ważną rolę w stanie wojennym pełni także Minister Obrony Narodowej. Podejmuje on działania w zakresie oceny zagrożeń wojennych i możliwości obronnych oraz formułuje i przedstawia właściwym organom propozycje dotyczące obrony państwa. Koordynuje on realizację zadań organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego wynikających z zadań dotyczących obrony państwa, a także przedstawia właściwym organom potrzeby w zakresie świadczeń organów państwowych i jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych, na rzecz Sił Zbrojnych i obrony państwa oraz współdziała z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych w zakresie tychże świadczeń. Minister Obrony Narodowej sprawuje ogólny nadzór nad realizacją zadań obronnych wykonywanych przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego oraz organizuje mobilizacyjne rozwinięcie, uzupełnianie i wyposażanie Sił Zbrojnych. W zakresie działań o międzynarodowym charakterze, koordynuje realizację zadań państwa-gospodarza wynikających z umów międzynarodowych.

Warto dokonać analizy działań realizowanych przez wojewodę, który kieruje realizacją zadań obronnych i obroną cywilną na terenie województwa. W tym zakresie dokonuje oceny zagrożenia, a także wprowadza, w zakresie nienależącym do właściwości innych organów, ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela oraz łagodzi i uchyla te ograniczenia, dodatkowo jest uprawniony, aby występować

z wnioskami do właściwych organów o wprowadzenie ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, jak również o ich złagodzenie lub uchylenie. Wojewoda określa także zadania wynikające z przepisów stanu wojennego oraz koordynuje i kontroluje działalność organów władzy publicznej, przedsiębiorców oraz innych jednostek organizacyjnych działających na obszarze województwa. Może też nakładać zadania i nakazywać jednostkom samorządu terytorialnego dokonywanie określonych wydatków. Ustawodawca przewiduje, że w zakresie wykonywania powyższych zadań wojewodzie podporządkowane są wszystkie jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządowej działające na obszarze województwa oraz inne siły i środki wydzielone do jego dyspozycji i skierowane do wykonywania zadań związanych z obroną państwa i województwa, a także związanych z obroną cywilną. Bardzo istotnym jest także fakt, że w sytuacji gdy organy jednostek samorządu terytorialnego nie wykazują się skutecznością w wykonywaniu zadań publicznych lub w realizacji działań wynikających z przepisów o wprowadzeniu stanu wojennego, wojewoda może zawniekskować do Prezesa Rady Ministrów o zawieszenie tychże organów do czasu zniesienia stanu wojennego lub na czas określony i ustanowić w ich miejsce zarząd komisaryczny sprawowany przez komisarza rządowego. Wniosek wojewody inicjuje także powołanie i odwołanie komisarza rządowego. Stan zawieszenia organów jednostek samorządu terytorialnego określany jest przez Prezesa Rady Ministrów, jednak nie może trwać dłużej niż sam stan wojenny.

Z instytucją stanu wojennego wiążą się ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela. Ustawodawca podkreśla, że na obszarze, na którym został wprowadzony stan wojenny, ograniczeniom wolności i praw człowieka i obywatela podlegają wszystkie osoby fizyczne

zamieszkałe lub przebywające tam chociażby czasowo, a także ograniczenia te stosuje się odpowiednio wobec osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej mających siedzibę lub prowadzących działalność na obszarze objętym stanem wojennym. W ustawie o stanie wojennym podkreślono także zasadę proporcjonalności podnosząc, że rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela określone w rozporządzeniu wprowadzającym stan wojenny muszą odpowiadać charakterowi oraz intensywności zagrożeń stanowiących przyczynę wprowadzenia stanu wojennego, a ich celem jest zapewnianie skutecznego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. W tym miejscu warto zaznaczyć, że na gruncie art. 233 Konstytucji RP zawarta została klauzula negatywna określająca jakie prawa i wolności nie mogą doznać ograniczeń. Chodzi tu o ograniczenia określone konstytucją w art. 30 (godność człowieka), art. 34 i art. 36 (obywatelstwo), art. 38 (ochrona życia), art. 39, art. 40 i art. 41 ust. 4 (humanitarne traktowanie), art. 42 (ponoszenie odpowiedzialności karnej), art. 45 (dostęp do sądu), art. 47 (dobra osobiste), art. 53 (sumienie i religia), art. 63 (petycje) oraz art. 48 i art. 72 (rodzina i dziecko). Ponadto, wprowadzony został zakaz dyskryminacji z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku.

W warunkach stanu wojennego zawieszać można prawo organizowania oraz przeprowadzania wszelkiego rodzaju zgromadzeń (z wyjątkiem zgromadzeń organizowanych przez kościoły i inne związki wyznaniowe służących organizowaniu i publicznemu sprawowaniu kultu, a także zgromadzeń organizowanych przez organy państwa lub organy samorządu terytorialnego), w tym organizowania imprez masowych, jak i imprez artystycznych i rozrywkowych, które nie są imprezami masowymi. Istnieje możliwość zawieszenia prawa organizowania

strajków pracowniczych i innych form protestu w odniesieniu do pracowników lub w określonych dziedzinach. Zawieszono może zostać prawo do przeprowadzania strajków i innych akcji protestacyjnych rolników, czy też takich form protestu organizowanych przez samorządy studenckie, stowarzyszenia i organizacje.

Stan wojenny służyć ma skutecznej obronie państwa przed zagrożeniem. Wolności ułatwiający obywatelom aktywność polityczną<sup>144</sup> mogą ulec ograniczeniu, poprzez wprowadzenie zakazu rejestracji i tworzenia nowych stowarzyszeń, związków zawodowych, partii politycznych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, organizacji pracodawców, ruchów obywatelskich oraz innych dobrowolnych zrzeszeń i fundacji.

Ustawa o stanie wojennym dotyczy także problematyki wolności osobistych, przewidując zakaz lub nakaz przebywania bądź opuszczania określonych miejsc w wyznaczonym czasie. Ponadto, ustawa pozwala wprowadzić konieczność uzyskania pozwolenia od organów administracji publicznej na zmianę miejsca zamieszkania lub pobytu czasowego, zgłoszenie Policji lub organom ewidencji ludności przybycia w danym czasie do określonej miejscowości. Organy bezpieczeństwa i porządku publicznego mogą zostać uprawnione do utrwalania za pomocą środków technicznych wyglądu lub innych cech określonych miejsc, obiektów lub obszarów.

Omawiany stan nadzwyczajny przewiduje możliwość wprowadzenia cenzury prewencyjnej środków społecznego przekazu, co dotyczy materiałów prasowych (nie dotyczy to jednak środków społecznego przekazu kościołów i innych związków wyznaniowych,

---

<sup>144</sup> K. Eckhardt, Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, Przemysł- Rzeszów 2012, s. 224.

których celem jest szerzenie informacji na temat religii). Ponadto, może zostać ograniczone prawo do prywatności w postaci kontroli zawartość przesyłek, listów i paczek itp. oraz treści korespondencji telekomunikacyjnej, rozmów telefonicznych lub sygnałów przesyłanych w sieciach telekomunikacyjnych. Mogą także być emitowane sygnały, zakłócające odbiór i nadawanie przekazów radiowych, telewizyjnych zagrażających państwu i obywatelom.

W warunkach stanu wojennego ograniczenia mogą dotknąć także wolność gospodarczą, przyjmując postać całkowitej lub częściowej reglamentacji zaopatrzenia ludności, a więc ograniczenie dostępu do towarów konsumpcyjnych. Ograniczenia te obejmować mogą zakaz działalności określonego rodzaju, zakazu obrotu krajowymi środkami płatniczymi, obrotu dewizowego oraz działalności kantorowej.

Istnieje także możliwość wprowadzenia nakazu wyłączenia urządzeń łączności, jak i zawieszenia świadczenia usług w tym zakresie na czas określony, oraz nakaz natychmiastowego złożenia do depozytu właściwego organu administracji rządowej radiowych i telewizyjnych urządzeń nadawczych i nadawczo-odbiorczych lub ustalenie innego sposobu ich zabezpieczenia przed wykorzystaniem w sposób zagrażający konstytucyjnemu ustrojowi państwa, bezpieczeństwu obywateli albo porządkowi publicznemu.

Wprowadzony może zostać zakaz posiadania broni palnej, amunicji czy też materiałów wybuchowych oraz nakazać złożenie tych przedmiotów do depozytu.

Ustawa o stanie wojennym przewiduje także możliwość ograniczenia dostępu do informacji publicznej. Redaktorzy naczelni dzienników oraz nadawcy programów radiowych i telewizyjnych są zobowiązani

do niezwłocznego i nieodpłatnego publikowania komunikatów dotyczących stanu wojennego związanych z obronnością państwa i bezpieczeństwem obywateli.

Obowiązywanie stanu wojennego wiązać się może z obowiązkiem nałożonym na przedsiębiorców obejmującym wykonywanie zadań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa i obronności państwa, jak i ochrony ludności. Możliwe jest także wprowadzenie zarządu komisarycznego dla przedsiębiorców, także tych z udziałem kapitału zagranicznego. Podmioty prowadzące gospodarstwa rolne mogą podlegać obowiązkowi dostarczania określonym podmiotom produkty rolne i spożywcze, a także hodować wskazane rośliny i zwierzęta.

Prawo własności także może podlegać ograniczeniu, poprzez przymusowy najem lokali i budynków na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale lokali i budynków. Ponadto, właściwe organy mogą nakazać zajęcie nieruchomości, na potrzeby Sił Zbrojnych i obrony Rzeczypospolitej Polski<sup>145</sup>.

Wraz z wprowadzeniem stanu wojennego można w całości lub w części ograniczyć prawo korzystania z transportu drogowego, kolejowego, morskiego, żeglugi śródlądowej osób i rzeczy oraz przelatywania statkami powietrznymi nad terytorium RP, nie można także poruszać się jakimkolwiek środkiem transportu na drogach publicznych a także każdy z przewoźników zobowiązany jest do przewozu na potrzeby zarówno bezpieczeństwa jak i obronności państwa<sup>146</sup>. Na potrzeby obronności państwa może dojść do zarekwirowania statków morskich, żeglugi śródlądowej oraz środków transportu drogowego,

---

<sup>145</sup> art. 25 ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym.

<sup>146</sup> art. 26 pkt 1 ustawy o stanie wojennym.

kolejowego, lotniczego<sup>147</sup>. Istnieje ponadto możliwość wprowadzenia ograniczeń ruchu osobowego i towarowego przez przejścia graniczne.

W celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa, wprowadza się szczególne zasady wydawania dokumentów obywatelom jak i cudzoziemcom, chcącym przekroczyć przejście graniczne lub przebywać na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>148</sup>.

Osoby w wieku od 16 do 65 roku życia, którym pozwala stan zdrowia i warunki rodzinne, osobiste mogą być zobowiązane do wykonywania różnego rodzaju prac<sup>149</sup>.

Drugim przewidzianym przez Konstytucję RP stanem nadzwyczajnym jest stan wyjątkowy<sup>150</sup> - wprowadzany w sytuacji zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, zagrożenia bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, gdy zwykle, konstytucyjne środki są niewystarczające.

W czasie stanu wyjątkowego organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, z zastrzeżeniem zmian przewidzianych ustawą o stanie wyjątkowym. Wprowadzenie stanu wyjątkowego wiąże się z istotnymi zmianami w wykonywaniu władzy publicznej. Przede wszystkim działaniami mającymi na celu przywrócenie

---

<sup>147</sup> art. 27 ustawy o stanie wojennym.

<sup>148</sup> art. 28. ust.1 o stanie wojennym.

<sup>149</sup> art. 29. ust.1 o stanie wojennym.

<sup>150</sup> Procedura wprowadzania stanu wyjątkowego jest dokładnie taka sama jak stanu wojennego. Obejmuje zgodne współdziałanie obu organów władzy wykonawczej, nad którym nadzór sprawuje Sejm. Informacja o jego wprowadzeniu przekazywana jest społeczności międzynarodowej za pośrednictwem Sekretarza Generalnego Rady Europy i Organizacji Narodów Zjednoczonych.

normalnego funkcjonowania państwa kierują przedstawiciele administracji rządowej – wojewoda, gdy stan nadzwyczajny wprowadzono na terenie ograniczonym do obszaru województwa, zaś gdy stan wyjątkowy zostaje wprowadzony na obszarze przekraczającym jedno województwo – Prezes Rady Ministrów. Prezes Rady Ministrów zobowiązany jest na bieżąco informować Prezydenta RP o wszelkich działaniach podejmowanych na rzecz przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa i ich efektywności. Wraz z uchwaleniem ustawy o broni palnej i środkach przymusu bezpośredniego<sup>151</sup> koniecznym stało się znowelizowanie przepisów ustawy o stanie wojennym w zakresie uprawniającym funkcjonariuszy Policji do użycia broni palnej, jeśli inne środki wykorzystywane przez pododdział zwarty okazały się niewystarczające. Polecenie użycia lub wykorzystania broni palnej przez pododdział zwarty Policji wydaje komendant wojewódzki (Stołeczny) Policji lub Komendant Główny Policji, a w przypadku gdy wszelka zwłoka groziłaby bezpośrednim niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia funkcjonariusza wchodzącego w skład tego pododdziału lub innej osoby – dowódca pododdziału zwartego. Art. 10a ust. 3 ustawy o stanie wyjątkowym określa procedurę poprzedzającą użycie broni palnej<sup>152</sup>.

---

<sup>151</sup> Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1120).

<sup>152</sup> Bezpośrednio przed wydaniem rozkazu użycia broni palnej przez pododdział zwarty Policji, dowódca:

- 1) wzywa do zachowania zgodnego z prawem, w szczególności do porzucenia broni lub niebezpiecznego przedmiotu lub do zaniechania stosowania przemocy;
- 2) uprzedza o możliwości użycia broni palnej w przypadku niepodporządkowania się temu wezwaniu;
- 3) wydaje rozkaz oddania strzału ostrzegawczego lub salwy ostrzegawczej w bezpiecznym kierunku.

W czasie stanu wyjątkowego Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może postanowić o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane, z zastrzeżeniem, że użycie oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, nie może zagrozić ich zdolności do realizacji zadań wynikających z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ratyfikowanych umów międzynarodowych. Oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej pozostają pod dowództwem przełożonych służbowych i wykonują zadania wyznaczone przez Ministra Obrony Narodowej w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych. Żołnierzom wyznaczonym do tych oddziałów i pododdziałów przysługują, w zakresie niezbędnym do wykonania ich zadań, uprawnienia policjantów w zakresie przeszukania osoby i mieszkania<sup>153</sup>, ponadto wyposażeni zostaną w możliwość użycia broni palnej.

Podobnie, jak może mieć to miejsce w warunkach stanu wojennego, stan wojenny może wiązać się z zawieszeniem organów jednostek samorządu terytorialnego i wprowadzeniem w ich miejsce komisarza rządowego.

W czasie stanu wyjątkowego organy porządku i bezpieczeństwa publicznego mogą w celu przywrócenia porządku publicznego wkroczyć na teren szkoły wyższej bez wezwania przez rektora, którego należy niezwłocznie o tym zawiadomić.

---

Procedura ta nie ma zastosowania, gdy wszelka zwłoka groziłaby bezpośrednim niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia funkcjonariusza wchodzącego w skład pododdziału zwartego Policji lub innej osoby.

<sup>153</sup> Art. 15 i 16 ustawy o Policji.

W kwestii nakładania ograniczeń praw i wolności zakres tychże ograniczeń przedstawia się bardzo podobnie jak w przypadku stanu wojennego. Poza charakterystycznymi ograniczeniami wolności gospodarczej, wolności osobistej czy własności, ustawodawca dodatkowo wyłącznie podczas stanu wyjątkowego nakazuje czasowego zaniechania zarejestrowanej już działalności stowarzyszeń, partii politycznych, związków zawodowych, różnych organizacji, fundacji, itp. których działalność może być zagrożeniem konstytucyjnego ustroju państwa, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli<sup>154</sup>. Innym rodzajem ograniczeń przewidywanym przez polskie przepisy, który bezpośrednio godzi w wolność osobistą<sup>155</sup>, charakterystyczne jedynie dla tego stanu nadzwyczajnego odosobnienie, które dotyczy osób mających skończone 18 lat<sup>156</sup> oraz rozmowa ostrzegawcza, przez którą odosobniona może zostać także osoba mająca lat 17<sup>157</sup>.

Podczas tego stanu ogranicza się prawo do swobodnego uzgadniania cen przez strony umowy, poprzez zakaz podwyższania cen albo stosowanie nakazanych cen na niektóre artykuły lub usługi, które mają podstawowe znaczenie dla kosztów utrzymania konsumenta<sup>158</sup>. Wprowadza się ograniczenia w zakresie transportu drogowego, kolejowego, lotniczego oraz wodnego<sup>159</sup>. Porównując zakresy ograniczeń praw i wolności jednostki w warunkach stanów wojennego i wyjątkowego zauważyć można, że znacznie bardziej restrykcyjne

---

<sup>154</sup> Art.16, ust.1, pkt. 6b ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. 2002 nr 113 poz. 985).

<sup>155</sup> K. Eckhardt, Stan nadzwyczajny ... op.cit., s. 221.

<sup>156</sup> Art. 17 ustawy o stanie wyjątkowym.

<sup>157</sup> Art. 19 ustawy o stanie wyjątkowym.

<sup>158</sup> Art. 21, pkt. 1a ustawy o stanie wyjątkowym.

<sup>159</sup> Art.21, pkt.5 ustawy o stanie wyjątkowym.

są te przewidziane na potrzeby realizacji zadań związanych ze stanem wyjątkowym<sup>160</sup>.

Ostatnim ze stanów nadzwyczajnych przewidzianych przez Ustrojodawcę jest stan klęski żywiołowej, który do polskiego porządku prawnego został wraz z uchwaleniem Konstytucji z 1997 roku. Nie oznacza to jednak, że pojęcie klęski żywiołowej nie było znane polskiemu porządkowi prawnemu, czego potwierdzeniem jest m.in. dekret o świadczeniach osobistych i rzeczowych na wypadek klęski żywiołowej<sup>161</sup>. Nigdy jednak wcześniej nie była ona traktowana jako wyodrębniony stan nadzwyczajny. Okolicznością uzasadniającą wprowadzenie stanu klęski żywiołowej jest wystąpienie katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, noszącej znamiona klęski żywiołowej<sup>162</sup>. Przywracanie normalnego funkcjonowania obszaru dotkniętego klęską żywiołową może być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem. Jednolite kierownictwo unormowana zostało art. 17 ustawy o stanie klęski żywiołowej, wskazując że 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 dysponenty jednostek systemu Państwowe Ratownictwo

---

<sup>160</sup> L. Mażewski, *Bezpieczeństwo publiczne, stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918- 2009*, Warszawa 2010, s. 250

<sup>161</sup> Dekret z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych, Dz.U. 1953 nr 23 poz. 93 ze zm.

<sup>162</sup> Do znamion klęski żywiołowej zalicza się zagrożenie dla zdrowia lub życia dużej liczby ludności, mienia w znacznej wartości lub środowiska na znacznym obszarze, a pomoc i ochrona może być udzielana jedynie przy zastosowaniu środków szczególnych, do których Ustawodawca zalicza jednolite kierownictwo.

Medyczne, oraz inne właściwe w tych sprawach państwowe urzędy, agencje, inspekcje, straże i służby, które podlegają kierownictwu organów, kierujących działaniami, prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, albo ich pełnomocników.

Stan klęski żywiołowej wprowadzany jest przez Radę Ministrów z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego miejscowo wojewody, poprzez wydanie rozporządzenia<sup>163</sup>. Rada ministrów nie jest jednak wnioskiem wojewody związana. Procedura jego wprowadzenia oparta jest o działania organów administracji rządowej. Nie podlega też kontroli Sejmu<sup>164</sup>. Stan klęski żywiołowej wprowadzany jest na obszarze całego lub części terytorium państwa, na okres nie przekraczający 30 dni. Czas obowiązywania stanu klęski żywiołowej może ulec przedłużeniu, jednak w tym wypadku niezbędna będzie stosowana uchwała Sejmu. Warto podkreślić, że w przeciwieństwie do podstawowego czasu obowiązywania, przedłużenie trwania stanu klęski żywiołowej nie podlega formalnej limitacji - w tym zakresie zastosowanie będą miały konstytucyjne zasady sanów nadzwyczajnych, a mianowicie zasady proporcjonalności, celowości i tymczasowości.

Podczas obowiązywania stanu klęski żywiołowej organy władzy publicznej działają w swoich dotychczasowych strukturach

---

<sup>163</sup> Rozporządzenie to podlega publikacji w Dzienniku Ustaw i podaniu do wiadomości publicznej.

<sup>164</sup> Mowa tu o bezpośredniej kontroli Sejmu. Warto jednak podkreślić, że Sejm dysponuje instrumentami nadzorczymi względem Rady Ministrów w postaci pociągania do odpowiedzialności politycznej. Ponadto, Rada Ministrów podlega odpowiedzialności konstytucyjnej także w zakresie wprowadzania stanu nadzwyczajnego.

i na podstawie dotychczasowych kompetencji, z uwzględnieniem zmian przewidzianych w ustawie o stanie klęski żywiołowej.

Kierowanie działaniami mającymi na celu przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa w warunkach stanu klęski żywiołowej uzależniono od obszaru, na którym stan ten został wprowadzony. Na gruncie art. 8 ustawy o stanie klęski żywiołowej kierownictwo powierzono wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi – gdy stan klęski żywiołowej nie przekracza obszaru gminy, zaś starosta w sytuacji gdy stan obejmuje obszar więcej niż jednej gminy w granicach jednego powiatu, wojewoda jeżeli omawiany stan nadzwyczajny wykracza poza terytorium powiatu na obszarze jednego województwa. W przypadku zaś gdy stan klęski żywiołowej zostaje wprowadzony na terytorium większym niż tern województwa kierowanie działaniami przewidzianymi w ustawie o stanie klęski żywiołowej obejmuje minister właściwy do spraw wewnętrznych lub inny minister właściwy ze względu na specyfikę okoliczności uzasadniających wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów. Organ kierujący działaniami realizującymi cele stanu klęski żywiołowej może wydawać wiążące polecenia organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze gminy oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze gminy. W zakresie działań, związanych z zapobieganiem lub usuwaniem skutków klęski żywiołowej, organ kierujący tymi działaniami może występować do kierowników innych jednostek organizacyjnych, działających na obszarze określonej jednostki samorządu terytorialnego, z wnioskami o wykonanie czynności niezbędnych w celu zapobieżenia skutkom klęski

żywiolowej lub ich usunięcia. W razie odmowy wykonania tych czynności lub ich niewłaściwego wykonywania organ kierujący niezwłocznie zawiadamia organ, któremu podlega kierownik lub który sprawuje nadzór nad nim. W przypadku niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiolowej lub ich usunięcia wojewoda z inicjatywy własnej lub na wniosek starosty może zawiesić uprawnienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta), oraz wyznaczyć pełnomocnika do kierowania tymi działaniami.

W zakresie działań prowadzonych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiolowej lub ich usunięcia minister, kierujący działaniami zmierzającymi do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, może wydawać polecenia wiążące organom administracji rządowej, z wyjątkiem Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i wiceprezesów Rady Ministrów, a także wydawać polecenia wiążące organom samorządu terytorialnego. W razie odmowy lub nieprawidłowego wykonywania tychże poleceń przez organy administracji rządowej, ustawa przewiduje, że minister niezwłocznie zawiadamia Prezesa Rady Ministrów, zaś gdy nieprawidłowości dotyczą organy jednostek samorządu terytorialnego - minister może zawiesić odpowiednie uprawnienia takiego organu oraz wyznaczyć pełnomocnika do wykonywania tych uprawnień, zawiadamiając o tym właściwego wojewodę i Prezesa Rady Ministrów. Minister, jest obowiązany także do informowania na bieżąco Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesa Rady Ministrów o skutkach klęski żywiolowej i działaniach podejmowanych w celu zapobieżenia tym skutkom lub ich usunięcia.

Warto zauważyć, że klęska żywiolowa może pojawić się na terenach, które określić można jako obszary szczególnego dozoru, czyli obszary

i obiekty jednostek organizacyjnych podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej, Ministra Sprawiedliwości, ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Szefa Agencji Wywiadu wymaga współdziałania organu kierującego działaniami związanymi z przywracaniem normalnego funkcjonowania państwa i organu odpowiedzialnego za przedmiotowe obszary.

W czasie stanu klęski żywiołowej, jeżeli użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające, Minister Obrony Narodowej może przekazać do dyspozycji wojewody, na którego obszarze działania występuje klęska żywiołowa, pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań związanych z zapobieżeniem skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięciem. W takiej sytuacji, pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej pozostają pod dowództwem przełożonych służbowych i wykonują zadania określone przez wojewodę. Regulacja ustawowa w tym zakresie znajduje swoje uszczegółowienie w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu<sup>165</sup>, określającym rodzaje działań ratowniczych lub prewencyjnych, w których pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej mogą brać udział, sposób koordynowania i dowodzenia ich działaniami oraz sposób zapewnienia im zabezpieczenia logistycznego.

---

<sup>165</sup> Dz.U. 2003 nr 41 poz. 347.

Nie można pominąć faktu, że w warunkach stanu klęski żywiołowej do działań związanych z zapobieganiem lub usuwaniem skutków klęski żywiołowej włączają się społeczne organizacje ratownicze, charytatywne, stowarzyszenia, fundacje oraz inne podmioty działającymi na obszarze dotkniętym stanem klęski żywiołowej. Ustawa o stanie klęski żywiołowej nakazuje organowi kierującym działaniami przywracającymi normalne funkcjonowanie państwa współpracować, a także na wniosek lub za zgodą tych podmiotów koordynować ich działalność.

Ustawa określająca stan klęski żywiołowej może ograniczyć prawa i wolności w zakresie wolności działalności gospodarczej, wolności osobistej, nienaruszalności mieszkania, wolności poruszania się i pobytu na terytorium RP, prawo do strajku, prawo własności, wolność pracy, prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz prawo do wypoczynku<sup>166</sup>. Można wywnioskować, że w stosunku do innych praw obowiązuje bezwarunkowy zakaz ich ograniczania<sup>167</sup>.

Ograniczenia wprowadzane podczas danego stanu mogą polegać m.in. na zawieszeniu działalności określonych przedsiębiorców, nakazie lub zakazie prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju. Ustawodawca przewiduje wprowadzanie całkowitej lub częściowej reglamentacji zaopatrzenia w określonego rodzaju artykuły, a także zakaz podwyższania cen na wybrane artykuły oraz nakaz stosowania nałożonych z góry cen na różne towary i usługi.

Ograniczeniu ulegać mogą prawa pracownicze, związane z wymiarem czasu pracy, tj.: obowiązek pracy w niedzielę, święta i inne dni ustawowo wolne od pracy, czy powierzanie obowiązków, nieprzewidzianych umową

---

<sup>166</sup> Art. 233 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.).

<sup>167</sup> L. Mażewski, Bezpieczeństwo publiczne, ... op.cit., s. 246.

o pracę. Pracodawca z kolei może podlegać obowiązkowi oddelegowania pracowników do dyspozycji organu kierującego działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia.

W stosunku do osób znajdujących się na obszarze objętym stanem klęski żywiołowej nałożony może zostać obowiązek poddania się badaniom lekarskim, ewentualnego leczenia, szczepieniom ochronnym oraz stosowaniu innych środków zapobiegawczych i zabiegów, niezbędnych do zwalczania chorób zakaźnych oraz możliwych skutków skażeń chemicznych i promieniotwórczych. Ograniczenie wolności osobistej polegać może na obowiązku poddania się kwarantannie, wykorzystywania środków ochrony roślin lub innych środków zapobiegawczych niezbędnych do zwalczania organizmów szkodliwych dla ludzi, zwierząt lub roślin jak i stosowania określonych środków zapewniających ochronę środowiska oraz zabiegów niezbędnych do zwalczania chorób zakaźnych zwierząt.

Inne ograniczenia praw i wolności jednostki mogą przybrać postać nakazu opróżnienia lub zabezpieczenia lokali mieszkalnych bądź innych pomieszczeń, nakazu rozbiórki i wyburzeń budynków albo innych obiektów budowlanych lub ich części. Nakazana może także zostać ewakuacja w ustalonym czasie z określonych miejsc, nakaz lub zakaz przebywania w określonych miejscach. Ograniczenia polegać mogą także na zakazie organizowania lub przeprowadzania imprez masowych, nakazie lub zakazie określonego sposobu przemieszczania się, wykorzystaniu, bez zgody właściciela lub innej osoby uprawnionej, nieruchomości i rzeczy ruchomych oraz zakazie prowadzenia strajku przez pracowników lub w określonych dziedzinach. Można także

załagodzić lub przestać przestrzegać zasad BHP jeżeli nie stanowi to bezpośredniego narażenia na życie i zdrowie pracownika<sup>168</sup>.

Osoby przebywające na danym terytorium zostają także zobowiązane do wykonywania świadczeń osobistych i rzeczowych, mianowicie udzielaniu pierwszej pomocy, udziale w akcji ratowniczej, wykonywania rozkazów osoby dowodzącej akcją ratowniczą, wykonywaniu określonych prac, jeśli nastąpi konieczność - przekazania swoich rzeczy ruchomych jak i nieruchomości, to ostatnie może przyjąć postać zobowiązania do zapewnienia pomieszczenia osobom ewakuowanym, użytkowania danej nieruchomości w określony sposób, przechowywanie i sprawowania opieki nad mieniem osób poszkodowanych i ewakuowanych, sprawowania opieki nad zwierzętami dostarczając pasze i schronienie zwierzętom, zabezpieczenie roślin i nasion, które są zagrożone wyniszczeniem. Jednostka w stanie klęski żywiołowej może zostać zobowiązana do ochrony przed skażeniem swoich źródeł pożywienia, wody pitnej. Nie można pominąć także obowiązku w zakresie zabezpieczenia zagrożonych dóbr kultury<sup>169</sup>.

Stan nadzwyczajny może także wiązać się może z ograniczeniami w przedmiocie transportu drogowego, kolejowego, lotniczego, morskiego jak i żeglugi śródlądowej starając się zminimalizować uciążliwości z nich wynikające<sup>170</sup>.

Ograniczenia w pracy urządzeń telekomunikacyjnych, pocztowych, radiowych mogą mieć miejsce w związku z potrzebą zapewnienia

---

<sup>168</sup> Art. 21 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. 2002 nr 62 poz. 558 ze zm.).

<sup>169</sup> Art. 22 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

<sup>170</sup> Art. 24 ust.1 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

łączności ratownikom<sup>171</sup>. Celem zapewnienia przepływu informacji nakazuje się redaktorom telewizyjnym jak i nadawcom programów radiowych do nieodpłatnego przekazywania informacji, które dotyczą bezpieczeństwa państwa i jego obywateli<sup>172</sup>.

---

<sup>171</sup> Art. 25 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

<sup>172</sup> Art. 26 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

#### **4. ZARZADZANIE KRYZYSOWE JAKO ZADANIE Z ZAKRESU OCHRONY LUDNOŚCI**

Ze stanem nadzwyczajnym nie można utożsamiać sytuacji kryzysowej, która jest czymś rodzajowo od nich odmiennym i powinna zostać zaliczona do „normalnego” funkcjonowania państwa. Stwierdzenie sytuacji kryzysowej przez organy władzy publicznej oznacza, że w ich ocenie powstałe zagrożenia nie uzasadniają wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, czyli nie istnieje potrzeba nakładania ograniczeń praw i wolności jednostki, a do pokonania tych zagrożeń wystarczą zwykłe konstytucyjne środki<sup>173</sup>. W literaturze<sup>174</sup> definiuje się sytuację kryzysową jako „zespół okoliczności zewnętrznych i wewnętrznych, w jakich znajduje się dany podmiot (układ, organizacja, system), wpływający na jego funkcjonowanie w taki sposób, iż zaczyna się w nim i jest kontynuowany proces zmienny, w rezultacie czego dochodzi do zachwiania równowagi i utraty możliwości kontroli nad przebiegiem wydarzeń albo eskalacji zagrożenia jego interesów”. W tym miejscu zaznaczyć należy, że wystąpienie sytuacji kryzysowej musi spotkać się z właściwą reakcją właściwych organów państwa, gdyż fakt braku konieczności wprowadzenia stanu nadzwyczajnego nie uzasadnia ich biernej postawy. W związku z tym niezbędnym jest stworzenie struktur organizacyjnych wyposażonych w stosowne kompetencje. Unormowania z tego zakresu znajdują się w wielu aktach różnej rangi. Nie ulega wątpliwości, że taki stan rzeczy znacząco utrudnia stosowanie prawa w przedmiotowym zakresie. Postulat stworzenia systemu zarządzania

---

<sup>173</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21.04.2009, sygnatura akt K 50/07.

<sup>174</sup> J. Gryz, W. Kitler, System reagowania kryzysowego, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 22.

kryzysowego<sup>175</sup> w polskim porządku prawnym zrealizowano poprzez uchwalenie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym<sup>176</sup>. Ustawa ta określiła organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego, ich zadania oraz zasady działania w tej dziedzinie, a także zasady finansowania zadań zarządzania kryzysowego. Należy pamiętać, że zadania z zakresu zarządzania kryzysowego wykonywane również na podstawie innych ustaw, w szczególności:

- 1) ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (t. jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1459, z późn. zm.),
- 2) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.),
- 3) ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58, z późn. zm.),
- 4) ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz. U. z 2005 r. Nr 226, poz. 1944),
- 5) ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1229, z późn. zm.),

---

<sup>175</sup> W uzasadnieniu projektu ustawy o zarządzaniu kryzysowym wskazano na potrzebę kompleksowej regulacji ustawowej, w której zadania z zakresu zarządzania kryzysowego wykonywane na podstawie wielu ustaw ujęte zostaną w system, który zapewni kierowanie i koordynowanie działaniami antykryzysowymi w przypadku różnych zagrożeń występujących na obszarze całego państwa i jego części; zapewni sprawne funkcjonowanie organów administracji publicznej, służb, inspekcji i straży w sytuacjach kryzysowych (narastających zagrożeń); pozwoli na utrzymywanie w pełnej gotowości do przeciwdziałania zagrożeniom profesjonalnych struktur zarządzania kryzysowego; pozwoli na prewencyjne likwidowanie źródeł zagrożeń, sprawne współdziałanie przy ich eliminowaniu oraz na szybkie usuwanie skutków takich zdarzeń, zob. Uzasadnienie projektu ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Druk sejmowy nr 770 dostępny na [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl) (dostęp dnia 30 kwietnia 2018 r.).

<sup>176</sup> T.jedn. Dz.U. 2017 poz. 209 ze zm.

- 6) ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1230, z późn. zm.),
- 7) ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. 2011 nr 163 poz. 981, z późn. zm.),
- 8) ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016, z późn. zm.),
- 9) ustawy z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 197, z późn. zm.),
- 10) ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. 2010 nr 229 poz. 1496, z późn. zm.),
- 11) ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. 2017 poz. 2234),
- 12) ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.),
- 13) ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.),
- 14) ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim (Dz.U. 2018 poz. 181),
- 15) ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (Dz.U. 2018 poz. 792),
- 16) ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej (Dz.U. 2017 poz. 2128),
- 17) ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2018 poz. 799),
- 18) ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (Dz.U. 2017 poz. 1566),
- 19) ustawy z dnia 25 lipca 2001 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. Nr 113, poz. 1207, z późn. zm.),

- 20) ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. 2008 nr 234 poz. 1570 ze zm.),
- 21) ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558, z późn. zm.),
- 22) ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. Nr 113, poz. 985, z późn. zm.),
- 23) ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. Nr 130, poz. 1112, z późn. zm.),
- 24) ustawy 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. Nr 156, poz. 1301, z późn. zm.),
- 25) ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz.U. 2017 poz. 1481),
- 26) ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin (Dz.U. 2017 poz. 2138.),
- 27) ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. 2017 poz. 1907).

W literaturze<sup>177</sup> pojęcie zarządzania kryzysowego stanowi przedmiot zainteresowania wielu autorów. K. Zieliński uznaje, iż zarządzanie kryzysowe stanowi „całościowy kształt rozwiązań systemowych w sferze ochrony ludności, wypełnianych przez władze publiczne wszystkich szczebli, we współdziałaniu z wyspecjalizowanymi organizacjami i innymi instytucjami w celu zapobiegania sytuacjom niebezpiecznym stwarzającym zagrożenie dla życia, zdrowia obywateli

---

<sup>177</sup> M.in. W. Skomra, Zarządzanie kryzysowe – praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy, Wrocław 2010.

oraz środowiska”<sup>178</sup>. J. Gołębiowski stwierdza, że jest to „całokształt rozwiązań systemowych w zakresie ochrony ludności, realizowanych przez władze publiczne wszystkich szczebli, we współdziałaniu z wyspecjalizowanymi organizacjami i instytucjami, celem zapobiegania sytuacjom trudnym, niebezpiecznym, stwarzającym zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia, środowiska i infrastruktury; przygotowania systemu reagowania, a w razie wystąpienia zagrożeń kształtowanie i kontrolowanie ich przebiegu (reagowanie) w sposób zapewniający minimalizowanie strat i akceptowany poziom bezpieczeństwa oraz odbudowy struktur społecznych po katastrofie”<sup>179</sup>. Według W. Kitlera „zarządzanie kryzysowe jest zarządzaniem organizacją (systemem) pod presją, realizowane na rzecz rozwiązywania napiętych sytuacji, którego zadaniem jest przygotowanie się i działanie mające na celu zapobieganie, przeciwdziałanie i reagowanie w razie wystąpienia zakłóceń stabilności organizacji (systemu) oraz przywrócenie normalnego stanu jego funkcjonowania”<sup>180</sup>. U podstaw zarządzania kryzysowego i regulującej tę problematykę ustawy leży spostrzeżenie, że zadania związane z ochroną ludności realizowane jest na podstawie wielu różnych aktów prawnych i przez różne podmioty i że zasadne jest ujęcie kwestii zasadniczych w jednym akcie prawnym (w ustawie o zarządzaniu kryzysowym), aby określić w ten sposób „czytelne” zakresy działalności i odpowiedzialności podmiotów realizujących wskazanego rodzaju zadania<sup>181</sup>. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym

---

<sup>178</sup> K. Zieliński, *Bezpieczeństwo obywateli podczas kryzysów niemilitarnych oraz reagowanie w razie katastrof i klęsk żywiołowych*, Warszawa 2004, s. 29.

<sup>179</sup> J. Gołębiowski, *Zarządzanie kryzysowe*, Wiedza Obronna, 1/2001, s. 76.

<sup>180</sup> W. Kitler, *Podstawowa terminologia zarządzania kryzysowego*, [w:] E. Nowak (red.), *Zarządzanie kryzysowe w sytuacji klęski żywiołowej*, Zeszyty TWO, Nr 1(45)/2006, s. 36.

<sup>181</sup> *Opinia o założeniach projektu ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (RL-0303-30/10)*, Przegląd Legislacyjny 2010, Nr 4, s. 191.

w art. 2 definiuje zarządzanie kryzysowe jako 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. Proces zarządzania kryzysowego ujmowany jest w czterech kategoriach, a mianowicie: zapobiegania sytuacjom kryzysowym, przygotowania do przejmowania nad nimi kontroli, reagowania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwania ich skutków a także odtwarzania zasobów i infrastruktury krytycznej. Kategorie te stanowią podstawę przydzielania kompetencji przewidzianym w ustawie organom administracji publicznej. Powyższa systematyka współgra z tzw. fazami klasycznego modelu zarządzania kryzysowego, obejmującego zarówno realizację następujących po sobie zadań, jak też ich jednoczesne – równoległe wykonywanie<sup>182</sup>. Zarządzanie kryzysowe to zarówno usystematyzowanie, jak i przygotowywanie do wykonywania różnych zadań publicznych i kompetencji<sup>183</sup> organów administracji publicznej, które wynikają z całego systemu prawnego w celu zabezpieczenia przed pewnymi zagrożeniami czy też następstwami tych zagrożeń.

W literaturze wskazuje się, że „tworzenie sprawnego systemu zarządzania kryzysowego wymaga nie tylko powstania określonych komórek

---

<sup>182</sup> F. R. Krynojewski, K. Sienkiewicz-Małyjurek, Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej, Warszawa 2010, s. 21.

<sup>183</sup> Zadania publicznego kryją to normy prawne, które w powiązaniu z celem działania danego podmiotu administracji publicznej nakładają na ten podmiot obowiązek realizowania określonych prawem czynności, zaś kompetencje to normy prawne, które upoważniają organ administracyjny do działania w określonych kategoriach spraw. Zob. J. Zimmermann, Prawo administracyjne, s. 41.

funkcyjnych i procedur postępowania, ale także budowania i udoskonalania koordynacji działań poszczególnych podmiotów wykonawczych tego systemu”<sup>184</sup>, a to wymaga stworzenia stosownych podmiotów i wyposażenie ich w odpowiednie kompetencje, a także określenie adekwatnych powiązań między nimi, zapewniających sprawną wymianę informacji i efektywne funkcjonowanie.

Proces zarządzania kryzysowego postrzega się w kategoriach bezpieczeństwa narodowego. Ustawodawca wskazuje jednoznacznie, że zarządzanie kryzysowe stanowi jego element. Oznacza to, że organy administracji realizujące zadania z zakresu zarządzania kryzysowego pozostają w związku funkcjonalnym i organizacyjnym z innymi podmiotami odpowiedzialnymi za kwestie bezpieczeństwa narodowego. Świadczy o tym między innymi tworzenie dokumentów planistycznych na podstawie raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, a także możliwość wykorzystania Sił Zbrojnych RP na potrzeby sytuacji kryzysowej. Kierowanie bezpieczeństwem narodowym jest pojęciem stworzonym na gruncie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>185</sup>. Z art. 6 ust. 1 pkt 3 tejże ustawy wynika, że do zadań Rady Ministrów wykonywanych w ramach zapewniania zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju należy w szczególności przygotowywanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa, i organów władzy publicznej do funkcjonowania na stanowiskach kierowania. Powiązanie zarządzania kryzysowego z kierowaniem bezpieczeństwem narodowym zaobserwować można w „Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa

---

<sup>184</sup> J. Solarz, D. Majchrzak, G. Sobolewski (red.), *Podmioty wykonawcze w zarządzaniu kryzysowym*, Warszawa 2014, s. 8.

<sup>185</sup> t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1459, z późn. zm.

narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022” przyjętej uchwałą Rady Ministrów 9 kwietnia 2013 r. w ramach tego dokumentu Rada Ministrów traktuje zarządzanie kryzysowe jako element kierowania bezpieczeństwem narodowym, traktując je jako jeden z elementów, obok systemu obronnego państwa, zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego. Ponadto, art. 25 ustawy o zarządzaniu kryzysowym dotyczy wykorzystania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zarządzaniu kryzysowym. Zgodnie z nim, jeżeli w sytuacji kryzysowej użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające, o ile inne przepisy nie stanowią inaczej, Minister Obrony Narodowej, na wniosek wojewody, może przekazać do jego dyspozycji pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, stosownie do ich przygotowania specjalistycznego. Warto też pamiętać, że wojewódzki plan zarządzania kryzysowego podlega uzgodnieniu z właściwymi organami wskazanymi przez Ministra Obrony Narodowej<sup>186</sup>. Zarządzanie kryzysowe w świetle powyższego ma być swego rodzaju „pomostem” między stanem prawnym, określającym działalność podmiotów publicznych w warunkach tzw. spokoju, a stanem prawnym

---

<sup>186</sup> Koordynowanie udziału oddziałów Sił Zbrojnych w realizacji zadań, w zależności od obszaru występowania zagrożeń, zapewniają odpowiednio organy: wojewoda, starosta i wójt, burmistrz, prezydent miasta. Obejmuje ono przedsięwzięcia mające na celu sprawne włączenie oddziałów Sił Zbrojnych do realizacji zadań, z uwzględnieniem czasu i miejsca ich użycia oraz sposobu współdziałania z innymi podmiotami. Zadania dla oddziałów Sił Zbrojnych odpowiednie organy przekazują wyłącznie ich dowódcom. Dowodzenie oddziałami Sił Zbrojnych odbywa się na zasadach określonych w regulaminach wojskowych i według procedur obowiązujących w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Użycie oddziałów Sił Zbrojnych w sytuacji kryzysowej nie może zagrozić ich zdolności do realizacji zadań wynikających z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ratyfikowanych umów międzynarodowych.

regulującym działalność podejmowaną w stanach nadzwyczajnych określonych w Konstytucji<sup>187</sup>.

Głównym celem Ustawodawcy przyświecającym uchwaleniu ustawy o zarządzaniu kryzysowym była poprawa stanu bezpieczeństwa powszechnego, obejmującego zarówno ochronę życia i zdrowia obywateli, jak również ochronę infrastruktury krytycznej przez zwiększenie efektywności działania organów administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych. Celom zarządzania kryzysowego zapobiegania sytuacjom kryzysowym, przygotowania do przejmowania kontroli nad sytuacjami kryzysowymi, reagowania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwania skutków sytuacji kryzysowych oraz odtwarzania zasobów – odpowiadają różne zadania organów zarządzania kryzysowego i innych podmiotów zaangażowanych w ten proces. Akt normatywny opisuje zadania administracji publicznej, Sił Zbrojnych oraz właścicieli i posiadaczy infrastruktury krytycznej realizowanych w sytuacjach kryzysowych<sup>188</sup>, przewidując że działania odpowiednie do rozwoju sytuacji, będącej następstwem zagrożenia, mające zarówno charakter prewencyjny, jak i organizatorski czy porządkowy<sup>189</sup>.

---

<sup>187</sup> E. Ura, S. Pieprzny, *Działania administracji publicznej w sytuacjach szczególnych*, Warszawa 2009, s. 316-319.

<sup>188</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Druk sejmowy nr 770. W dokumencie tym sytuacja kryzysowa opisana jest jako stan narastającej destabilizacji, niepewności i napięcia społecznego, stwarzający zagrożenie w szczególności dla integralności terytorialnej, życia, zdrowia, mienia, dziedzictwa kulturowego, środowiska lub infrastruktury krytycznej, w tym spowodowane zdarzeniem o charakterze terrorystycznym, charakteryzujący się możliwością utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń albo eskalacji zagrożenia.

<sup>189</sup> K. Kiczka, *Administracja publiczna a bezpieczeństwo wewnętrzne*, [w:] A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Kolonia Limited, Wrocław 2009, s. 73.

Ustawa określiła rolę i zadania Rady Ministrów, poszczególnych ministrów i wojewodów, starostów (na potrzeby tej ustawy uzyskujących status organów) i wójtów (burmistrzów i prezydentów miast) w zakresie zarządzania kryzysowego. Zarządzanie kryzysowe stanowi tym samym grupę zadań, za których wykonanie odpowiadają organy administracji publicznej. Oznacza to, że w tym zakresie wykorzystywać można zarówno władcze, jak i nie władcze formy działania administracji publicznej. Warto jednak w tym miejscu zauważyć, że adresatami ustawy są nie tylko organy administracji, służby i formacje. Przepisy te skierowane są także do podmiotów prywatnych – przedsiębiorców oraz tzw. uczestników zarządzania kryzysowego.

Na mocy ustawy, na poziomie wojewódzkim, powiatowym i gminnym, powołane zostały również zespoły opiniotawczo-doradcze, których podstawowym zadaniem jest wspieranie wiedzą ekspercką wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego przez właściwe organy administracji publicznej.

W literaturze wskazuje się że ustawa o zarządzaniu kryzysowym tworzy system zarządzania kryzysowego, rozumiany „jako skoordynowany wewnętrznie i tworzący pewną całość, dynamicznie się rozwijający układ trzech zasadniczych podsystemów (podsystemu organów zarządzających – aparatu zarządzającego; podsystemu powiązań informacyjnych wewnątrz organizacji; podsystemu metod i działań, czyli reguł funkcjonowania organizacji) realizujących jeden zasadniczy cel: obniżenie stopnia oddziaływania czynników sytuacji kryzysowej na funkcjonowanie organizacji, a w przypadku ich wystąpienia minimalizacji ich wpływu i skutków<sup>190</sup>. System ten w zamierzeniu Ustawodawcy zapewniać ma kierowanie i koordynowanie działaniami

---

<sup>190</sup> E. Nowak, Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych, Warszawa 2007, s. 46.

antykryzysowymi w przypadku różnych zagrożeń występujących na obszarze całego państwa i jego części; zagwarantować sprawne funkcjonowanie organów administracji publicznej, służb, inspekcji i straży w sytuacjach kryzysowych (narastających zagrożeń); pozwolić utrzymywać w pełnej gotowości do przeciwdziałania zagrożeniom profesjonalnych struktur zarządzania kryzysowego; zabezpieczać prewencyjne likwidowanie źródeł zagrożeń, sprawne współdziałanie przy ich eliminowaniu oraz szybkie usuwanie skutków takich zdarzeń<sup>191</sup>.

Podstawowym narzędziem wykorzystywanym na gruncie zarządzania kryzysowego jest planowanie cywilne. Przez pojęcie planowania cywilnego rozumieć należy całokształt przedsięwzięć organizacyjnych mających na celu przygotowanie administracji publicznej do zarządzania kryzysowego, a także planowanie w zakresie wspierania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie ich użycia oraz planowanie wykorzystania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Planowanie cywilne jest to całokształt przedsięwzięć planistycznych, stanowiący element zarządzania kryzysowego, w szczególności polegających na opracowywaniu planów, w tym planów reagowania kryzysowego, i programów mających na celu optymalne wykorzystanie dostępnych zasobów w sytuacjach zagrożeń oraz w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny w zakresie zapobiegania sytuacjom kryzysowym, przygotowania do przejmowania nad nimi kontroli, a także reagowania w sytuacjach kryzysowych oraz odtwarzania infrastruktury i przywracania jej pierwotnego charakteru.

Ustawodawca nakazuje, aby zadania planistyczne realizowane były w ramach cyklu planowania, obejmującego okresowe realizowanie

---

<sup>191</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Druk sejmowy nr 770 dostępny na [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl) (dostęp dnia 30 kwietnia 2018 r.).

etapów: analizowania, programowania, opracowywania planu lub programu, jego wdrażanie, testowanie i uruchamianie.

Zadania te zadania powinny uwzględniać:

- 1) zapewnienie funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej;
- 2) zapewnienie funkcjonowania i możliwości odtworzenia infrastruktury krytycznej;
- 3) zapewnienie ciągłego monitorowania zagrożeń;
- 4) racjonalne gospodarowanie siłami i środkami w sytuacjach kryzysowych;
- 5) pomoc udzielaną ludności w zapewnieniu jej warunków przetrwania w sytuacjach kryzysowych.

Ustawa nakłada obowiązek tworzenia Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego oraz wojewódzkich, powiatowych i gminnych planów zarządzania kryzysowego.

W skład planów zarządzania kryzysowego wchodzi następujące elementy:

- 1) plan główny zawierający:
  - a) charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, w tym dotyczących infrastruktury krytycznej, oraz mapy ryzyka i mapy zagrożeń<sup>192</sup>,
  - b) zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa,
  - c) zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych,

---

<sup>192</sup> Art. 3 pkt 7-10 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

d) zadania określone planami działań krótkoterminowych, o których mowa w art. 92 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska;

2) zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych, a w tym:

- a) zadania w zakresie monitorowania zagrożeń,
- b) tryb uruchamiania niezbędnych sił i środków, uczestniczących w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej,
- c) procedury reagowania kryzysowego, określające sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych,
- d) współdziałanie między siłami,

3) załączniki funkcjonalne planu głównego określające:

- a) procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym związane z ochroną infrastruktury krytycznej,
- b) organizację łączności,
- c) organizację systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania,
- d) zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń,
- e) organizację ewakuacji z obszarów zagrożonych,
- f) organizację ratownictwa, opieki medycznej, pomocy społecznej oraz pomocy psychologicznej,

- g) organizację ochrony przed zagrożeniami charakterystycznymi dla danego obszaru,
- h) wykaz zawartych umów i porozumień związanych z realizacją zadań zawartych w planie zarządzania kryzysowego,
- i) zasady oraz tryb oceniania i dokumentowania szkód,
- j) procedury uruchamiania rezerw państwowych,
- k) wykaz infrastruktury krytycznej znajdującej się odpowiednio na terenie województwa, powiatu lub gminy, objętej planem zarządzania kryzysowego,
- l) priorytety w zakresie ochrony oraz odtwarzania infrastruktury krytycznej.

Plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata. Cykl planowania realizują właściwe organy administracji publicznej oraz podmioty przewidywane do realizacji przedsięwzięć określonych w planie zarządzania kryzysowego, w zakresie ich dotyczącym. Plany zarządzania kryzysowego uzgadnia się z kierownikami jednostek organizacyjnych, w zakresie ich dotyczącym, planowanych do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć określonych w planie.

Ważnym przedsięwzięciem realizowanym przez ministrów kierujących działami administracji rządowej, kierowników urzędów centralnych oraz wojewodów jest sporządzanie raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego na potrzeby Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego. Koordynatorem tworzenia wspomnianego raportu

jest dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa<sup>193</sup>, a w części dotyczącej zagrożeń o charakterze terrorystycznym, mogących doprowadzić do sytuacji kryzysowej, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, zaś w części dotyczącej zagrożeń cyberbezpieczeństwa mogących doprowadzić do sytuacji kryzysowej – Pełnomocnik Rządu do spraw Cyberbezpieczeństwa. Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego przyjmuje Rada Ministrów w drodze uchwały<sup>194</sup>, a kierunki działań wynikające z wniosków zamieszczonych w raporcie stanowią element Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego oraz są uwzględniane w planach zarządzania kryzysowego<sup>195</sup>.

Obok raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego Rada Ministrów przyjmuje w drodze uchwały, Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej, którego celem jest stworzenie warunków do poprawy bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej, w szczególności w zakresie:

---

<sup>193</sup> Na potrzeby planowania cywilnego sporządzana jest siatka bezpieczeństwa, czyli zestawienie potencjalnych zagrożeń ze wskazaniem podmiotu wiodącego przy ich usuwaniu oraz podmiotów współpracujących oraz mapa zagrożenia - mapa przedstawiająca obszar geograficzny objęty zasięgiem zagrożenia z uwzględnieniem różnych scenariuszy zdarzeń, a także mapa ryzyka to mapa lub opis przedstawiający potencjalnie negatywne skutki oddziaływania zagrożenia na ludzi, środowisko, mienie i infrastrukturę. Powyższe czynności obejmują szacowanie ryzyka, jednak Ustawodawca nie narzuca metodyki szacowania ryzyka. RCB w dokumencie Procedura opracowania raportu cząstkowego do opracowania Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, wskazuje na rekomendowaną metodykę oceny ryzyka, która stanowią tabele w formacie excel, które wypełniają wykonawcy raportów cząstkowych. Zob. Ocena ryzyka na potrzeby zarządzania kryzysowego, Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, Warszawa 2013.

<sup>194</sup> Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, Dz. U. z 2010 r. Nr 83, poz. 540.

<sup>195</sup> Art. 5a ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

- 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.

Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej określa:

- 1) narodowe priorytety, cele, wymagania oraz standardy, służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania infrastruktury krytycznej;
- 2) ministrów kierujących działami administracji rządowej i kierowników urzędów centralnych odpowiedzialnych za systemy infrastruktury krytycznej;
- 3) szczegółowe kryteria pozwalające wyodrębnić obiekty, instalacje, urządzenia i usługi wchodzące w skład systemów infrastruktury krytycznej, biorąc pod uwagę ich znaczenie dla funkcjonowania państwa i zaspokojenia potrzeb obywateli.

Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej przygotowany jest przez Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa we współpracy z ministrami i kierownikami urzędów centralnych odpowiedzialnymi za systemy infrastruktury krytycznej oraz właściwymi w sprawach bezpieczeństwa narodowego. Dokument ten podlega aktualizacji nie rzadziej niż raz na dwa lata oraz podczas jego opracowywania stosuje się przepisy o ochronie informacji niejawnych.

Podstawowe znaczenie dla funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego mają definicje „sytuacji kryzysowej”. Całokształt działań w ramach zarządzania kryzysowego jest bowiem skierowany na zapobieganie sytuacjom kryzysowym, przygotowanie

do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowanie w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz na odtwarzanie infrastruktury krytycznej lub przywrócenie jej pierwotnego charakteru.

Pojęcie sytuacji kryzysowej na gruncie ustawy o zarządzaniu kryzysowym przeszło pewną ewolucję. Przepis definiujący sytuację kryzysową został zaskarżony niemal natychmiast po wejściu w życie ustawy o zarządzaniu kryzysowym do Trybunału Konstytucyjnego 9 listopada 2007 r. Grupa posłów wniosła o stwierdzenie, że art. 3 pkt. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Definicja „sytuacji kryzysowej” zawierała pojęcia niejasne i nieprecyzyjne. Trybunał Konstytucyjny w Wyroku 50/07 podzielił stanowisko wnioskodawcy i nakazał zmianę omawianego przepisu.

Obecnie pojęcie sytuacji kryzysowej<sup>196</sup> oznacza zaistnienie stanu, który charakteryzuje się dwiema cechami:

- 1) jest negatywny z punktu widzenia bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska (stan faktyczny);
- 2) polega na znacznym ograniczeniu działań właściwych organów państwa (stan normatywny - gdy organy administracji publicznej nie są w stanie działać, a powinny, lub też ich działanie jest z pewnego punktu widzenia nieadekwatne do sytuacji).

Obie te przesłanki muszą zostać zrealizowane łącznie.

---

<sup>196</sup> Ustawa o zarządzaniu kryzysowym nie zawiera przepisu materialnego, który wskazywałby, na jakim etapie rozwoju sytuacji zagrożenia mamy już do czynienia z sytuacją kryzysową, a także, czy grożąca lub zaistniała sytuacja ma być ograniczona w czasie, czy też może trwać permanentnie. Sytuacja kryzysowa występować może zarówno jako sytuacja będąca następstwem zagrożenia zwykłego, jak i szczególnego.

Bardzo istotnym zadaniem jest też ochrona infrastruktury krytycznej. Pojęcie to jest stosunkowo nowe dla polskiego porządku prawnego, dlatego że wprowadzone zostało właśnie ustawą o zarządzaniu kryzysowym. Pojęcie infrastruktury krytycznej na gruncie omawianej ustawy oznacza systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. Infrastruktura krytyczna obejmuje systemy:

- a) zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa,
- b) łączności,
- c) sieci teleinformatycznych,
- d) finansowe,
- e) zaopatrzenia w żywność,
- f) zaopatrzenia w wodę,
- g) ochrony zdrowia,
- h) transportowe,
- i) ratownicze,
- j) zapewniające ciągłość działania administracji publicznej,
- k) produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych.

Zagadnienia ochrony infrastruktury krytycznej uregulowane są obecnie w wielu ustawach i aktach rangi podustawowej, m.in. w:

- ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (t.jedn. Dz. U., 2018 r., poz. 1459 ze zm.),

- ustawie z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców (Dz. U. Nr 122, poz. 1320, z późn. zm.),
- rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony (Dz. U. Nr 116, poz. 1090),
- rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 2004 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym (Dz. U. Nr 192, poz. 1965),
- rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (Dz. U. Nr 98, poz. 978).

Ustawodawca definiuje także pojęcie europejskiej infrastruktury krytycznej jako systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia i instalacje kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców, wyznaczone w systemach w zakresie energii elektrycznej, ropy naftowej i gazu ziemnego oraz transportu drogowego, kolejowego, lotniczego, wodnego śródlądowego, żeglugi oceanicznej, żeglugi morskiej bliskiego zasięgu i portów, zlokalizowane na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej, których zakłócenie lub zniszczenie miałyby istotny wpływ na co najmniej dwa państwa członkowskie.

Ustawa przewiduje, że zarówno krajowa jak i europejska infrastruktura krytyczna podlega obowiązkowi ochrony. Ochrona Infrastruktury krytycznej wszelkie działania zmierzające do zapewnienia

funkcjonalności, ciągłości działań i integralności infrastruktury krytycznej w celu zapobiegania zagrożeniom, ryzykom lub słabym punktom oraz ograniczenia i neutralizacji ich skutków oraz szybkiego odtworzenia tej infrastruktury na wypadek awarii, ataków oraz innych zdarzeń zakłócających jej prawidłowe funkcjonowanie. Obowiązek podejmowania powyższych działań spoczywa na operatorach infrastruktury krytycznej i przyjmuje postać przygotowania i wdrażania, stosownie do przewidywanych zagrożeń, planów ochrony infrastruktury krytycznej oraz utrzymywanie własnych systemów rezerwowych zapewniających bezpieczeństwo i podtrzymujących funkcjonowanie tej infrastruktury, do czasu jej pełnego odtworzenia<sup>197</sup>.

Poza obowiązkami ciążącymi na operatorach IK, ustawodawca nakazuje, aby Rada Ministrów nie rzadziej niż co dwa lata uchwalała Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej (dalej powoływany jako: NPOIK). NPOIK określać ma narodowe priorytety, cele, wymagania oraz standardy, służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania infrastruktury krytycznej, wskazywać ministrów kierujących działami administracji rządowej i kierowników urzędów centralnych odpowiedzialnych za systemy IK oraz sprecyzować szczegółowe kryteria pozwalające wyodrębnić obiekty, instalacje, urządzenia i usługi wchodzące w skład systemów infrastruktury krytycznej, biorąc pod uwagę ich znaczenie dla funkcjonowania państwa i zaspokojenia potrzeb obywateli<sup>198</sup>.

Każdy z systemów infrastruktury krytycznej ma swojego gospodarza, który zobowiązany jest do współuczestniczenia w przygotowaniu i promocji przygotowanych na poziomie centralnym strategii mających na celu zachęcenie sektora prywatnego do udziału w NPOIK, budowania

---

<sup>197</sup> Art. 6 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

<sup>198</sup> Art. 5b ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

partnerstwa między zainteresowanymi stronami w ramach systemu IK, promowania na poziomie systemu IK programów edukacyjnych w zakresie ochrony IK, organizowania w ramach systemu IK szkoleń z zakresu ochrony IK dla samorządów i partnerów z sektora prywatnego, promować działania mające na celu podnoszenie świadomości w obszarze ochrony IK, dbania, aby zadania z zakresu ochrony IK uwzględniano w działalności podległych lub podporządkowanych im organów. Kreując politykę w ramach systemu IK, gospodarz IK ściśle współpracuje z podmiotami właściwymi w danym obszarze<sup>199</sup>.

Obok raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego Rada Ministrów przyjmuje w drodze uchwały, Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej, którego celem jest stworzenie warunków do poprawy bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej, w szczególności w zakresie:

- 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.

Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej określa:

- 1) narodowe priorytety, cele, wymagania oraz standardy, służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania infrastruktury krytycznej;

---

<sup>199</sup> Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Narodowy Program Infrastruktury Krytycznej, Warszawa 2013, s. 18.

2) ministrów kierujących działami administracji rządowej i kierowników urzędów centralnych odpowiedzialnych za systemy infrastruktury krytycznej;

3) szczegółowe kryteria pozwalające wyodrębnić obiekty, instalacje, urządzenia i usługi wchodzące w skład systemów infrastruktury krytycznej, biorąc pod uwagę ich znaczenie dla funkcjonowania państwa i zaspokojenia potrzeb obywateli.

Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej przygotowywany jest przez Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa we współpracy z ministrami i kierownikami urzędów centralnych odpowiedzialnymi za systemy infrastruktury krytycznej oraz właściwymi w sprawach bezpieczeństwa narodowego. Dokument ten podlega aktualizacji nie rzadziej niż raz na dwa lata oraz podczas jego opracowywania stosuje się przepisy o ochronie informacji niejawnych.

Sposoby i kompetencje związane z realizacją tych zadań ustawa o zarządzaniu kryzysowym określa w ograniczonym stopniu, zakładając, że wykorzystane zostaną w tym przedmiocie inne akty normatywne, przede wszystkim akty wykonawcze<sup>200</sup>.

---

<sup>200</sup> Np. tryb uruchamiania Sił Zbrojnych RP w sytuacjach kryzysowych określony jest w kilku aktach, m.in. w: rozporządzenia Rady Ministrów z 6 sierpnia 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego (Dz.U. z 2013 r. poz. 1037), które wydane zostało na podstawie ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687); rozporządzenia Rady Ministrów z 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu (Dz.U. Nr 41, poz. 347), wydanym na podstawie ustawy z 18.4.2002 r. o stanie klęski żywiołowej (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 333); rozporządzenia Rady Ministrów z 20.12.2013 r. w sprawie szczegółowych zasad użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie

## **Organizacja wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego**

Państwo realizuje swoje funkcję za pośrednictwem administracji publicznej. Nie inaczej jest w sferze zarządzania kryzysowego. System zarządzania kryzysowego tworzą władze publiczne wszystkich szczebli. Częściami składowymi systemu są przygotowane instytucje zarówno sektora publicznego jak i prywatnego, w tym osoby fizyczne. Głównym aktorem w tej dziedzinie, na co wskazuje sam Ustawodawca, są właśnie organy administracji publicznej. Oznacza to, że w procesie zarządzania kryzysowego wykorzystane mogą być zarówno władcze, jak i nie władcze formy działania administracji publicznej. Razem z innymi podmiotami, nazywanym w ustawie uczestnikami zarządzania kryzysowego<sup>201</sup>, podmiotami spoza aparatu administracji, w tym podmiotów gospodarczych oraz tzw. operatorów infrastruktury krytycznej, jako że procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego mogą być związane z ochroną infrastruktury krytycznej. Dla ustalenia katalogu podmiotów realizujących zadania wynikające z brzmienia przepisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym. W ramach aparatu administracji publicznej istotne wydaje się rozróżnienie „zadań dotyczących zarządzania kryzysowego<sup>202</sup>” i „zadań z zakresu zarządzania

---

stanu wyjątkowego (Dz.U. z 2013 r. poz. 1733), wydanym na podstawie ustawy z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1191).

<sup>201</sup> art. 5 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

<sup>202</sup> Do zadań organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego należą takie zadania, jak: planowanie cywilne, kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie odpowiednio województw, powiatu i gmin.

kryzysowego<sup>203</sup>” od „zadań w sprawach zarządzenia kryzysowego<sup>204</sup>”. Te pierwsze wiążą się z udziałem w zarządzaniu kryzysowym (uczestnictwie w realizowaniu zadań służących zarządzaniu kryzysowemu), druga grupa zadań jest podstawą wyróżnienia wyspecjalizowanych podmiotów w sprawach zarządzania kryzysowego. W świetle uregulowań ustawy ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz kierownicy urzędów centralnych realizują, zgodnie z zakresem swojej właściwości, zadania dotyczące zarządzania kryzysowego (art. 12 ust. 1 ustawy); Siły Zbrojne uczestniczą w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego (art. 25 ust. 1 i 2 ustawy); zadania z zakresu zarządzania kryzysowego na poziomie gminnym, powiatowym i wojewódzkim mogą należeć do zadań własnych samorządów terytorialnych (art. 26 ust. 1 ustawy). Odnosząc się do trzeciej grupy zadań, organami właściwymi w sprawach zarządzania kryzysowego są wskazane organy administracji publicznej, odpowiedzialne za: kierowanie monitorowaniem, planowaniem,

---

<sup>203</sup> Inne organy czy podmioty, których zadania i obowiązki ujmowane są w planach zarządzania kryzysowego w formie tzw. siatki bezpieczeństwa, realizujące zadania z zakresu zarządzania kryzysowego. Uczestnicy zarządzania kryzysowego realizują w sposób stały tzw. przedsięwzięcia na wypadek sytuacji kryzysowej. Wykonywanie pewnych zadań zarządzania kryzysowego mieści się w kategorii zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>204</sup> Na szczeblu wojewódzkim organem tym jest wojewoda (art. 14 ust. 1 ustawy), a na szczeblach powiatu i gminy zaś - organy jednostek samorządu terytorialnego, czyli wójt, burmistrz lub prezydent miasta albo starosta (por. art. 17 ust. 1, art. 19 ust. 1 ustawy). Na szczeblu centralnym organami właściwymi w sprawach zarządzania kryzysowego są: Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, minister właściwy do spraw wewnętrznych oraz Dyrektor RCB (zob. art. 11 ust. 1 ustawy), gdyż organy te wyposażone są w kompetencje przewidziane przepisami regulującymi problematykę zarządzania kryzysowego.

reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń oraz realizowanie planowania cywilnego<sup>205</sup>.

Z treści ustawy o zarządzaniu kryzysowym wynikają jej zasady, które dla organizacji systemu zarządzania kryzysowego mają kluczowe znaczenie. Ich waga wiąże się także z faktem, że w ich poszanowaniu musi następować interpretacja pozostałych przepisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Katalog zasad omawianej ustawy obejmuje zasady<sup>206</sup>:

- 1) prymatu układu terytorialnego;
- 2) jednoosobowego kierownictwa i odpowiedzialności;
- 3) kierowania i ponoszenia odpowiedzialności przez jednoosobowe organy sprawujące administrację ogólną;
- 4) adekwatności;
- 5) powszechności.

Zasada prymatu układu terytorialnego stanowi, że fundamentem całego systemu zarządzania kryzysowego jest horyzontalny system właściwych organów i przysługujących im kompetencji, oparty o zasadniczy podział kraju (gmina, powiat, województwo). Główny ciężar decyzji i odpowiedzialności spoczywa na władzy funkcjonującej na danym stopniu w podziału terytorialnego państwa, na którym wystąpił kryzys. Zgodnie z art. 21. obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego spoczywa na tym organie właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego, który pierwszy otrzymał informację o wystąpieniu zagrożenia. Organ ten niezwłocznie informuje

---

<sup>205</sup> K. Kowalewska, Ochrona infrastruktury krytycznej w sektorach energetyki sieciowej 2015, dostępna w systemie informacji prawnej legalis.

<sup>206</sup> M. Stec, J. Płoskonka, S. Prutis, System zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych, Warszawa 1999, s. 14 i nast.

o zaistniałym zdarzeniu organy odpowiednio wyższego i niższego szczebla, przedstawiając jednocześnie swoją ocenę sytuacji oraz informację o zamierzonych działaniach. Poszczególne poziomy struktury administracyjnej posiadają w swoich zasobach narzędzia do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, choćby takie jak: straż pożarna, służby ratowniczo-medyczne, służby utrzymania porządku publicznego (policja, straż miejska) itp. W przypadku niewystarczających sił i środków lub gdy sytuacja kryzysowa obejmuje kilka szczebli administracyjnych, odpowiedzialność za jej rozwiązanie przejmuje organ nadrzędny. Z zasady tej wynika zakaz ingerowania w decyzje podejmowane przez wyższy szczebel do chwili przejęcia zarządzania nad tym terytorium oraz odpowiedzialności za podejmowane decyzje.

Samo przesądzenie terytorialnego sposobu tworzenia i zarządzania tym systemem nie odpowiada na pytanie o podział zadań mieszczących się w tym systemie pomiędzy poszczególne organy działające na odpowiednich szczeblach podziału terytorialnego jednostek samorządowych. Odpowiedź na powyższe pytanie oprzeć można o zasadę adekwatności. Ma ona źródło w przyjętej u podstawy całego ustroju terytorialnego kraju, wszechstronnej zasady pomocniczości w wykonywaniu zadań publicznych. Zgodnie z tą zasadą, wszystkie działania, także te z zakresu zarządzania kryzysowego powinny być wykonywane przez podmioty osadzone na najniższym poziomie władzy publicznej, co odpowiadać ma prawidłowości działań do specyfiki i rozmiaru zagrożeń.<sup>207</sup>

Zasada jednoosobowego kierownictwa i odpowiedzialności wskazuje, że na każdym szczeblu podziału administracyjnego kraju

---

<sup>207</sup> Por. G. Pietrak, Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, Słupsk 2013, s. 47.

funkcjonuje jednoosobowy organ zarządzania kryzysowego (wyjątek art. 7 u.z.k). Komponentem systemu zarządzania kryzysowego są także ciała kolegialne (zespoły zarządzania kryzysowego) których podstawowym celem jest wspomaganie wiedzą ekspercką mechanizmu zarządzania kryzysowego.

Zgodnie z art. 7. ustawy zarządzanie kryzysowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje Rada Ministrów, a w przypadkach niecierpiących zwłoki zarządzanie kryzysowe sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych, zawiadamiając niezwłocznie o swoich działaniach Prezesa Rady Ministrów. Decyzje podjęte przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych podlegają rozpatrzeniu na najbliższym posiedzeniu Rady Ministrów.

Organem opiniodawczo-doradczym właściwym w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego jest Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego (RZZK) tworzony przy Radzie Ministrów.

W skład RZZK wchodzi:

- 1) Prezes Rady Ministrów – przewodniczący;
- 2) Minister Obrony Narodowej i minister właściwy do spraw wewnętrznych –zastępcy przewodniczącego;
- 3) Minister Spraw Zagranicznych;
- 4) Minister właściwy do spraw administracji publicznej;
- 5) Minister Koordynator Służb Specjalnych – jeżeli został powołany.

W posiedzeniach RZZK, na prawach członka, biorą udział wyznaczone przez przewodniczącego, w zależności od potrzeb, inne organy administracji rządowej<sup>208</sup>.

---

<sup>208</sup> 1) ministrowie kierujący działami administracji rządowej: a) administracja publiczna, b) budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, c) finanse publiczne, d) gospodarka, e) gospodarka morska, f) gospodarka wodna, g) instytucje

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może skierować do prac Zespołu, na prawach członka, Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego lub innego przedstawiciela. Przewodniczący może zapraszać do udziału w posiedzeniach RZZK, na prawach członka, inne osoby. W przypadku nieobecności przewodniczącego, pracami RZZK kieruje wyznaczony przez niego zastępca albo członek Zespołu, w którego właściwości – wynikającej z kierowania danym działem administracji rządowej – pozostaje rodzaj zaistniałej sytuacji kryzysowej. Członkowie RZZK mogą wyznaczać do udziału w jego pracach swoich przedstawicieli.

Do zadań RZZK należy:

- 1) przygotowywanie propozycji użycia sił i środków niezbędnych do opanowania sytuacji kryzysowych;
- 2) doradzanie w zakresie koordynacji działań organów administracji rządowej, instytucji państwowych i służb w sytuacjach kryzysowych;
- 3) opiniowanie sprawozdań końcowych z działań podejmowanych w związku z zarządzaniem kryzysowym;
- 4) opiniowanie potrzeb w zakresie odtwarzania infrastruktury lub przywrócenia jej pierwotnego charakteru;
- 5) opiniowanie i przedkładanie Radzie Ministrów Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego;

---

finansowe, h) informatyzacja, i) kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, j) łączność, k) oświata i wychowanie, l) rolnictwo, m) sprawiedliwość, n) środowisko, o) transport, p) zdrowie, q) praca, r) zabezpieczenie społeczne, s) Skarb Państwa; 2) Główny Geodeta Kraju; 3) Główny Inspektor Ochrony Środowiska; 4) Główny Inspektor Sanitarny; 5) Główny Lekarz Weterynarii; 6) Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej; 7) Komendant Główny Policji; 8) Komendant Główny Straży Granicznej; 9) Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej; 10) Prezes Państwowej Agencji Atomistyki; 11) Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego; 12) Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego; 13) Szef Agencji Wywiadu; 14) Szef Obrony Cywilnej Kraju; 15) Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego; 16) Szef Służby Wywiadu Wojskowego.

6) opiniowanie projektu zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, zawierającego wykaz przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego z uwzględnieniem zobowiązań wynikających z członkostwa w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego oraz organy odpowiedzialne za ich uruchamianie.

Organizacja i tryb pracy RZZK, z uwzględnieniem rozwiązań pozwalających na niezwłoczne zebranie się i zapewnienie uzyskania pełnej informacji o zdarzeniach będących przedmiotem posiedzenia został określony w drodze zarządzenia Prezesa Rady Ministrów nr 86 z dnia 14 sierpnia 2008 r. oraz nr 78 z dnia 11 października 2011 r.<sup>209</sup>

Na podstawie art. 10 zostało powołane Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, będące państwową jednostką budżetową podległą Prezesowi Rady Ministrów.

RCB kieruje dyrektor powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów. Dyrektor RCB pełni również funkcję sekretarza RZZK.

Zastępców dyrektora RCB powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów, na wniosek dyrektora RCB.

Prezes Rady Ministrów określił, w drodze rozporządzenia, organizację i tryb działania RCB, uwzględniając potrzebę ciągłości jego funkcjonowania<sup>210</sup>.

RCB kieruje dyrektor przy pomocy zastępców i kierowników komórek organizacyjnych.

Dyrektor RCB może upoważnić pracowników RCB do działania w jego imieniu w określonych przez niego sprawach.

---

<sup>209</sup> Zarządzenie Nr 78 Prezesa Rady Ministrów, z dnia 11 października 2011 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, Monitor Polski Nr 93, poz. 955.

<sup>210</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2011 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Dz. U. 2011 nr 86 poz. 471.

W razie nieobecności dyrektora pracą RCB kieruje wyznaczony przez niego zastępca dyrektora.

Do zadań dyrektora RCB należy:

- 1) powoływanie i odwoływanie kierowników komórek organizacyjnych oraz doradców;
- 2) udzielanie pełnomocnictw osobom fizycznym i prawnym do dokonywania określonych czynności cywilnoprawnych i faktycznych;
- 3) reprezentowanie RCB na zewnątrz w sprawach dotyczących zakresu jego działania, a także na podstawie upoważnień i pełnomocnictw udzielonych przez Prezesa Rady Ministrów;
- 4) planowanie, organizowanie, koordynowanie i sprawowanie kontroli wewnętrznej wykonywania zadań przez komórki organizacyjne RCB;
- 5) ustalanie zakresu obowiązków pracowników RCB na poszczególnych stanowiskach;
- 6) prowadzenie polityki kadrowej RCB oraz nadzór nad przestrzeganiem przez podległych pracowników dyscypliny pracy;
- 7) podejmowanie działań na rzecz rozwoju Centrum, podnoszenia kwalifikacji pracowników, zapewnienia wyposażenia technicznego oraz bezpieczeństwa i higieny pracy.

Na podstawie art. 13 ustawy o zarządzaniu kryzysowym 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.

Do zadań tych centrów należy pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego; współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego

organów administracji publicznej; nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności; współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska; współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne; dokumentowanie podejmowanych działań; realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa; współdziałanie na wszystkich szczeblach administracji rządowej w zakresie informowania i przekazywania poleceń do wykonania w systemie całodobowym dla jednostek ochrony zdrowia w przypadkach awaryjnych, losowych, jak również zaburzeń funkcjonowania systemu.

Obowiązek utworzenia centrum zarządzania kryzysowego uznaje się za spełniony jeżeli odpowiedni organ utworzył komórkę organizacyjną w urzędzie go obsługującym lub jednostkę organizacyjną jemu podległą lub nadzorowaną, odpowiedzialną za pełnienie całodobowych dyżurów i stwarzającą gwarancję realizacji zadań nałożonych na centrum zarządzania kryzysowego.

Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia<sup>211</sup>, określiła organy administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposób ich funkcjonowania, uwzględniając w szczególności warunki techniczne i standardy ich wyposażenia oraz procedury współpracy z Rządowym Centrum Bezpieczeństwa i innymi organami administracji publicznej.

W myśl tego rozporządzenia centrum zarządzania kryzysowego tworzą następujące organy:

- 1) Minister Obrony Narodowej;

---

<sup>211</sup> 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. 2009 nr 226 poz. 1810.

- 2) Minister Sprawiedliwości;
- 3) minister właściwy do spraw rolnictwa;
- 4) minister właściwy do spraw środowiska;
- 5) minister właściwy do spraw zagranicznych;
- 6) minister właściwy do spraw zdrowia;
- 7) Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej;
- 8) Komendant Główny Policji;
- 9) Komendant Główny Straży Granicznej;
- 10) Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
- 11) Szef Agencji Wywiadu;
- 12) Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego;
- 13) Szef Służby Wywiadu Wojskowego.

Minister kierujący więcej niż jednym działem administracji rządowej tworzy jedno centrum zarządzania kryzysowego.

Na uwagę zasługuje, że obowiązek ten nie dotyczy ministra właściwego do spraw energii, co w kontekście ochrony infrastruktury krytycznej nie wydaje się właściwe.

Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa jest wojewoda. Do zadań wojewody w sprawach zarządzania kryzysowego należy: kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa; realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego<sup>212</sup>;

---

<sup>212</sup> W tym: a) wydawanie starostom zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego,

zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego; wnioskowanie o użycie pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego; wykonywanie przedsięwzięć wynikających z dokumentów planistycznych wykonywanych w ramach planowania operacyjnego realizowanego w województwie; zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; organizacja wykonania zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

Minister właściwy do spraw wewnętrznych, po zasięgnięciu opinii dyrektora RCB, wydaje, w drodze zarządzenia, wojewodom wytyczne do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego. Minister właściwy do spraw wewnętrznych zatwierdza wojewódzkie plany zarządzania kryzysowego i ich aktualizacje, po zasięgnięciu opinii dyrektora RCB.

Wojewoda wykonuje powierzone zadania we współpracy z właściwymi organami administracji publicznej.

Organem pomocniczym wojewody w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego (WZZK), powoływany przez wojewodę, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy.

Do zadań WZZK należy w szczególności:

- 
- b) zatwierdzanie powiatowych planów zarządzania kryzysowego,
  - c) przygotowywanie i przedkładanie do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego,
  - d) realizacja wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego.

- 1) ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń;
- 2) przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie wojewodzie wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego;
- 3) przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami;
- 4) opiniowanie wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego.

W skład WZZK 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.

Zarząd województwa uczestniczy w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym planowania cywilnego, wynikających z jego kompetencji.

Na podstawie art. 16 tworzy się Wojewódzkie Centra Zarządzania Kryzysowego (WCZK), których obsługę zapewniają komórki organizacyjne właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędach wojewódzkich.

Do zadań WCZK należy:

- 1) pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego;
- 2) współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej;
- 3) nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności;
- 4) współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska;

- 5) współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne;
- 6) dokumentowanie działań podejmowanych przez centrum;
- 7) realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa.<sup>213</sup>

Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu jest starosta<sup>214</sup> jako przewodniczący zarządu powiatu. Starosta wykonuje powierzone mu zadania przy pomocy powiatowej administracji zespolonej i jednostek organizacyjnych powiatu. Starosta wykonuje zadania zarządzania kryzysowego przy pomocy Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (PZZK) powołanego przez starostę, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy. PZZK wykonuje na obszarze powiatu zadania przewidziane dla WZZK. Na podstawie art. 18. tworzy się Powiatowe Centra Zarządzania Kryzysowego (PCZK), które zapewniają przepływ informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego oraz wykonują przewidziane ustawą zadania.

Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy jest wójt, burmistrz, prezydent miasta. Wójt, burmistrz, prezydent miasta wykonuje zadania przy pomocy komórki organizacyjnej urzędu gminy (miasta) właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego. Organem pomocniczym wójta, burmistrza, prezydenta miasta w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego (GZZK) powoływany przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy. GZZK wykonuje na obszarze gminy

---

<sup>213</sup> Art.14, 15, 16 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

<sup>214</sup> Art. 17 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

zadania przewidziane dla WZZK. W celu realizacji zadań wójt, burmistrz, prezydent miasta może tworzyć Gminne (Miejskie) Centra Zarządzania Kryzysowego (GCZK lub MCZK).<sup>215</sup> Fakultatywne powoływanie centrów zarządzania kryzysowego w gminie powoduje, że większość włodarzy gminy tego nie czyni.

Godnym odnotowania jest fakt, że zarządzanie kryzysowe sprawowane jest przez organy administracji ogólnej, tym samym Ustawodawca wykluczył specjalizację administracji publicznej w zakresie zarządzania kryzysowego. Tym samym możemy mówić o zasadzie ponoszenia odpowiedzialności za zarządzanie kryzysowe przez organy sprawujące administrację ogólną. Organy te działają w imieniu całokształtu interesów i wartości o znaczeniu fundamentalnym dla państwa/ jednostki samorządu terytorialnego.

Zasada powszechności sprawowania zarządzania kryzysowego, która przejawia się w organizowaniu zarządzania kryzysowego we współdziałaniu z ogółem społeczeństwa, przyjmowaniu zasady powszechności udziału w akcji kryzysowej w ramach procedur zarządzania kryzysowego<sup>216</sup>. Świadczy o tym zaangażowanie w działania z zakresu zarządzania kryzysowego nie tylko właściwych organów administracji publicznej, ale także podmiotów prywatnych – uczestników zarządzania kryzysowego i operatorów infrastruktury krytycznej. Warto zauważyć, że ustawa o zarządzaniu kryzysowym przewiduje nakładanie obowiązków na te podmioty<sup>217</sup>.

---

<sup>215</sup> Art. 19 i 20 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

<sup>216</sup> J. Falecki, w związku z zasadą powszechności mówi o działaniu wszystkich instytucji i organów administracji publicznej będących „efektem synergii” działań podejmowanych przez państwo – zob. Zarządzanie kryzysowe w teorii i praktyce: Pojęcia-Zagrożenia-System, s. 31.

<sup>217</sup> Zob. art. 5, 6, 6a, 12a ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym normuje także kwestie finansowania wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Finansowanie wykonywania zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego na poziomie gminnym, powiatowym i wojewódzkim planuje się w ramach budżetów odpowiednio gmin, powiatów i samorządów województw. Finansowanie wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego na poziomie krajowym planuje się w ramach budżetu państwa w częściach, którymi dysponują wojewodowie, minister właściwy do spraw wewnętrznych i inni ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz centralne organy administracji rządowej. Na finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, jednostki samorządu terytorialnego otrzymują z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Na dofinansowanie zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa.<sup>218</sup> W budżecie jednostki samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości nie mniejszej niż 0,5% wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu.<sup>219</sup>

---

<sup>218</sup> Zasady otrzymywania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 3 i 5, określają przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. 2017 poz. 2077, z późn. zm., i ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, t.j. Dz.U. 2018 poz. 1530.

<sup>219</sup> Zob. art. 26 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

## PODSUMOWANIE

Podstawowym celem działań państwa w zakresie bezpieczeństwa jest utrzymanie zdolności reagowania we właściwy sposób na zachodzące sytuacje zagrożeń bezpieczeństwa publicznego oraz bezpieczeństwa powszechnego, związanych z ochroną porządku prawnego, życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed działaniami sprzecznymi z prawem oraz skutkami klęsk żywiołowych, katastrof naturalnych i awarii technicznych. Zrealizowanie tego celu wymaga ustanowienia spójnych przepisów prawa, stworzenia struktur organizacyjnych odpowiedzialnych za ich wykonywanie, ukształtowania właściwych postaw społecznych, doskonalenia działalności wszystkich podmiotów państwowych, samorządowych i społecznych, których aktywność wiąże się z bezpieczeństwem państwa.

Państwo określa ramy prawne, stanowiące podstawę wykonywania tychże zadań oraz określające sposoby ich realizacji. Konstytucja, jako najwyższy akt w hierarchii źródeł prawa normuje zasady funkcjonowania państwa w sposób kompleksowy. Świadczy o tym unormowanie zasad ustrojowych oraz problematyki stanów nadzwyczajnych. Wskazuje także na zadania państwa w zakresie bezpieczeństwa, do których zalicza m.in. bezpieczeństwo obywateli. Problematyka ochrony ludności usytuowana jest w wielu aktach normatywnych, różnej rangi. Nie jest to zjawisko pożądane i obecna sytuacja wymaga usystematyzowania.

Zadania z zakresu bezpieczeństwa realizowane są przez wszystkie ogniwa władzy publicznej i obejmują realizację zadań z zakresu ochrony ludności w czasie pokoju, przy uwzględnieniu przynależności Polski do Unii Europejskiej, a co za tym idzie podejmowania aktywności w zakresie ochrony ludności w ramach członkostwa w UE. Jednocześnie

niezbędnym jest umożliwienie podejmowania działań w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

Pojęcie „ochrona ludności” jest powszechnie stosowane w aktach prawnych, chociaż zauważyć należy, że w żadnym z nich nie jest ono zdefiniowane. Często błędnie ochronę ludności utożsamia się z obroną cywilną. Ochrona ludności znajduje się w zakresie obowiązków obrony cywilnej, aczkolwiek zakres jej działalności znacznie wykracza poza jej obszar. Zadania z zakresu szeroko rozumianej ochrony ludności realizowane są przez różne podmioty na podstawie różnych aktów prawnych.

Ochrona ludności obejmuje realizowana jest w dwojakich warunkach – zagrożeń niemilitarnych i zagrożeń wynikających z działań zbrojnych. Tym samym wytworzyły się dwie sfery –zarządzanie kryzysowe i obrona cywilna. Analiza obowiązujących przepisów pozwala stwierdzić, że zadania te w wielu wypadkach dublują się. Zadania obrony cywilnej, której celem jest ochrona ludności w przypadku zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa, a także w przypadku różnego rodzaju klęsk wywołanych siłami przyrody lub działalnością człowieka w czasie wojny, w dużej części są zbieżne z zadaniami określonymi przepisami ustaw: o ochronie przeciwpożarowej, o stanie klęski żywiołowej oraz o zarządzaniu kryzysowym. Zadania te są powierzane różnym podmiotom, co powoduje np. powielanie dokumentów planistycznych o podobnym charakterze, przeprowadzanie analiz zagrożeń w tym samym zakresie, utrzymywanie kilku systemów alarmowania i powiadamiania na tym samym obszarze czy też planowanie i organizowanie ewakuacji ludności z zagrożonych terenów w ramach zadań wynikających z odrębnych przepisów prawnych. Obrona cywilna, jako element bezpieczeństwa państwa jest nierozłącznie związana z każdym szczeblem administracji rządowej

oraz samorządowej, organizacjami społecznymi i zakładami pracy. System ochrony ludności pełni istotną rolę w systemie bezpieczeństwa narodowego naszego państwa. Z uwagi na wydzielony obszar działania, ważne jest, by podległe służby były właściwie skoordynowane, a kompetencje czytelnie przydzielone tak, by się nie dublowały.

Pełna realizacja zadań państwa związanych z ochroną ludności możliwa jest poprzez zwiększenie efektywności działania administracji publicznej oraz systematyczne podnoszenie poziomu profesjonalizmu funkcjonariuszy i pracowników instytucji państwowych realizujących zadania w tej sferze funkcjonowania państwa, a także upowszechnianie wiedzy o zagrożeniach bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Wszelkie działania w zakresie zapewnienia odpowiedniego, akceptowanego przez społeczeństwo, poziomu bezpieczeństwa państwa winny być skierowane na wdrożenia systemu zarządzania kryzysowego, skonstruowanie systemu ochrony ludności, zapewniającego funkcjonowanie systemu ostrzegania i alarmowania ludności oraz zintegrowanego systemu ratowniczego.

Analiza faktycznej realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej wskazuje, że nie są one wykonywane w należyтым zakresie. Brakuje przede wszystkim aktów wykonawczych do ustaw, nie egzekwowane są działania poszczególnych organów w tym zakresie, uwidaczniają się braki w finansowaniu tychże zadań. Katastrofy, z jakimi mieliśmy do czynienia w ostatnich latach boleśnie uwidoczniały brak przygotowania samej ludności do warunków funkcjonowania w sytuacjach zagrożenia. Pokazuje to, że zadania nie są w pełni realizowane.

## BIBLIOGRAFIA

Adamiak B., Borkowski J., Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2009.

Adamiak B., Uwagi o współczesnej koncepcji organu administracji publicznej (w:) Ura E. (red.), Jednostka, prawo, administracja. Nowy wymiar, Rzeszów 2004.

Bień-Kacała A., Witkowski Z. (red.), Prawo Konstytucyjne, Warszawa 2015.

Boć J., O bezpieczeństwie wewnętrznym, [w:] A. Chojbowicz, T. Kocowski (red.), Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej, Wrocław 2009.

Bolesta S., Pojęcie porządku publicznego w prawie administracyjnym, Studia Prawnicze 1983, Nr 1.

Breczko A., Cele państwa i zasadnicze kierunki jego działania, (w:) Kryszewski G. (red.), Wprowadzenie do nauk o państwie i prawie, Białystok 2004.

Brzeziński M., Stany nadzwyczajne w Konstytucji RP z 1997 r., Warszawa 2007.

Cieślak S., Praktyka organizowania administracji publicznej, Warszawa 2004.

Dudek D., Husak Z., Kowalski G., Lis W., Konstytucyjny system organów państwa, Warszawa 2012.

Eckhardt K., Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, Przemysł-Rzeszów 2012.

Falecki J., Zarządzanie kryzysowe w teorii i praktyce: Pojęcia-Zagrożenia-System.

Flemming M., Gołębiewski J., Olbryś S., ochrona ludności – wybrane zagadnienia, Warszawa 1997.

Garlicki L., Polskie prawo konstytucyjne, Zarys wykładu, Warszawa 2015.

Garlicki L., Polskie prawo konstytucyjne, Zarys wykładu, Warszawa 2001.

Garlicki L., Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2003.

Garlicki L., [w:] L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2003.

Gołębiewski J., Zarządzanie kryzysowe, Wiedza Obronna, 1/2001.

Góralczyk W., Podstawy prawa, Warszawa 2009.

Górski M., W poszukiwaniu modelu administrowania sprawami ochrony środowiska w Polsce, [w:] Supernat J.(red.) Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego? Księga Jubileuszowa z okazji 70. urodzin Profesora Jana Bocia, Wrocław 2009.

Gryz J., Kitler W., System reagowania kryzysowego, Toruń 2007.

Grzebyk P., [w:] Konstytucja RP. Komentarz, red. Safjan M., Bosek L., t. 2, Warszawa 2016.

Gulczyński M., Nauka o polityce, Warszawa 2007.

Jakubczak R.(red.), Obrona Narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP, Pod-ręcznik dla studentek i studentów, Warszawa 2004.

Jamróż A., Status konstytucyjny Prezydenta RP w świetle funkcji określonych w art. 126 Konstytucji (propozycje wykładni), [w:] Aktualne problemy reform konstytucyjnych, red. Bożyk S., Białystok 2013.

Jarczewski J., Bezpieczeństwo państwa jako wartość chroniona w Konstytucji RP, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w pierwszych dekadach XXI wieku wobec wyzwań politycznych, gospodarczych, technologicznych i społecznych, red. Biernat S., Warszawa 2013.

Jaskiernia J., Akty normatywne w stanach nadzwyczajnych, [w:] Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce, pod red. A. Szyta, Warszawa 2005.

Kalinowski R., Obrona Cywilna w Polsce, Siedlce 2011, s. 100.

Karpiuk M., Konstytucyjna właściwość Sejmu w zakresie bezpieczeństwa państwa, *Studia Iuridica Lublinensia* 2017, Vol. 26, nr 4.

Kiczka K., Administracja publiczna a bezpieczeństwo wewnętrzne, [w:] Chajbowicz A., Kocowski T. (red.), Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej, Kolonia Limited, Wrocław 2009.

Kierończyk P., Stany nadzwyczajne, [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, pod red. A. Szyta, Warszawa 2010.

Kitler W., Powszechna ochrona ludności w świetle ustaleń międzynarodowych, *Zeszyt Problemy 1/2001*, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2001.

Kitler W., Podstawowa terminologia zarządzania kryzysowego, [w:] Nowak E.(red.), Zarządzanie kryzysowe w sytuacji klęski żywiołowej, *Zeszyty TWO*, Nr 1(45)/2006.

Kitler W., Skrabacz A., Bezpieczeństwo ludności cywilnej, Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny, Warszawa 2010.

Kitler W., Czyruk M., Karpiuk M. (red.), Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP, Wydawnictwo AON, Warszawa 2013.

Korybski A., Funkcje państwa [w:] B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce, Lublin 2002.

Kowalewska K., Ochrona infrastruktury krytycznej w sektorach energetyki sieciowej 2015, dostępna w systemie informacji prawnej legalis.

Krynojewski F.R., Obrona cywilna Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2012.

Krynojewski F.R., Sienkiewicz-Małyjurek K., Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej, Warszawa 2010.

Kuciński J., Podstawy wiedzy o państwie, Warszawa 2003.

Leoński Z., Zarys prawa administracyjnego, Warszawa 2000.

Lis W., Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej, Lublin 2015.

Lisiecki M., Diagnoza i prognoza rozwiązań systemowych w zakresie organizacji i zarządzania bezpieczeństwem obywateli, [w:] Zarządzanie bezpieczeństwem - wyzwania XXI wieku, pod. red. M. Lisieckiego, Warszawa 2008.

Mażewski L., Bezpieczeństwo publiczne, Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918-2009, Warszawa 2010.

Michailiuk B., Miejsce ochrony ludności i ratownictwa w systemie bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Zeszyty Naukowe WSEI seria: ADMINISTRACJA, 5(1/2015).

Monarcha – Matlak A., Działania organizacyjne i odpowiedzialność ministra wobec przedsiębiorstwa państwowego, Szczecin, 2003.

Nowak E, Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych, Warszawa 2007.

Ostrowska A.[w:] Zdyb M. (red.), Publicznoprawne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego, Warszawa 2014.

Pach M., Tuleja P. [w:] Konstytucja RP. Komentarz, red. Safjan M., Bosek L., t. 1, Warszawa 2016.

Pieprzny S., Policja w systemie organów bezpieczeństwa i porządku publicznego, [w:] Ura E. (red.), Bezpieczeństwa i porządek publiczny – historia, teoria, praktyka, Rzeszów 2003.

Pietrak G., Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, Słupsk 2013.

Prokop K., Modele stanu nadzwyczajnego, Białystok 2012.

Prokop K., Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Białystok 2005.

Prokop K., Stany nadzwyczajne w Polsce w latach 1918-1989, szkic ustrojowopolityczny, Toruń 2006.

Rabska T., Działania administracji publicznej w świetle współczesnej koncepcji publicznego prawa gospodarczego, [w:] Popowska B., Kokocińska K. (red.), Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej, Poznań 2009.

Radwanowicz J., Istota i znaczenie pojęcia przymusu administracyjnego, [w:] Zimmermann J.(red.), Koncepcja systemu prawa administracyjnego, Kraków 2007.

Radziszewski E., Zadania i kompetencje organów administracji publicznej po reformie ustrojowej państwa, Warszawa 2000.

Ręclawowicz S., Wrzesiński J., Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, Acta Universitatis Wratislaviensis NR 3738, Przegląd Prawa i Administracji CVI, Wrocław 2016.

Sarnecki P., [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, t. 5, Warszawa 2007.

Sarnecki P., Systematyka konstytucji, [w:] Trzeciński J.(red.), Charakter i struktura norm konstytucji, Warszawa 1997.

Skomra W., Zarządzanie kryzysowe – praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy, Wrocław 2010.

Skrzydło W., Brzezińska B. (red.), Leksykon wiedzy o państwie i Konstytucji, Warszawa 2000.

Skrzydło W., Komentarz. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Kraków 2002.

Skrzydło W., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2013.

Solarz J., Majchrzak D., Sobolewski G. (red.), Podmioty wykonawcze w zarządzaniu kryzysowym, Warszawa 2014.

Stec M., Płoskonka J., Prutis S., System zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych, Warszawa 1999.

Steinborn S., [w:] Konstytucja RP. Komentarz, red. Safjan M., Bosek L., t. 2, Warszawa 2016.

Szmitkowski P., System ochrony ludności w Polsce – Historia i Współczesność, Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych, Nr 4/2012.

Tuleja P. [w:] Konstytucja RP. Komentarz, red. Safjan M., Bosek L., t. 1, Warszawa 2016.

Ura E, Pieprzny S., Działania administracji publicznej w sytuacjach szczególnych, Warszawa 2009.

Ura E., Prawo administracyjne, Warszawa 2004.

Ura E., Prawo administracyjne. Część druga, Rzeszów 1997.

Wieruszewski R. [w:] Systemy Ochrony Praw Człowieka, Banaszak B., Bisztyga A., Complak K., Jabłoński M., Wieruszewski R., Wojtowicz K., Kraków 2003.

Winczorek P., Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2003.

Winczorek P., Wstęp do nauki o państwie, Warszawa 1998.

Wiśniewski L., Zasady normatywnej regulacji wolności i praw człowieka, [w:] Kruk M, Trzciński J., Wawrzyniak J., Konstytucja i władza we współczesnym świecie, Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi, Warszawa 2002.

Wojtyczek K., Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP, Kraków 1999.

Wołpiuk W.J., Państwo wobec szczególnych zagrożeń. Komentarz do wybranych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997r., Warszawa 2002.

Wróblewski D., Kędzierska M., Połec B., Analiza podstaw prawnych zarządzania kryzysowego oraz podstaw poznawczo-metodologicznych systemu zarządzania kryzysowego, BiTP Vol. 33 Issue 1, 2014.

Wróblewski J., Klasowy charakter państwa, [w:] Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., Teoria państwa i prawa, Warszawa 1986.

Wyrzykowski M., Granice praw i wolności – granice władzy, [w:] Oliwa-Radzikowska B.(red.), Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia Urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 1998.

Zaborowski J., Prawne środki zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, Warszawa 1977.

Zdyb M., Stelmasiak J., Sikora K., System bezpieczeństwa i porządku publicznego, Organy i inne podmioty administracji, Warszawa 2015.

Zdrowski B. (red.), Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, wyd. szóste, AON, Warszawa 2008.

Zieliński E., Nauka o państwie i polityce, Warszawa 2001.

Zieliński K., Bezpieczeństwo obywateli podczas kryzysów niemilitarnych oraz reagowanie w razie katastrof i klęsk żywiołowych, Warszawa 2004.

Zimmermann J., Prawo administracyjne, Warszawa 2008.

Żmigrodzki M.(red.), Encyklopedia politologii, T. 1 Teoria polityki, Zakamycze 1999.

## WYKAZ AKTÓW NORMATYWNYCH

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.).

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (t. jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1459, z późn. zm.),

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.),

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58, z późn. zm.)

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz. U. z 2005 r. Nr 226, poz. 1944),

ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1502, z późn. zm.)

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

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej Dz.U. 2018 poz. 1313.

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016, z późn. zm.),

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. 2010 nr 229 poz. 1496, z późn. zm.),

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.)

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.),

Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (Dz.U. 2018 poz. 792),

Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej (Dz.U. 2017 poz. 2128),

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t. jedn. Dz.U. 2018 poz. 799),

Ustawa z dnia 25 lipca 2001 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. Nr 113, poz. 1207, z późn. zm.),

Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców (Dz. U. Nr 122, poz. 1320, z późn. zm.),

Ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 333).

Ustawa z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1191).

Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. Nr 130, poz. 1112, z późn. zm.),

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 T. jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1932 ze zm.

Ustawa z dnia 28 listopada 2003 roku o służbie zastępczej (Dz. U. Nr 223, poz. 2217, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin (Dz.U. 2017 poz. 2138.),

Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. 2017 poz. 1907).

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t. jedn. Dz.U. 2017 poz. 209 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. 2008 nr 234 poz. 1570 ze zm.),

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

Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 197, z późn. zm.),

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. 2011 nr 163 poz. 981, z późn. zm.),

Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim (Dz.U. 2018 poz. 181),

Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz.U. 2017 poz. 1481),

Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1120).

Ustawa z dnia 22 lipca 2016 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 2016 poz. 1157)

Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (Dz.U. 2017 poz. 1566),

Pierwszy Protokół Dodatkowy do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, sporządzony w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. (Dz.U. 1992, Nr 41, poz. 175).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1983 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju oraz szefów obrony cywilnej województw, miast, dzielnic, gmin oraz miast i gmin (Dz. U. Nr 73, poz. 324)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw i gmin oraz zasad i trybu kierowania, a także koordynowania przez nich przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej (Dz. U. Nr 91, poz. 420.)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz. U. Nr 96, poz. 850).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu Dz.U. 2003 nr 41 poz. 347.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony (Dz. U. Nr 116, poz. 1090),

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 roku w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony (Dz. U. 2004, Nr 16, poz. 152).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (Dz. U. Nr 98, poz. 978).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 2004 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym (Dz. U. Nr 192, poz. 1965),

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. 2009 nr 226 poz. 1810.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, Dz. U. z 2010 r. Nr 83, poz. 540.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2011 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Dz. U. 2011 nr 86 poz. 471.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 6 sierpnia 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego (Dz.U. z 2013 r. poz. 1037).

Rozporządzenie Rady Ministrów z 20 grudnia 2013 r. w sprawie szczegółowych zasad użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wyjątkowego (Dz.U. z 2013 r. poz. 1733).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Dz.U. 2017 poz. 1319.

Zarządzenie Nr 78 Prezesa Rady Ministrów, z dnia 11 października 2011 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, Monitor Polski Nr 93, poz. 955.

## INNE ŹRÓDŁA

Instrukcja w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia stanowiąca załącznik do Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 17 października 2008 r. w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia.

Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy w systemie bezpieczeństwa państwa, Warszawa 1994.

Ocena ryzyka na potrzeby zarządzania kryzysowego, Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, Warszawa 2013.

Opinia o założeniach projektu ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (RL-0303-30/10), Przegląd Legislacyjny 2010, Nr 4, s. 191.

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Narodowy Program Infrastruktury Krytycznej, Warszawa 2013.

Uzasadnienie projektu ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Druk sejmowy nr 770 dostępny na [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl) (dostęp dnia 30 kwietnia 2018 r.).

Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia, Warszawa 2008.

Założenia do projektu ustawy o ochronie ludności, dostępne na [www.ock.gov.pl](http://www.ock.gov.pl) (dostęp 01.05.2018 r.).

**ISSN 1898-3189**