

Zbigniew Dziemianko, Wiesław Stach

Nowelizacja ustawy o zarządzaniu kryzysowym

Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa nr 3, 131-141

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Zbigniew DZIEMIANKO

Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa z siedzibą w Poznaniu

Wiesław STACH

Wyższa Szkoła Pedagogiki i Administracji im Mieszka I w Poznaniu

NOWELIZACJA USTAWY O ZARZĄDZANIU KRYZYSOWYM

W polityce bezpieczeństwa Polski, podobnie jak i innych państwach Unii Europejskiej, zaobserwować można stałą tendencję wzrostu znaczenia problematyki zarządzania kryzysowego, w tym ochrony cywilnej, planowania cywilnego, ochrony infrastruktury krytycznej oraz współpracy cywilno-wojskowej. Spowodowane jest to coraz to nowymi zagrożeniami, przed jakimi stają wszystkie państwa. Stale zmienia się także ich charakter, zasięg czy skala występowania, a dla społeczeństw coraz dotkliwsze w skutkach są katastrofy naturalne, awarie techniczne, niepokoje społeczne czy zdarzenia terrorystyczne. Informacji o tych tragicznych wydarzeniach jest coraz więcej w środkach masowego przekazu.

Klasycznie postrzegane kryzysy, wyrażające się w postaci klęsk żywiołowych, powodzi, wielkich pożarów, awarii technicznych, ustępują miejsca nowym zagrożeniom takim jak m.in. zakłócenia w funkcjonowaniu systemów informatycznych i energetycznych. Zatem koniecznością staje się więc stopniowa zmiana charakteru narodowego systemu bezpieczeństwa w kierunku tworzenia kompleksowych i zintegrowanych narzędzi szeroko pojętego zarządzania kryzysowego.

Konieczność budowy nowoczesnego systemu zarządzania kryzysowego w Polsce, pozwalającego na koordynację działań wszystkich podmiotów administracji publicznej oraz innych podmiotów wchodzących w skład struktur ratowniczych państwa został dostrzeżony w trakcie powodzi z lipca 1997 roku. Ten kataklizm obnażył słabość zarówno struktur ratowniczych jak i całego systemu ratowniczego, a w zasadzie jego braku. Stare struktury w okazały się niewydolne w nowych rozwiązaniach demokratycznych i samorządowych oraz w nowej rzeczywistości ekonomicznej. Stał się on impulsem do prac nad stworzeniem nowoczesnych uregulowań prawnych tworzących system zarządzania kryzysowego.

W marcu 1998 roku Rada Ministrów przyjęła i skierowała do Sejmu, opracowany przez Urząd szefa Obrony Cywilnej Kraju, projekt ustawy o kolejnej zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP w zakresie zastąpienia obrony cywilnej, ochroną cywilną, a także powierzeniu jej nowych zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

Działania w tym zakresie podejmowano także na innych szczeblach administracji rządowej. W dniu 26 listopada 1998 roku, decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji został utworzony Urząd Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności. W jego strukturach powstało Centrum Zarządzania Kryzysowego. Jednym z zadań Urzędu było przygotowanie kolejnych projektów ustaw o planowaniu cywilnym i zarządzaniu kryzysowym. Zadanie to wykonywano od czerwca do września 1999 roku. Jednakże poszukiwanie nowych koncepcji spowodowało, że w dniu 15 kwietnia 2000 roku Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podjął decyzję o postawieniu w stan likwidacji Urzędu Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności. W związku z tym urzędem obsługującym Szefa Obro-

ny Cywilnej Kraju została Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, która przejęła infrastrukturę po likwidowanym Urzędzie.

Na innym szczeblu i trochę wcześniej został przedstawiony inny projekt ustawy. W Instytucie Spraw Publicznych, na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów powstał dokument pod nazwą o gotowości cywilnej i zarządzaniu kryzysowym w czasie pokoju. Dnia 18 kwietnia 2000 roku, projekt ustawy, po konsultacjach międzyresortowych, został skierowany przez rząd do Sejmu. Pierwsze czytanie projektu nastąpiło w dniu 30 czerwca 2000 roku. Następnie, zgodnie z procedurą, projekt skierowano do prac w sejmowych Komisjach: Administracji i Spraw Wewnętrznych, Obrony Narodowej, Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Sprawiedliwości i Praw Człowieka.

W dniu 6 czerwca 2001 roku znacznie zmieniony projekt został skierowany do Sejmu na drugie czytanie, które odbyło się 4 lipca 2001 roku. Po głosowaniu projekt ponownie trafił do komisji sejmowych. Po kolejnych poprawkach, Sejm uchwalił ustawę 26 lipca 2001 roku i przesłał do Senatu, który przyjął ustawę bez poprawek w dniu 2 sierpnia. Ustawa została skierowana 6 sierpnia przez marszałka Sejmu do Prezydenta RP, który po trzech tygodniach, w dniu 27 sierpnia ustawę zawetował. Oznaczało to, iż po czterech latach od powodzi powrócono do sytuacji początkowej, czyli braku rozstrzygnięć odnośnie funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego w Polsce.¹

Pozytywnym krokiem w kierunku budowy takiego systemu była uchwalona w dniu 18 kwietnia 2002 roku ustawa o *stanie klęski żywiołowej*² oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 roku w *sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania*.³

Kolejne projekty ustaw dotyczące systemu zarządzania kryzysowego zostały zgłoszone w tej samej IV kadencji Sejmu (2001-2005). Jednakże poselski projekt ustawy o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym został przesłany na ręce Marszałka Sejmu dopiero w dniu 30 kwietnia 2004 roku. Rok później 26 kwietnia 2005 roku przesłany został projekt rządowy. Prace nad dwoma projektami zostały przekazane do sejmowych Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej ale nie zakończyły się pomyślnie. Zostały one wstrzymane wraz z zakończeniem kadencji Sejmu.⁴

Wraz z rozpoczęciem nowej kadencji Sejmu w 2005 roku, zainicjowane zostały w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji prace nad przygotowaniem nowego rządowego projektu ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Po przeprowadzeniu konsultacji międzyresortowych projekt został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 20 czerwca 2006 roku i tydzień później przesłany na ręce marszałka Sejmu. Pierwsze czytanie projektu miało miejsce w dniu 22 sierpnia i skierowano go do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, z zaleceniem zasięgnięcia opinii Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Zdrowia.⁵ Tym razem starania znalazły swój finał w dniu 27

¹ P. Soloch: *Państwo wobec zarządzania kryzysowego*. www.sgsp.edu.pl, pobrano 21.08.2009

² Dz.U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558

³ Dz.U. z 2002 r. Nr 215, poz. 1818

⁴ www.sejm.gov.pl/archiwum/prace/kadencja4/proj pobrano 21.08.2009

⁵ www.sejm.gov.pl/archiwum/prace/kadencja5/proj pobrano 21.08.2009

kwietnia 2007 roku, w którym to Sejm przyjął ustawę, a Prezydent RP jej nie zawetował.

Ogólnie określone zarządzanie kryzysowe w Polsce reguluje kilkadziesiąt aktów prawnych różnej wagi. Do najważniejszych należy zaliczyć: *Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 roku; ustawę z dnia 4 września 1997 roku *o działach administracji rządowej*; ustawę z dnia 5 czerwca 1998 roku *o administracji rządowej w województwie*⁶; ustawę z dnia 5 czerwca 1998 roku *o samorządzie województwa*; ustawę z dnia 5 czerwca 1998 roku *o samorządzie powiatowym*; ustawę z dnia 8 marca 1990 roku *o samorządzie gminnym*; ustawę z dnia 18 kwietnia 2002 roku *o stanie klęski żywiołowej*; ustawę z dnia 21 listopada 1967 roku *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*; ustawę z dnia 24 sierpnia 1991 roku *o ochronie przeciwpożarowej*; ustawę z dnia 18 lipca 2001 roku *Prawo wodne*, i wiele innych, które w różnym zakresie realizują zadania z zakresu zarządzania kryzysowego.

Jednakże podstawowym aktem prawnym regulującym w Polsce problematykę zarządzania kryzysowego jest ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku *o zarządzaniu kryzysowym*⁷, która określa organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego, ich zadania w tej dziedzinie oraz zasady finansowania zadań zarządzania kryzysowego. Bardzo ważnym rozwiązaniem zawartym w ustawie było zdefiniowanie podstawowych pojęć w zakresie zarządzania kryzysowego. Zdefiniowano: sytuację kryzysową, infrastrukturę krytyczną, ochronę infrastruktury krytycznej, planowanie cywilne oraz Narodowy System Pogotowia Kryzysowego.

Wówczas pojęcie **zarządzanie kryzysowe** określono 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 oraz na odtwarzaniu infrastruktury lub przywróceniu jej pierwotnego charakteru.*

Natomiast sytuację kryzysową zdefiniowano jako *...sytuację będącą następstwem zagrożenia i prowadząca w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.*

Ważną dla zarządzania kryzysowego infrastrukturę krytyczną opisano jako *...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. Wyszczególniono także jej systemy: zaopatrzenia w energię i paliwa, łączności i sieci teleinformatycznych, finansowe, zaopatrzenia w żywność i wodę, ochrony zdrowia, transportowe i komunikacyjne, ratownicze, zapewniające ciągłość działania administracji publicznej, produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych.*

⁶ Ustawa została zastąpiona nową, z dnia 23 stycznia 2009 roku *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* (Dz.U. z 2009 r., Nr 31, poz. 206)

⁷ Dz.U. z 2007 r., Nr 89, poz. 590

Konsekwentnie zdefiniowano także pojęcie ochrona infrastruktury krytycznej określając, że jest to ...zespół przedsięwzięć organizacyjnych realizowanych w celu zapewnienia funkcjonowania lub szybkiego odtworzenia infrastruktury krytycznej na wypadek zagrożeń, w tym awarii, ataków oraz innych zdarzeń zakłócających jej prawidłowe funkcjonowanie.

Planowanie cywilne określono jako ...całokształt przedsięwzięć organizacyjnych, polegających na opracowywaniu planów, w tym planów reagowania kryzysowego, i programów, mających na celu optymalne wykorzystanie dostępnych sił i środków w sytuacjach kryzysowych oraz w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny, w zakresie zapobiegania sytuacjom kryzysowym, przygotowania do przejmowania nad nimi kontroli, reagowania w sytuacjach kryzysowych oraz odtwarzania infrastruktury i przywracania jej pierwotnego charakteru, ponadto 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.

Wprowadzono także nowe pojęcie, Narodowy System Pogotowia Kryzysowego (NSPK) i określono, że stanowią go ...realizowane przez organy administracji rządowej oraz Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej zadania i procedury mające na celu zapobieganie sytuacjom kryzysowym, przygotowanie do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań oraz reagowanie w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych.

Ustawa nakazywała tworzenie planów reagowania kryzysowego na poziomie krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym. W skład planów reagowania kryzysowego wchodzi: plan główny; procedury reagowania kryzysowego określające zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych, w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny oraz załączniki funkcjonalne do planu głównego.

Za zarządzanie kryzysowe na terytorium kraju, zgodnie z ustawą, **odpowiada Rada Ministrów**, przy której powołano **Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego**, jako organ opiniotwórczo-doradczy w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego⁸ oraz podległe Prezesowi Rady Ministrów **Rządowe Centrum Bezpieczeństwa**,⁹ zapewniające obsługę Rady Ministrów i Rządowemu Zespołowi Zarządzania Kryzysowego w sprawach zarządzania kryzysowego. Ustawa zobowiązywała ministrów i kierowników urzędów centralnych do utworzenia w swoich urzędach zespołów zarządzania kryzysowego.

Określając strukturę zarządzania zapisano, że organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa jest wojewoda a organem pomocniczym wojewody w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest **wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego**. Podobnie na terenie powiatu za zarządzanie kryzysowe odpowiada starosta a organem pomocniczym starosty jest **powiatowy zespół zarządzania kryzysowego**. Natomiast organem odpowiadającym za zarządzanie kryzysowe na terenie gminy jest wójt, (burmistrz, prezydent miasta) a organem pomocniczym jest **gminny zespół zarządzania kryzysowego**.

⁸ Zarządzenie Nr 86 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 sierpnia 2008 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu zarządzania Kryzysowego (M.P. z 2008 r. Nr 61, poz. 538)

⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (Dz. U. z 2008 r. Nr 128, poz. 821)

W ustawie, w artykule 23 określono także cztery stopnie alarmowe, które może wprowadzić tylko Prezes Rady Ministrów z własnej inicjatywy, na wniosek właściwego ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody, Stopień alarmowy może być wprowadzony na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej albo jego części, w drodze zarządzenia:

- pierwszy stopień alarmowy – w przypadku uzyskania informacji o możliwości wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym lub innego zdarzenia, których rodzaj i zakres jest trudny do przewidzenia;
- drugi stopień alarmowy – w przypadku uzyskania informacji o możliwości wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym lub innego zdarzenia, powodujących zagrożenie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej;
- trzeci stopień alarmowy – w przypadku uzyskania informacji o osobach lub organizacjach przygotowujących działania terrorystyczne godzące w bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej lub wystąpienia aktów terroru godzących w bezpieczeństwo innych państw albo w przypadku uzyskania informacji o możliwości wystąpienia innego zdarzenia godzącego w bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej lub innych państw;
- czwarty stopień alarmowy – w przypadku wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym lub innego zdarzenia, powodujących zagrożenie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej lub innych państw.

Ustawa przewidywała także pomoc żołnierzy. Mogła ona zostać udzielona, jeżeli w sytuacji kryzysowej użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające. Wówczas, o ile inne przepisy nie stanowią inaczej, Minister Obrony Narodowej, na wniosek wojewody, mógł przekazać do jego dyspozycji pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

Realizacja przedsięwzięć z zakresu zarządzania kryzysowego oraz doświadczenia z licznych akcji ratowniczych uświadomiły konieczność dokonania zmian w obowiązującej ustawie, które wpłynęłyby na szybsze i pełniejsze działania w tym zakresie. Efektem tych refleksji i przemyśleń stała się propozycja Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji i Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. Przedstawiono ją 17 grudnia 2008 roku w formie projektu zmiany ustawy o zarządzaniu kryzysowym, który w dniu 3 lutego 2009 roku został zaakceptowany przez Radę Ministrów.¹⁰ Celem proponowanych zmian było wyeliminowanie licznych wątpliwości powstałych w zakresie interpretacji zarówno pojęć jak i wielu zapisów zawartych w ustawie, a przede wszystkim stworzenie efektywnego i czytelnego systemu zarządzania kryzysowego.

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (druk nr 1699) wpłynął do Sejmu w dniu 12 lutego 2009 roku i został skierowany do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych w dniu 17 lutego 2009 roku. Pierwsze czytanie w komisji miało miejsce już w dniu 3 marca 2009 roku a pierwsze czytanie w Sejmie RP miało miejsce w dniu 18 czerwca 2009 roku.

Na 44 posiedzeniu Sejmu RP w dniu 26 czerwca 2009 roku przeprowadzono głosowanie, 263 posłów głosowało za przyjęciem ustawy, 152 było przeciw, a 4 wstrzymało się od głosowania. Ustawę przekazano Prezydentowi i Marszałkowi Senatu RP w dniu 30 czerwca. Senat RP na posiedzeniu w dniu 16 lipca 2009 roku

¹⁰ www.mswia.gov.pl pobrano 21.08.2009

uchwalił poprawki do ustawy, które zostały przyjęte na 46 posiedzeniu Sejmu RP w dniu 17 lipca 2009 roku. Ustawę przekazano Prezydentowi RP do podpisu w dniu 20 lipca 2009 roku.¹¹

Istotą zmiany w ustawie **z dnia 17 lipca 2009 roku o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym**¹² jest rozszerzenie katalogu podejmowanych działań o usuwanie skutków sytuacji kryzysowych oraz ograniczenie procesu odtwarzania do zasobów infrastruktury krytycznej. Powyższe ograniczenie uwarunkowane jest koniecznością koncentrowania się organów administracji publicznej tylko na tych zasobach i infrastrukturze, które umożliwiają społeczeństwu przetrwanie w warunkach zaistniałych po sytuacji kryzysowej, a jednocześnie stwarzają warunki do przeciwstawienia się nawrotom tej sytuacji albo powstałej w związku z zaistnieniem nowych zagrożeń.

Zmianie ulega definicja sytuacji kryzysowej. Nowa definicja uzależnia zaistnienie sytuacji kryzysowej wyłącznie od wystąpienia *sytuacji ...wpływającej negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków.*

Uściślono definicję zarządzania kryzysowego, *...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.*

Skonkretyzowano istotę ochrony infrastruktury krytycznej, którą należy obecnie rozumieć jako *...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.*

Wprowadzono także nowe definicje pojęć niezbędnych w procesie zarządzania kryzysowego: cyklu planowania, siatki bezpieczeństwa, mapy zagrożenia, mapy ryzyka, zdarzenia o charakterze terrorystycznym.

Cykl planowania to *...okresowe realizowanie etapów: analizowania, programowania, opracowywania planu lub programu, jego wdrażanie, testowanie i uruchamianie.*

Siatka bezpieczeństwa to *...zestawienie potencjalnych zagrożeń ze wskazaniem podmiotu wiodącego przy ich usuwaniu oraz podmiotów współpracujących.*

Mapa zagrożeń to *...mapa przedstawiająca obszar geograficzny objęty zasięgiem zagrożenia z uwzględnieniem różnych scenariuszy zdarzeń.*

Mapa ryzyka to *...mapa lub opis przedstawiający potencjalnie negatywne skutki oddziaływania zagrożenia na ludzi, środowisko, mienie i infrastrukturę.*

Zdarzenie o charakterze terrorystycznym to *...sytuacja powstała na skutek czynu określonego w art. 115 § 20 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks kar-*

¹¹ www.sejm.gov.pl/archiwum/prace/kadencja6/proj/pobrano21.08.2009

¹² Ustawa z dnia 17 lipca 2009 roku o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2009 r., Nr 131, poz. 1076).

ny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.) lub zagrożenie zaistnienia takiego czynu, mogącego doprowadzić do sytuacji kryzysowej.¹³

W dalszych zmianach zawartych w artykułach 4 i 5 na nowo określono **zadania z zakresu planowania cywilnego**, które obecnie obejmują następujące rodzaje przedsięwzięć:

- przygotowanie planów zarządzania kryzysowego;
- przygotowanie struktur uruchamianych w sytuacjach kryzysowych;
- przygotowanie i utrzymywanie zasobów niezbędnych do wykonania zadań ujętych w planie zarządzania kryzysowego;
- utrzymywanie baz danych niezbędnych w procesie zarządzania kryzysowego;
- przygotowanie rozwiązań na wypadek zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej;
- zapewnienie spójności między planami zarządzania kryzysowego a innymi planami sporządzanymi w tym zakresie przez właściwe organy administracji publicznej, których obowiązek wykonania wynika z odrębnych przepisów.

Powyższe zadania realizowane przez administrację publiczną powinny jednakże uwzględniać konieczność:

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

W kolejnym artykule, 5. 1. dokonano zmiany nazwy planu, który obecnie jest planem zarządzania, a nie reagowania. Zatem obecnie tworzy się **Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego** oraz wojewódzkie, powiatowe i gminne plany zarządzania kryzysowego. W skład tych planów zarządzania kryzysowego wchodzi **trzy grupy elementów**.

- 1) **Plan główny** zawiera: a) charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, w tym dotyczących infrastruktury krytycznej, oraz mapy ryzyka i mapy zagrożeń, b) zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa, c) zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych;
- 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 kryzy-

¹³ Art. 115 § 20. Przepięstwem o charakterze terrorystycznym jest czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat, popełniony w celu: 1) poważnego zastraszenia wielu osób; 2) zmuszenia organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności; 3) wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej - a także groźba popełnienia takiego czynu.

sowego, określające sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych, d) współdziałanie między siłami, o których mowa w lit. b;

- 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 muszą być uzgadniane z kierownikami jednostek organizacyjnych, w zakresie ich dotyczącym, planowanych do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć określonych w planie.

Koordinację przygotowania Raportu zapewnia dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, a w części dotyczącej zagrożeń o charakterze terrorystycznym, mogących doprowadzić do sytuacji kryzysowej, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Wprowadzono **nowy artykuł 5a**, który określił, że na potrzeby Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego wprowadza się obowiązek sporządzania przez ministrów i kierowników urzędów centralnych oraz wojewodów **Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego**. Raport jest dokumentem zawierającym następujące elementy:

- wskazanie najważniejszych zagrożeń przez stworzenie mapy ryzyka;
- określenie celów strategicznych;
- określenie priorytetów w reagowaniu na określone zagrożenia;
- wskazanie sił i środków niezbędnych do osiągnięcia celów strategicznych;
- programowanie zadań w zakresie poprawy bezpieczeństwa przez uwzględnianie regionalnych i lokalnych inicjatyw;
- wnioski zawierające hierarchicznie uporządkowaną listę przedsięwzięć niezbędnych do osiągnięcia celów strategicznych.

Raport o zagrożeniach ma służyć zapewnieniu spójności pomiędzy planami zarządzania kryzysowego a innymi planami, których obowiązek wykonania wynika z innych przepisów. Ma to doprowadzić do urealnienia planowanych działań oraz wyeliminowania przedsięwzięć, które się dublują.

Kolejny **nowy artykuł 5b** poświęcono problematyce Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej, który pozwoli wyodrębnić obiekty, urządzenia, instalacje i usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz słu-

zące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, instytucji i przedsiębiorców.

Zmiana pojęcia ochrona infrastruktury krytycznej stanowiła bazę wyjściową do bardziej „poważnego” potraktowania tej problematyki. W nowo dodanym artykule **5b. 1** zapisano, że 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:

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

Program ten określa narodowe priorytety, cele, wymagania oraz standardy, służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania infrastruktury krytycznej; ministrów kierujących działami administracji rządowej i kierowników urzędów centralnych odpowiedzialnych za systemy, o których mowa w art. 3 pkt 2; 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.

Zgodnie z zapisem ustawowym Program ten przygotowuje dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa we współpracy z ministrami i kierownikami urzędów centralnych odpowiedzialnymi za systemy oraz właściwymi w sprawach bezpieczeństwa narodowego. Program podlega aktualizacji nie rzadziej niż raz na dwa lata.

Na nowo określono rolę i zadania **Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa** w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej. Tera na nim spoczywa odpowiedzialność za sporządzanie jednolitego wykazu obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej z podziałem na systemy. Zadanie to realizuje we współpracy z odpowiednimi ministrami odpowiedzialnymi za systemy. On także opracowuje wyciągi z wykazu infrastruktury krytycznej znajdującej się w danym systemie oraz przekazuje je ministrom i kierownikom urzędów centralnych odpowiedzialnym za dany system. W zakresie jego obowiązków jest opracowanie wyciągów z wykazu infrastruktury krytycznej, znajdującej się na terenie województw oraz przekazania ich właściwym wojewodom. Dyrektor ma także przekazać informację posiadaczom samoistnym i zależnym o ujęciu w wykazie obiektów, instalacji lub urządzeń, których są właścicielami.

Ponadto, w celu uwzględnienia wszystkich istotnych dla bezpieczeństwa obiektów, wojewodowie, jeżeli istnieje potrzeba wynikająca z wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego, są upoważnieni do przekazywania niezbędnej informacji o infrastrukturze krytycznej na terenie województwa właściwemu organowi administracji publicznej działającemu na ich terenie, z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych.

Nowy artykuł 12a podkreśla rolę organów administracji rządowej właściwych w sprawach rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania zagrożeń, w tym szczególnie rolę szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, który otrzymał ustawowe upoważnienie do udzielania zaleceń, w celu ochrony infrastruktury krytycznej, or-

ganom i podmiotom zagrożonym działaniami o charakterze terrorystycznym. Cała problematyka wchodząca z zakresu zdarzeń o charakterze terrorystycznym została objęta obowiązkiem współpracy z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Jednocześnie przepis umożliwia szefowi ABW przekazywanie do tych podmiotów niezbędnych informacji służących przeciwdziałaniu tym zagrożeniom, także uzyskanych w toku działalności.

Zmiana zawarta w artykule 13 przewiduje możliwość innego niż dotychczas usytuowania centrów zarządzania kryzysowego. Centra zarządzania kryzysowego nie będą musiały mieścić się w siedzibach urzędów, jak dotychczas. Będą mogły być zorganizowane na bazie właściwych służb, inspekcji lub straży. Tym samym *...uznaje się obowiązek utworzenia centrum zarządzania kryzysowego za spełniony jeżeli 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.*

Zmiany zawarte w artykułach od 14 do 19 dotyczą skonkretyzowania problematyki monitorowania, planowania, reagowania i usuwania skutków zagrożeń na terenie województwa, powiatu i gminy. Potwierdza się obowiązek tworzenia, na każdym szczeblu podziału terytorialnego, centrów zarządzania kryzysowego. Określa się zakres zadań z zakresu planowania cywilnego. Nakłada na ministra właściwego do spraw wewnętrznych obowiązek zatwierdzania wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego. Zobowiązano wojewodę, starostę i wójta do współdziałania z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym.

Ustawodawca określił, że plany zarządzania kryzysowego na wszystkich szczeblach administracji, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, zostaną sporządzone w terminie dziewięciu miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Jednocześnie plany reagowania kryzysowego, przygotowane na poziomie wojewódzkim, powiatowym i gminnym przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, pozostają w mocy do czasu ich aktualizacji w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Ustawodawca zobowiązał Prezesa Rady Ministrów do wydania rozporządzeń wykonawczych w następujących zakresach:

- sposobu, trybu i terminów opracowania Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa narodowego;
- sposobu realizacji określonych w ustawie obowiązków i współpracy w zakresie programu przez organy administracji publicznej i służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo narodowe z właścicielami oraz posiadaczami samoistnymi i zależnymi obiektów, instalacji, urządzeń i usług infrastruktury krytycznej oraz innymi organami i służbami publicznymi;
- sposobu tworzenia, aktualizacji oraz struktury planów ochrony infrastruktury krytycznej przez posiadaczy samoistnych i zależnych a także warunki i tryb uznania spełnienia obowiązku posiadania planu odpowiadającego wymogom planu ochrony infrastruktury krytycznej;
- wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego z uwzględnieniem zobowiązań wynikających z członkostwa w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego oraz organy odpowiedzialne za ich uruchamianie.

Wszystkie zmiany wprowadzone do ustawy mają jeden podstawowy cel. Chodzi o to by być przygotowanym do sytuacji kryzysowej tzn. nie zajmować się kryzysem dopiero w momencie kiedy nastąpi, ale dużo wcześniej, podejmując działania, które będą zapobiegały powstawaniu sytuacji kryzysowych a w momencie ich wystąpienia pozwolą na szybkie i skuteczne ich rozwiązywanie.

Prezydent RP Lech Kaczyński po podpisaniu ustawy o *zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym* zapowiedział w dniu 6 sierpnia 2009 roku, że po wejściu jej w życie niektóre zapisy zaskarży do Trybunału Konstytucyjnego.

Wątpliwości Prezydenta Lecha Kaczyńskiego budzą artykuły, które dają szerokie uprawnienia Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Ustawa nakłada obowiązek przekazywania ABW nie tylko informacji o zagrożeniach o charakterze terrorystycznym, lecz również zagrożeniach dotyczących działań, które mogą prowadzić do zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, mienia w znacznych rozmiarach, dziedzictwa narodowego lub środowiska. Zdaniem Prezydenta RP zapis ten nie jest wystarczająco precyzyjny. Podobnie jak artykuł mówiący o tym, że ABW może zlecać niektóre swoje zadania innym instytucjom. Nowelizacja nie precyzuje o jakie instytucje chodzi. Prezydent RP Lech Kaczyński mając na uwadze znaczenie ustawy dla bezpieczeństwa obywateli nie zdecydował się na wetowanie całej nowelizacji.¹⁴

Zgonie z zapowiedzią, stosowny wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, od Prezydenta RP wpłynął w dniu 20 sierpnia 2009 roku.¹⁵ Ustawie tej Prezydent RP zarzucił niezgodność:

- art. 1 pkt 3 w zakresie art. 5 – w części dotyczącej tworzenia Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego, art. 1 pkt 4 w zakresie dotyczącym dodanych art. 5a i 5b i art. 1 pkt 21 w zakresie art. 23 w części dotyczącej wprowadzania przez Prezesa Rady Ministrów, ministrów i kierowników urzędów centralnych stopni alarmowych z wyrażoną w Preambule zasadą współdziałania władz, art. 2 i art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji,
- art. 1 pkt 4 w zakresie dotyczącym dodanych art. 5a ust. 5 i art. 5b ust. 2 pkt 3 z art. 93 ust. 1 Konstytucji,
- art. 1 pkt 4 w zakresie dotyczącym dodanego art. 5b ust. 7 pkt 4 z art. 22, art. 31 ust. 3, art. 64, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji,
- art. 1 pkt 12 w zakresie dotyczącym dodanego art. 12a ust. 2 i 3 z art. 2 Konstytucji.

Zdaniem autorów nie jest to ostateczny koniec zmian w ustawie o zarządzaniu kryzysowym, nie tylko wynikających z różnych poglądów na sposób funkcjonowania instytucji zapewniających bezpieczeństwo obywateli, ale także ze względu na charakter zmieniających się wyzwań jakie coraz częściej się pojawiają.

¹⁴ Więcej ABW w firmach. „Rzeczypospolita” Nr 149(8355) z 27/28 czerwca 2009; *Ustawa za dobra dla służb*, Rzeczypospolita Nr 185(8391) z 8/9 sierpnia 2009

¹⁵ www.prezydent.pl pobrano 1.09.2009