

# Romuald Kalinowski

---

## Od gotowości cywilnej do zarządzania kryzysowego

---

Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa nr 4, 97-120

---

2013

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## **OD GOTOWOŚCI CYWILNEJ DO ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO**

W ostatnich latach ubiegłego wieku w publikacjach i mass mediach dość często pojawiał się termin: gotowość cywilna. Było to nowe określenie, przy funkcjonujących w państwie podstawowych pojęciach odnoszących się do gotowości obronnej państwa<sup>1</sup> i gotowości bojowej sił zbrojnych,<sup>2</sup> gotowości alarmowej,<sup>3</sup> gotowości mobilizacyjnej,<sup>4</sup> czy stanów gotowości obronnej państwa. Gotowości wskazującej na określone stany wszystkich podmiotów (także cywilnych), mieszczące w sobie szereg przedsięwzięć koniecznych do wykonania w określonym czasie. Takie założenie pozwalało na utrzymanie państwa i wszystkich podmiotów w nim występujących w gotowości do wykonania zadań obronnych w ramach obrony powszechnej.<sup>5</sup>

Przyjęcie określonych wzorów zachodnich w przedmiotowej sprawie wygenerowało w Polsce problem gotowości cywilnej. Problem ten nie zawsze znajdował uzasadnienie w praktycznej realizacji zagadnień obronności państwa

---

<sup>1</sup> Gotowość obronna państwa – „... stan systemu obronnego określający zdolność tego systemu do planowania i zorganizowanego działania na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa kraju i czasie wojny (w:) Leksykon wiedzy wojskowej. Warszawa 1979, s. 191

Gotowość obronna państwa – „stan przygotowania wszystkich elementów systemu obronnego, który zapewni bezpieczeństwo i rozwój państwa w każdym okresie jego funkcjonowania” (w:) Praca studyjna KAPPA. Warszawa 1997

Gotowość obronna państwa – „stan stabilności elementów systemu obronnego państwa do utrzymania bezpieczeństwa narodowego oraz skutecznego działania w zaistniałych sytuacjach nadzwyczajnych i możliwości przeciwstawienia się wszelkim zagrożeniom kryzysowym oraz wojennym” (w:) Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego. Warszawa 2002, s. 44

<sup>2</sup> Gotowość bojowa – stan określający aktualne przygotowanie sił zbrojnych, obejmujący wydzielony potencjał wojskowy oraz całość ustaleń warunków, funkcji, działań materialnych, zapewniający właściwe jego kształtowanie sprawne rozwijanie i zorganizowane użycie w nakazanym czasie do realizacji zadań bojowych lub zagrożeń nielimitowanych przewidzianych na okres zagrożenia (kryzysu) wojny. Pozwala to zapewnić optymalną gotowość wojsk do dalszego działania bojowego (w:) Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego. Warszawa 2002, s. 48

<sup>3</sup> Gotowość alarmowa – zdolność sił zbrojnych (jednostek wojskowych) do realizacji zadań (przedsięwzięć) wynikających z zagrożeń niemilitarnych takich jak: powódzie, pożar, huragany, duże opady śniegu i katastrofy ekologiczne. Zadania te realizowane są zgodnie z harmonogramem opracowanym przez jednostki wojskowe w stałej gotowości bojowej. Po otrzymaniu sygnału jednostki wojskowe realizują zadania wsparcia działań pozamilitarnych ogniw obronnych dotyczących wydarzeń, katastrof i ochrony obiektów o znaczeniu strategicznym dla państwa (w:) Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego. Warszawa 2002, s. 42

<sup>4</sup> Gotowość mobilizacyjna – „stopień przygotowania organizacji wojskowej (jednostki, związku, wojsk, sztabu, instytucji) do terminowego rozpoczęcia i efektywnego wykonania zadań przewidzianej dla niej w planie mobilizacyjnym; zdolność wojsk do przejścia w określonym czasie ze struktury organizacyjnej czasu pokojowego na wojenną, osiągnięta przez realizację szeregu przedsięwzięć przygotowawczych związanych z tym procesem; stanowi integralną część stanu stałej gotowości bojowej wojsk. Przez zdolność do mobilizacyjnego rozwinięcia rozumie się posiadanie w pełni opracowanej dokumentacji mobilizacyjnej, zapewnione uzupełnienie potrzeb mobilizacyjnych, wydzielone siły i środki przewidziane do wykonania poszczególnych przedsięwzięć oraz pełną znajomość obowiązków wykonywanych w tym procesie przez wszystkich żołnierzy, (w:) Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego. Warszawa 2002, s. 43-44

<sup>5</sup> Obrona powszechna państwa-rodzaj obrony państwa, w ramach której przygotowuje się i wykorzystuje w obronnych działaniach militarnych i pozamilitarnych wszystkie zasoby ludzkie i materialne w sposób zapewniający skuteczne odparcia agresji przeciwnika (w:) Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego. Warszawa 2002, s. 81

w każdym ze stanów gotowości. Powyższy problem (termin) nie spotkał się też z powszechnym zainteresowaniem w społeczeństwie, a szczególnie tych którym problematyka obrony cywilnej i gotowości obronnej państwa była dobrze znana.

Gotowość cywilną uważano za szczególny rodzaj gotowości. Termin ten był/jest określeniem natowskim używanym do określania stanu zdolności sektora cywilnego do wypełnienia warunków podjęcia i realizacji zadań ciężących na tym sektorze w każdym ze stanów, czasu pokoju, kryzysu i okresu wojny. Podkreśla się czas pokoju, jako że gotowość cywilną sprowadzono przede wszystkim do tego stanu, mając na uwadze bezpieczeństwo ludności.

Wypracowane w tym czasie przez Instytut Spraw Publicznych zagrożenia wskazują, iż gotowość cywilna to:

- a) stan określający zdolność sektora cywilnego do podjęcia planowanego i zorganizowanego działania w określonym czasie w celu zapewnienia bezpieczeństwa ludziom, ich mieniu i środowisku w sytuacjach kryzysowych;
- b) system organów, jednostek organizacyjnych (urzędów) i podejmowanych przez nie czynności, zapewniających wykonanie zadań wynikających z opracowanych planów działania w sytuacjach zagrożeń przekształcających się w stany kryzysowe.

Z treści definicji oznaczonej literą „b” wynika, że system ten powinien występować w postaci dwóch podsystemów:

- a) permanentnego, czuwania i doraźnego reagowania, polegającego na podejmowaniu codziennych, rutynowych działań nakierowanych na ratowanie osób, mienia i środowiska oraz likwidowanie bezpośrednich skutków zaistniałych zdarzeń o charakterze nagłym, a także na zapobieganiu i przeciwdziałaniu możliwym zagrożeniom;
- b) zarządzania kryzysowego, obejmującego reagowanie w sytuacji powstania zagrożenia prowadzącego bezpośrednio do stanu kryzysowego (sytuacji kryzysowej) oraz w czasie trwającego kryzysu.<sup>6</sup>

W kontekście prezentowanych wyżej znaczeń terminu „gotowość cywilna”, wskazać należy na stosowne zapisy dotyczące tego zagrożenia, prezentowane w wielu dokumentach normatywnych. I tak w Ustawie z dnia 5 czerwca 1998 roku o administracji rządowej w województwie, zgodnie z którą, to wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów odpowiada za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa. W przedmiotowym obszarze wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa wynikające z odrębnych ustaw, zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających w obszarze województwa oraz kieruje ich działaniem w zakresie zapobiegania zagrożeniom życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczanie i usuwanie ich stanów na zasadach określonych w Ustawie.<sup>7</sup>

Podobnie starosta został zobowiązany do podjęcia niezbędnych czynności, należnych do właściwości zarządu powiatu w sprawach nie cierpiących zwłoki związanych z zagrożeniem interesu publicznego, zapobiegających zagrożeniom

<sup>6</sup> Założenia ustawy o gotowości cywilnej. Warszawa 17 marca 1998r, s. 7

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, (Dz. U. nr 91 poz. 576 i 577)

zdrowia i życia oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne.<sup>8</sup>

Z kolei Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej wskazuje na obowiązek zapobiegania powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia, zapewnienia sił i środków do zwalczania tych zjawisk, planowanie działań ratowniczych. Należy przy tym podkreślić, iż w ramach zapobiegania powstawaniu lub rozprzestrzenianiu się zagrożenia rozumiano tworzenie warunków ograniczających i formalno-prawnych zapewniających ochronę ludzi i mienia a także przeciwdziałanie powstawaniu lub minimalizowanie skutków pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia. Wymienia się przy tym także inne podmioty odpowiedzialne za realizację nakazanych przedsięwzięć, odnosząc to nawet do osób fizycznych, prawnych, organizacji czy instytucji.

Podobny zapis odnajdujemy w Ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 roku o Państwowej Straży Pożarnej.

Prezentuje się tak szeroko zagadnienia ustawowe i założenia jako, że w projekcie Ustawy z roku 2001 o gotowości cywilnej i cywilnym zarządzaniu kryzysowym wskazuje się już na system gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego, jako ten, który odpowiada za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochronę życia i zdrowia ludności oraz mienia, środowiska i dziedzictwa kulturowego w sytuacji zagrożenia albo w czasie kryzysu. Odpowiedzialność ta dotyczyć miała w szczególności:

- zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom;
- utrzymania sprawności zarządzania kryzysowego, w tym reagowania kryzysowego;
- zapewnienia co najmniej takich warunków życia ludzi w czasie trwania zagrożenia lub kryzysu, jakie są niezbędne do ochrony ich życia lub zdrowia;
- zapewnienia co najmniej takich warunków funkcjonowania działalności gospodarczej, funkcjonowania administracji publicznej w czasie trwania zagrożenia lub kryzysu, jakie są niezbędne dla realizacji celów wyżej wymienionych.<sup>9</sup>

W założeniach ustawy, system gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego miał także wspierać misje pokojowe poza granicami kraju, koordynowanie pomocy humanitarnej, technicznej i eksperckiej prowadzonej przez organizacje krajowe i międzynarodowe.<sup>10</sup>

W systemie gotowości cywilnej i cywilnego zarządzania kryzysowego w czasie pokoju zakładano realizację zadań w zakresie gotowości cywilnej, oraz w zakresie cywilnego zarządzania kryzysowego w czasie pokoju. W zakresie gotowości cywilnej zadania sprowadzały się do: planowania cywilnego; przygotowania organizacyjnego i rzeczowego do zwalczania zagrożeń; prowadzenia stałej obserwacji zjawisk mogących doprowadzić do wystąpienia zagrożeń; podejmowania doraźnych akcji ratowniczych; przeciwdziałania występującym zagrożeniom lub likwidowania skutków zdarzeń o charakterze nagłym i niebezpiecznym nie wywołujących jednak kryzysu. Z kolei w ramach cywilnego

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, (Dz. U. nr.91 poz. 578)

<sup>9</sup> Ustawa z dnia... 2000 r. o gotowości cywilnej i cywilnym zarządzaniu kryzysowym w czasie pokoju 26.07.2001 r. (Projekt)

<sup>10</sup> Ibidem

zarządzania kryzysowego w czasie pokoju zakładano: reagować na wystąpienie zagrożenia wywołującego bezpośrednio kryzys lub zagrożenie, którego następstwem może być kryzys, oraz w czasie trwania kryzysu; usuwać skutki kryzysu, w szczególności poprzez odbudowę ze zniszczeń powstałych w czasie jego trwania.<sup>11</sup>

Treści ujęte w założeniach gotowości cywilnej należy odnieść także do zapisu obrony cywilnej, ujętego w obowiązującym wówczas Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie Obrony Cywilnej i Ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym Obowiązku Rzeczypospolitej Polskiej (z póź. zm.), według których to obrona cywilna ma na celu ochronę ludności, zakładów pracy i urzędów użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwanie ich skutków. Artykuł 140 wymienionej ustawy wymienia obowiązki Rady Ministrów w tym zakresie, wskazując między innymi na konieczność określenia w drodze rozporządzenia:

- zadań obrony cywilnej oraz obowiązków i uprawnień organów administracji samorządu terytorialnego, przedsiębiorstw i innych jednostek organizacyjnych, a także organizacji społecznych ze szczególnym uwzględnieniem zasad planowania i organizacji działań ratunkowych, monitorowania zagrożeń, szkolenia i upowszechniania problematyki obrony cywilnej;
- zasad zwalczania klęsk żywiołowych, katastrof i zagrożeń środowiska oraz usuwania ich skutków przez obronę cywilną, z uwzględnieniem w szczególności zasad współdziałania z innymi służbami i kompetencje w tej dziedzinie;
- ogólnych zasad tworzenia i przeznaczania formacji obrony cywilnej, ich modelowych struktur organizacyjnych, podporządkowania do wyposażenia w niezbędny sprzęt i środki.<sup>12</sup>

W tym miejscu zaznaczyć należy, iż w ówczesnym czasie założenia obrony cywilnej przenoszono również na czas pokoju, chociaż większość jej zadań przewidziano do realizacji w okresie wojny.

Gotowość cywilna zatem to nie dosłownie obrona cywilna, jak to w niektórych środowiskach opiniotwórczych i decyzyjnych było niekiedy rozumiane, chociaż powinna zapewnić odpowiedni poziom zdolności podjęcia zorganizowanych działań w sytuacji, gdy wykraczają one poza zakres działań rutynowych w czasie pokoju i w okresie wojny.

W rozumieniu J. Gołębiowskiego, gotowość cywilna oznaczała stan zorganizowania społeczeństwa (państwa), jego determinację (wolę) i możliwości (środki, umiejętności) pozwalające na podjęcie w określonym czasie, miejscu i zakresie zorganizowanego, adekwatnego do sytuacji oraz efektywnego działania zgodnie z przygotowanymi planami lub improwizacji stosownie do zadań i potrzeb wynikających z rzeczywistego zagrożenia.<sup>13</sup>

Zaprezentowana wyżej definicja odnosi się więc do stanu zagrożenia społeczeństwa, przede wszystkim, oraz państwa i jego działania w przypadku

<sup>11</sup> Ibidem

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (z póź. zm.) (Dz. U. nr 7 z 1967, poz. 31)

<sup>13</sup> J. Gołębiowski, *Administracji publicznej wobec zadań obronnych państwa*, TWO „Zeszyt problemowy” nr 1/2002, s. 83

zagrożenia. Była zatem gotowość cywilna w potocznym rozumieniu szczególnym rodzajem ogólnej gotowości, używanym dla określenia stanu zdolności sektora cywilnego do sprostowania zagrożeniom czasu pokoju i okresu wojny. Nie zdejmuje przy tym ona obowiązków z podmiotów występujących w państwie i realizujących określone prawem zadania w tym zakresie.

Instrumentem zapewniającym przygotowanie odpowiedniego poziomu gotowości cywilnej było planowanie cywilne na wypadek zagrożenia, w pracach którego Polska uczestniczyła od 1994 roku w ramach Programu Partnerstwo dla Pokoju. Założono, że powinno ono być realizowane przez specjalnie do tego celu powołane komórki organizacyjne w pionie organizacyjnym administracji publicznej. Każdy pion administracji ponosił w tym wypadku odpowiedzialność w określonym zakresie.

W fazie koncepcji przyjęto cztery szczeble odpowiedzialności (stosownie do podziału administracyjnego państwa): centralny, wojewódzki, powiatowy i lokalny. Organa władzy politycznej i administracyjnej zostały zobowiązane prawnie i moralnie do realizacji następujących zadań:

- a) ustanowienie prawa odpowiadającego standardom europejskim – powierzono Parlamentowi;
- b) przygotowanie projektu ustaw i wydanie aktów wykonawczych po ich przyjęciu – powierzono rządowi;
- c) planowanie cywilne w resortach realizować mieli ministrowie w zakresie posiadanych kompetencji;
- d) koordynację planowania cywilnego na szczeblu centralnym, oraz organizację szkolenia w zakresie planowania cywilnego realizować miała stosowna agencja w MSWiA;
- e) planowanie cywilne w regionach powierzono wojewodom;
- f) planowanie koordynacji działalności gmin w zakresie ochrony ludności – starostwie;
- g) planowanie i realizację działań ratunkowych-powierzono burmistrzom.

Przyjęto przy tym cztery etapy funkcjonowania gotowości cywilnej: przedsięwzięcia minimalizujące straty, przedsięwzięcia gotowości, reagowanie na katastrofy, przywracanie stanu normalnego. W ramach poszczególnych etapów zakładano realizację określonych zadań. I tak w:

- a) w ramach przedsięwzięć minimalizujących straty wyróżniono: prace legislacyjne, analizę zagrożeń i prognozowanie, planowanie, zapobieganie katastrofom, tworzenie zapasów, realizację budowli zabezpieczających (schrony i wały), budowę struktur organizacyjnych;
- b) w ramach przedsięwzięć gotowości wyróżniono: badania i rozwój, edukację, wyposażenie służb, szkolenia specjalistyczne i zgrywające, monitorowanie zagrożeń, wypracowanie procedur postępowania;
- c) w ramach reagowania na katastrofę wyróżniono: ostrzeganie i alarmowanie, organizowanie centrów kształcenia i koordynacji, realizację poszukiwania i udzielanie pomocy poszkodowanym, mobilizowanie ochotników, informowanie (władz, środków masowego przekazu, społeczeństwa);

- d) w ramach przywracania stanu normalnego wyróżniono: szacowanie strat, informowanie o prawach i obowiązkach, sprawne administrowanie, aktywizację odbudowy, analizowanie potrzeb i realizację zobowiązań, zapewnienie pomocy społecznej, sprecyzowanie wniosków.<sup>14</sup>

Założenia projektu ustawy o gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego wskazują też na określoną strukturę organizacyjną. W literaturze przedmiotu struktura, to „...układ części składowych oraz zespół związków między nimi, właściwy dla danego systemu jako całości...” albo „sam zespół tych związków lub sam układ elementów danej całości”.<sup>15</sup> Tym samym struktura gotowości cywilnej to układ elementów oraz związków występujących między tymi częściami, właściwy dla potrzeb realizacji przyjętych założeń w ramach systemu jako całości, jak i poszczególnych szczebli czy podmiotów.

Wśród elementów strukturalnych wskazać należy przede wszystkim decydentów występujących na wszystkich poziomach administracji publicznej i ich elementy wykonawcze (siły, departamenty, biura) oraz społeczeństwo. Analiza zadaniowa i organizacyjna podmiotów tworzących strukturę gotowości cywilnej wskazuje na pełną ich autonomiczność. Autonomiczności podmiotów występujących w tej strukturze nie przeczy obowiązek składania przez nie stosownych informacji czy sprawozdań do organu nadrzędnego o przedsięwzięciach realizowanych w przedmiotowej sprawie przez dany podmiot. Poza tym podmioty tworzące strukturę są zobowiązane współpracować przy wykonywaniu swoich zadań z organami właściwymi w zakresie gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego.

Powyższe treści wyraźnie wskazują, że założenia powielają istniejącą już strukturę administracji publicznej i podmiotów występujących w systemie ratownictwa. Ingerują w istniejący i obowiązujący stan prawny (tamtego okresu), na mocy którego rozwiązywane były problemy ochrony i ratownictwa (przede wszystkim ludności) w czasie pokoju.

Wskazany wcześniej zakres odpowiedzialności (treści odnoszące się do przypisu 9 i 10) to nic innego jak cele zarządzania kryzysowego, których istotą jest zapewnienie bezpieczeństwa publicznego, ochrona życia i zdrowia ludności oraz ochrona mienia, środowiska i dziedzictwa kulturowego w sytuacji wystąpienia zagrożenia albo w czasie kryzysu. J. Gołębiowski cel gotowości cywilnej definiuje jako zapewnienie zrównoważonego i spokojnego rozwoju społeczeństwa poprzez przygotowanie i utrzymanie wiarygodnych oraz adekwatnych do zagrożeń zdolności do reagowania w przypadku wystąpienia klęski, katastrofy i każdego innego zdarzenia powodującego lub mogącego spowodować sytuację kryzysową.<sup>16</sup>

Jak nie trudno zauważyć zaprezentowane cele, choć nieznacznie, ale jednak różnią się. Taki stan rzeczy może jednak mieć miejsce w fazie wypracowania koncepcji gotowości cywilnej.

W obu przypadkach widać jednak troskę o społeczeństwo. Tę troskę o społeczeństwo na administrowanym terenie widać także w stosownych ustawach o administracji (wymienionych wcześniej). Dlatego można by się zastanowić nad potrzebą uchwalenia wymienionego projektu ustawy, co też zresztą miało miejsce.

<sup>14</sup> J. Gołębiowski, S. Zając Cywilna, *Gotowość kryzysowa*, Urząd Szefa Obrony Cywilnej Kraju. Warszawa 1997, s. 11

<sup>15</sup> Encyklopedia Popularna PWN. Warszawa 1982

<sup>16</sup> J. Gołębiowski, *Administracja...*, op. cit., s. 83

W założeniach organizacyjnych gotowości cywilnej stwierdza się, iż powinna ona opierać się na określonych zasadach postępowania, zasadach umożliwiających skuteczność realizacji przyjętych zadań. Autorzy założeń ustawy o gotowości cywilnej wymieniają zasadę prymatu układu terytorialnego, zasadę jednoosobowego kierownictwa i ponoszenia odpowiedzialności, przez organy administracji ogólnej sprawujące władzę, zasadę adekwatności, zasadę powszechności oraz zasadę oddzielenia.

Zasada prymatu układu terytorialnego sankcjonowała trójstopniowy podział terytorium kraju czyniąc administrację odpowiedzialną za całokształt rozwiązań systemowych w zakresie gotowości cywilnej. Występujący na terytorium układ branżowy miał pełnić funkcję pomocniczą, niekiedy bardzo istotną dla systemu, ale jednak pomocniczą. Zasada ta już wcześniej była przestrzegana, nie zachodziła więc konieczność wprowadzania stosownej ustawy.

Zasada jednoosobowego kierownictwa i odpowiedzialności ponoszonej przez ustawowo organ nie dopuszcza do klasycznego „rozmycia” procesu decyzyjnego. Oznacza całkowitą rezygnację z ustawowo zakotwiczonych kolegialnych organów na których spoczywa podejmowanie decyzji w trakcie trwania stanu kryzysowego. Nie przesądzała jednak o zbędności funkcjonowania ciał kolegialnych o charakterze doradczym proponujących możliwe rozstrzygnięcia.

Zasada adekwatności jest konsekwencją poprzedniej zasady i oznacza reagowanie (w pierwszej kolejności) na najniższym poziomie terytorialnym. Oznaczało, to że jeżeli skutki jakiegoś zagrożenia nie przekroczą granic gminy, to całość działań antykryzysowych należeć miała do kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Zasada powszechności oznaczała objęcie zakresem zadań wszystkich obywateli z równoczesnym nałożeniem na nich określonych powinności i świadczeń uzależnionych od ich cech osobistych oraz prawa.

Zasada oddzielenia sprowadza się do oddzielenia systemu gotowości militarnej i administracji wojskowej oraz poddanie jej wyłącznie cywilnemu kierownictwu.

W opracowaniu „Administracja publiczna wobec zadań obronnych państwa” autor<sup>17</sup> jako zasady funkcjonowania gotowości cywilnej wymienia: elastyczność, funkcjonalność, efektywność, adekwatność, powszechność, profesjonalizm personelu, wiarygodność, akceptację społeczną, gotowość, zdolność do improwizacji, przejrzystość, odpowiedzialność funkcyjną i odpowiedzialność terytorialną.

Elastyczność została odniesiona do gotowości sprostania każdemu zagrożeniu w każdych warunkach. Funkcjonalność oznaczała możliwość wykorzystania wszelkich zasobów w dowolnej chwili, zarówno na odcinku cywilnym jak i militarnym. Efektywność miała zapewnić realizację przedsięwzięć na poziomie racjonalności kosztów i potrzeb. Adekwatność- to angażowanie się stosownie do potrzeb i możliwości. Powszechność – oznacza objęcie ochroną wszystkich obywateli. Profesjonalizm postrzegany był przez poziom wiedzy specjalistycznej, doświadczeń, zdolności gwarantującej wywiązywanie się z obowiązków. Wiarygodność miała być wyznacznikiem skuteczności działania. Stąd autorytet, akceptacja (lub nie) społeczeństwa prowadzenia określonych działań mieszczących się w pojęciu gotowości cywilnej. Akceptacja społeczna

---

<sup>17</sup> Ibidem



oznaczała uznanie i środki finansowe na realizację określonych zadań. Gotowość to stan pozwalający na podjęcie działań w każdej sytuacji, zdolność do improwizacji to możliwość realizacji przedsięwzięć nawet wtedy, gdy sytuacja nie znajdowała odzwierciedlenia w planach. Przejrzystość oznaczała zapewnienie poprawności i jawności działania struktur, zapewnić miała eliminację zakłóceń. Odpowiedzialność funkcyjna oznaczała odpowiedzialność organów i podmiotów, właściwą dla nich na każdym poziomie organizacji. Z kolei odpowiedzialność terytorialna w zakresie gotowości cywilnej odnosi się do obszarów terytorialnych jednostek administracji (gmina, powiat, województwo, kraj) bez przejmowania prymatu jednego szczebla nad drugim.

Wydaje się że wymienionych wyżej i krótko scharakteryzowanych zasad było zbyt dużo. Niektóre z nich są bowiem wyznacznikiem walorów praktycznego działania, o których to pisze profesor T. Kotarbiński.<sup>18</sup>

Przedstawione zasady są w niektórych przypadkach odwzorowaniem zasad funkcjonowania obrony cywilnej. W tym miejscu wystarczy wskazać chociażby na zasadę: powszechności- polegającą na zapewnieniu całemu społeczeństwu ochrony adekwatnej do przewidywanego zagrożenia; obowiązkowości – wynikającej z umocowań prawnych oraz szerokiego udziału wszystkich obywateli w przedsięwzięciach ochronnych (prawem sankcjonowanego) oraz odpowiedzialności; adekwatności przygotowań do stopnia zagrożenia i możliwości ekonomicznych; gotowości – zapewniającej natychmiastowe podjęcie działań w nagłych wypadkach; kompleksowości – traktującej o korelacji przedsięwzięć obrony cywilnej z przedsięwzięciami sił zbrojnych i gospodarki narodowej; wsparcia między terytorialnej solidarności uwidocznionej w planach autonomicznych jednostek administracyjnych państwa.

System gotowości cywilnej stanowić miał część systemu bezpieczeństwa narodowego państwa. Obejmować miał też inne systemy, których cele były podobne. Poza systemem pozostawać miała gotowość militarna rozumiana jako system obrony przed możliwym atakiem z zewnątrz. Proponowana ustawa miała charakter aktu prawnego obejmującego całą sferą administracji publicznej. Uchwalenie tej ustawy oznaczać musiało uchylenie wielu aktualnie obowiązujących ustaw, rozporządzeń i dekretów.

Założenia projektu ustawy wskazywały, że w systemie gotowości cywilnej uczestniczyć miały organy administracji publicznej, osoby fizyczne i osoby prawne oraz inne podmioty nie posiadające osobowości prawnej, w szczególności organizacje społeczne, przedsiębiorcy i środki przekazu.

Organami administracji w zakresie gotowości cywilnej i cywilnego zarządzania kryzysowego uczyniono organy sprawujące władzę administracyjną. Zaliczono do nich Prezesa Rady Ministrów, w imieniu którego działać miał minister właściwy do spraw wewnętrznych, wojewodę, starostę, wójta. Organy te miały zapewnić wymagany stan gotowości cywilnej odpowiednio na obszarze kraju, województwa, powiatu i gminy.

Wskazany Prezes Rady Ministrów, miał możliwość przekazać wykonywanie obowiązków i uprawnień wynikających ze sprawowania tej władzy ministrowi właściwemu ds. wewnętrznych i administracji lub innemu ministrowi, jeżeli pierwszy nie mógł ich wykonywać. Inny minister powinien być jednak merytorycznie przygotowany do działania mając na uwadze charakter zagrożenia.

---

<sup>18</sup> T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum. Warszawa-Wrocław 1958

Niedopuszczalne miało być subdelegowanie obowiązków i uprawnień na inne osoby, w tym wiceministrów, kierowników urzędów centralnych lub jakichkolwiek agencji działających w tej sferze. Założono przy tym, że mają oni powoływać, jako ciała wspomagająco-doradcze, właściwe sztaby kryzysowe lub inne tego typu zespoły.

Wśród zadań właściwego ministra w zakresie gotowości cywilnej wymienia się:

- opracowanie założeń polityki rządu w zakresie gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego oraz projektów aktów prawnych w tym zakresie;
- opiniowanie projektu budżetu państwa w zakresie gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego;
- zatwierdzanie ogólnopolskiego programu w zakresie planowania cywilnego;
- zatwierdzanie ogólnokrajowego planu reagowania kryzysowego;
- informowanie o możliwym lub występującym zagrożeniu.<sup>19</sup>

Przy Prezesie Rady Ministrów miała występować Rada Gotowości Cywilnej i Cywilnego Zarządzania Kryzysowego, jako organ opiniotwórczo-doradczy. W jej skład miał wstąpić przedstawiciel Prezydenta RP, Sejmu, Senatu. Do jej zadań miało należeć: ocena stanu przygotowań i sprawności systemu gotowości cywilnej i cywilnego zarządzania kryzysowego w czasie pokoju; opiniowanie aktów prawnych i innych dokumentów z zakresu gotowości cywilnej i cywilnego zarządzania kryzysowego w czasie pokoju, przedkładanych Radzie Ministrów; opracowywanie raportów o prognozowanych zagrożeniach i metodach zapobiegania, przeciwdziałania i przygotowywania się na wypadek ich wystąpienia.

Prezentując zadania w zakresie gotowości cywilnej celowo odnosi się je do zakresu zadań tego ministra ujętych w Ustawie o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, do którego to należy w szczególności:<sup>20</sup>

- koordynacja i planowanie działań porządkowo – ochronnych oraz czynności ratunkowych w czasie klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu;
- organizacja i planowanie cywilnej ochrony ludności, mienia i środowiska w okresie pokoju i wojny;
- nadzór nad działalnością terenowych organów administracji rządowej;
- inicjowanie polityki rządu w zakresie bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego;
- nadzór nad działalnością Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej i Obrony Cywilnej – w zakresie ustalonym odrębnymi ustawami;
- wykonywanie innych zadań określonych w odrębnych przepisach

Na szczeblu województwa występuje wojewoda, jako przedstawiciel administracji rządowej. Projekt „Ustawy...” wskazuje, że do jego zadań należy w szczególności:

- zatwierdzenie wojewódzkiego programu w zakresie planowania cywilnego;
- zatwierdzenie wojewódzkiego planu reagowania kryzysowego;
- sprawowanie nadzoru nad funkcjonowaniem systemu gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego na obszarze województwa;

<sup>19</sup> Ustawa o gotowości...

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. (Dz. U. nr 106 poz. 491)

- przygotowanie i przekazywanie informacji oraz innych danych niezbędnych do opracowania planu ogólnokrajowego;
- uzgodnienia wojewódzkich programów i projektów, w tym inwestycyjnych; przygotowanych przez sejmiki województwa, pod względem ich zgodności z programami i planami, o których mowa w pierwszych dwóch akapitach;
- koordynowanie systemów kierowania, alarmowania oraz obserwacji zagrożeń na obszarze województwa;
- prowadzenie działalności inwestycyjnej w zakresie gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego o charakterze wojewódzkim, w tym w szczególności budowy, rozbudowy i unowocześniania systemów kierowania, obserwacji i ostrzegania, a także uzgadniania takiej działalności z innymi wojewodami;
- udzielanie pomocy staroście w wykonywaniu przez niego zadań w czasie trwania zagrożenia lub kryzysu obejmującego powiat, w zakresie wsparcia logistycznego, materiałowo-sprzętowego i kadrowego, w tym przy użyciu pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- organizowanie współpracy między powiatowej i międzywojewódzkiej w czasie trwania zagrożenia lub kryzysu obejmującego powiat lub kilka powiatów;
- uzgadnianie powiatowych projektów i programów, w tym inwestycyjnych oraz obejmujących odbudowę określonych obszarów, pod względem ich zgodności z programami i planami, o których mowa w pierwszych dwóch akapitach;
- uzgadnianie planów zagospodarowania przestrzennego województwa, pod względem ich zgodności z programami i planami, o których mowa wyżej;
- wspomaganie lokalnych organów gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego w pozyskiwaniu środków finansowych, niezbędnych do prowadzenia odbudowy;
- prowadzenie szkoleń treningów i ćwiczeń sprawdzających stan gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego oraz innych form edukacji w zakresie gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego;
- przygotowanie i zapewnienie funkcjonowania budowli ochronnych oraz obiektów i urzędzeń specjalnych na potrzeby ochrony ludności oraz działania w sytuacji stanu nadzwyczajnego.<sup>21</sup>

W razie niemożności wykonywania przez wojewodę obowiązków, zadania te wykonywać mała z mocy prawa pierwszy wicewojewoda.

Wyszczególnione obowiązki wojewody odnosi się, podobnie jak w przypadku ministra, do zadań wojewody ujętych w Ustawie o administracji rządowej w województwie.<sup>22</sup> Zgodnie z zapisem art.15 wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów odpowiada za wykonanie polityki rządu na obszarze województwa, a w szczególności:

- zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożenia życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym

<sup>21</sup> Ustawa... o gotowości..., art. 16

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji..., poz. 577

nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków na zasadach określonych w ustawach;

- wydaje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, wynikające z odrębnych ustaw;
- stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze województwa lub jego części.

Na szczeblu powiatu za gotowość cywilną miałby odpowiadać starosta.

Do jego zadań z tego zakresu należałoby m.in.:

- 1) zatwierdzanie powiatowego programu w zakresie planowania cywilnego;
- 2) zatwierdzenie powiatowego planu reagowania kryzysowego;
- 3) sprawowanie nadzoru nad funkcjonowaniem systemu gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu;
- 4) przygotowanie i przekazywanie informacji oraz danych niezbędnych do opracowania wojewódzkiego programu i planu;
- 5) uzgadnianie projektów gminnych programów w zakresie planowania cywilnego i planów reagowania kryzysowego;
- 6) uzgadnianie projektów gminnych programów i projektów, w tym inwestycyjnych oraz obejmujących odbudowę określonych obszarów, przygotowywanych w szczególności przez pod względem ich zgodności z programami i planami, o których mowa w pkt. 1 i 2;
- 7) koordynowanie, działania systemów kierowania, alarmowania oraz obserwacji zagrożeń na obszarze powiatu;
- 8) prowadzenie działalności inwestycyjnej w zakresie gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego o charakterze powiatowym, w tym w szczególności rozbudowy i unowocześnienia systemów kierowania, obserwacji i ostrzegania, a także uzgadnianie takiej działalności z innymi starostami;
- 9) udzielanie pomocy wójtowi w wykonywaniu przez niego zadań w czasie trwania zagrożenia lub kryzysu obejmującego gminę, w zakresie wsparcia logistycznego, materiałowo –sprzętowego i kadrowego;
- 10) zapewnienie poszkodowanym, przy współpracy z gminą, warunków niezbędnych dla ochrony ich życia lub zdrowia i przywracanie funkcjonowania najważniejszych instytucji oraz urządzeń użyteczności publicznej a także wykonywania wszystkich funkcji przez administrację publiczną;
- 11) organizowanie współpracy międzygminnej i międzypowiatowej w czasie trwania zagrożenia lub kryzysu obejmującego gminę lub kilka gmin;
- 12) prowadzenie lokalnych szkoleń, treningów i ćwiczeń, sprawdzających stan gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego oraz innych form edukacji w zakresie gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego;
- 13) wykonywanie poleceń ministra właściwego do spraw wewnętrznych i wojewody;
- 14) wykonywanie innych zadań określonych w odrębnych ustawach lub wynikających z planów lub programów w zakresie planowania cywilnego przyjętych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych i wojewodę.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Ustawa... o gotowości..., art. 17

W czasie niemożności wykonywania przez starostę obowiązków, zadania z zakresu gotowości cywilnej wykonywać mógłby z mocy prawa wicestarosta. Założono przy tym, że Rada Powiatu może określić zasady wyznaczania innego członka zarządu do wykonywania tych zadań w przypadku niemożności ich realizacji przez starostę lub wicestarostę.

Na szczeblu gminy za gotowość cywilną miałby odpowiadać wójt (burmistrz). Do jego zadań należałoby w szczególności:

- 1) zatwierdzenie gminnego programu w zakresie planowania cywilnego;
- 2) zatwierdzenie gminnego planu reagowania kryzysowego;
- 3) sprawowanie nadzoru nad funkcjonowaniem systemu gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego na obszarze gminy;
- 4) przygotowanie i przekazywanie informacji i danych do opracowania powiatowego programu i planu;
- 5) koordynowania systemów kierowania, alarmowania oraz obserwacji zagrożeń na obszarze gminy;
- 6) zapewnianie poszkodowanym warunków niezbędnych dla ochrony ich życia lub zdrowia i przywracanie funkcjonowania najważniejszych instytucji i urzędów użyteczności publicznej oraz wykonywania wszystkich podstawowych funkcji przez administrację publiczną;
- 7) prowadzenie działalności inwestycyjnej w zakresie gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego o charakterze gminnym, w tym w szczególności rozbudowy i unowocześniania systemów kierowania, obserwacji i ostrzegania;
- 8) prowadzenie gminnych szkoleń, trening i ćwiczeń sprawdzających stan gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego oraz innych form edukacji w zakresie gotowości cywilnej zarządzania kryzysowego;
- 9) wykonywanie poleceń Prezesa Rady Ministrów i wojewody i starosty;
- 10) wykonywanie innych zadań określonych w odrębnych ustawach lub wynikających z planów lub programów w zakresie planowania cywilnego przyjętych przez organy gotowości cywilnej i cywilnego zarządzania kryzysowego w czasie pokoju działające na wyższym stopniu zasadniczego podziału terytorialnego państwa.<sup>24</sup>

I w tym przypadku w razie niemożności wykonywania obowiązków przez wójta, zadania z zakresu zarządzania kryzysowego wykonywać z mocy prawa miał jego zastępca. Ponadto Rada gminy mogła określić zasady wyznaczania innego członka zarządu do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w przypadku niemożności wykonywania tych zadań przez wójta lub jego zastępcę.

Funkcjonowanie organów właściwych w zakresie gotowości cywilnej oparte miało być ponadto na zasadzie subdelegacji, czyli zakazie umocowywania innych osób, poza osobami wymienionymi wcześniej oraz konieczności podjęcia działań szczególnie na szczeblu podstawowym, powiatowym i gminnym.

Działaniami organów administracji publicznej oraz innych podmiotów, dla których przewidziano zadania w planach reagowania kryzysowego, w czasie trwania zagrożenia lub kryzysu kierować mieli, odpowiednio na obszarze kraju, województwa, powiatu, gminy lub jej części, Prezes Rady Ministrów, wojewoda, starosta lub wójt. Na szczeblu kraju wskazuje się Prezesa Rady Ministrów, chociaż rozpatrywano również osobę ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

---

<sup>24</sup> Ibidem, art. 18

Ministrowie i kierownicy urzędów centralnych mieli być, zgodnie z projektem, zobowiązani do uwzględnienia w swoich działaniach zadań z zakresu gotowości cywilnej zarządzania kryzysowego. Oni też zobowiązani byli do podjęcia natychmiastowych działań, mieszczących się w zakresie ich kompetencji.

Organy gotowości cywilnej miały powoływać stosowne zespoły reagowania kryzysowego. Zadaniem tych zespołów było:

- a) w zakresie gotowości cywilnej
  - analiza i ocena możliwości wystąpienia zagrożeń, wywołujących bezpośrednio kryzys lub zagrożeń, których następstwem może być kryzys;
  - wypracowanie wniosków i propozycji dotyczących zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom,
  - opiniowanie projektów aktów prawnych, planów i programów pod względem ich zasadami w zakresie gotowości cywilnej i cywilnego zarządzania w czasie pokoju;
- b) w zakresie zarządzania kryzysowego:
  - analiza lub ocena zagrożenia lub kryzysu, oraz jego poszczególnych elementów,
  - przedstawienie szczegółowych sposobów i środków reagowania na zagrożenie lub kryzys oraz ograniczenie jego skutków.<sup>25</sup>

W komentarzu do powyższych treści wskazuje się na fakt funkcjonowania organów i podmiotów, inaczej nazywanych, ale obarczonych takimi samymi lub podobnymi, a nawet większymi zadaniami.

Wydaje się, że bardziej właściwym byłoby aby zadania realizowane przez już istniejące podmioty ukierunkować na zwiększenie ich kompetencji zarówno w podsystemie permanentnego czuwania i doraźnego reagowania oraz w podsystemie zarządzania kryzysowego.

W podsystemie permanentnego czuwania, polegającego na rutynowych, codziennych działaniach, sprowadzałoby się to do sprawowania ogólnego zwierzchnictwa poprzez:

- zapewnienie warunków funkcjonowania podmiotów i ogniw, pozwalających na ich właściwe i skuteczne pod każdym względem działanie;
- stworzenie systemu koordynacji działania tych służb w trakcie codziennych zdarzeń;
- przygotowanie konkretnych planów działania i załączników funkcjonujących na wypadek zaistnienia różnego typu zdarzeń;
- przygotowanie i prowadzenie szkoleń oraz ćwiczeń koordynujących działanie poszczególnych podmiotów;
- ponoszenie odpowiedzialności za rezultaty działań stosownych podmiotów (sił);
- właściwe zarządzanie środkami rzeczowymi i finansowymi oraz innymi formami pomocy po zakończeniu działań.

W podsystemie zarządzania kryzysowego, będącego wynikiem sytuacji zagrożenia sprowadzać się to powinno do bezpośredniego, jednoosobowego kierowana, koordynacji i współpracy struktur administracyjnych na poszczególnych szczeblach podziału terytorialnego oraz sprawowania nadzoru nad organami

---

<sup>25</sup> Ibidem, art. 22

niższego szczebla, a także pozostawania w dyspozycji w stosunku do organu wyższego szczebla.

Na każdym ze szczebli kierowania zamierzano utworzyć stosowny aparat pomocniczy który stanowić miały: Krajowy Urząd Ratownictwa i Zarządzania Kryzysowego, Powiatowy Inspektorat Gotowości Cywilnej, Gminny Inspektorat Gotowości Cywilnej. Wcześniejsze projekty w zakresie gotowości cywilnej wymieniały w tym zakresie Agencję Gotowości Cywilnej na szczeblu centralnym, wojewódzkie inspektoraty gotowości cywilnej, powiatowe inspektoraty lub wydziały gotowości cywilnej oraz inspektoraty gotowości cywilnej na poziomie gminy.

Pozostano jednak przy wcześniej przyjętych określeniach, takich jak Urząd Ochrony Ludności i Ratownictwa, Wydział Zarządzania Kryzysowego, Ochrony Ludności i Spraw Obronnych, będący jednym z wydziałów urzędu wojewódzkiego lub powiatowego.

W projekcie ustawy o gotowości cywilnej obowiązki szefa Krajowego Urzędu Ratownictwa i Zarządzania Kryzysowego planowano powierzyć Komendantowi Głównemu Państwowej Straży Pożarnej. Do jego obowiązków w tym zakresie należałoby:

- zapewnienie właściwego wykonywania zadań i kompetencji przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych w zakresie zarządzania kryzysowego;
- opracowywanie ogólnokrajowych programów w zakresie planowania cywilnego i planów reagowania kryzysowego oraz koordynowanie programów i planów wojewódzkich;
- opracowywanie projektów zasad i procedur zarządzania kryzysowego;
- uzgadnianie projektów planów reagowania kryzysowego zatwierdzonych przez ministrów i kierowników urzędów centralnych oraz wojewodów;
- koordynowanie systemów kierowania i systemów obserwacji zagrożeń o charakterze ogólnokrajowym oraz gromadzenie i opracowywanie informacji uzyskiwanych z tych systemów;
- prowadzenie działalności inwestycyjnej w zakresie gotowości i zarządzania kryzysowego o charakterze ogólnokrajowym, w tym w szczególności rozbudowy i unowocześniania systemów kierowania, obserwacji i ostrzegania;
- utrzymywanie stałych kontaktów i współpraca z podmiotami uczestniczącymi w systemie gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego;
- współpraca w zakresie gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego z właściwymi organami innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi;
- analizowanie strat powstałych w czasie zagrożenia lub kryzysu.

Wszelkimi działaniami w czasie trwania zagrożenia lub kryzysu kierować miał minister właściwy do spraw wewnętrznych przy pomocy krajowego Centrum Reagowania Kryzysowego działającego w strukturze Krajowego Urzędu.

Wojewoda miał wykonywać zadania z zakresu gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego przy pomocy komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej. W jednej wersji „Projekt ustawy...” wskazuje się na wojewódzkiego inspektora gotowości cywilnej.<sup>26</sup> Aparatem pomocniczym wyżej

---

<sup>26</sup> Ibidem, art. 27

wymienionego miał być wojewódzki Urząd Ratownictwa i Zarządzania Kryzysowego.

Do zadań komendanta wojewódzkiego PSP jako kierownika wojewódzkiego Urzędu Ratownictwa i Zarządzania Kryzysowego należałoby m.in.:

- przygotowanie projektów wojewódzkiego programu w zakresie planowania cywilnego i planu reagowania kryzysowego;
- gromadzenie i opracowywanie informacji uzyskiwanych z systemów obserwacji;
- przygotowanie wojewódzkich szkoleń, treningów, ćwiczeń i innych form edukacji w zakresie gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego dla osób działających w strukturach administracji publicznej na obszarze województwa;
- utrzymywanie stałych kontaktów i współpraca z podmiotami uczestniczącymi w systemie gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego;
- analizowanie i ocena strat powstałych w czasie zagrożenia lub kryzysu na obszarze województwa w oparciu o informacje przekazane przez powiatowych inspektorów gotowości cywilnej;
- wykonanie innych zadań określonych przez wojewodę.<sup>27</sup>

W strukturze urzędu wojewódzkiego miało występować wojewódzkie centrum reagowania kryzysowego, zapewniające wojewodzie sprawne kierowanie i koordynowanie działań w okresie zagrożenia.

Na szczeblu powiatu za gotowość cywilną i zarządzanie kryzysowe miał odpowiadać starosta. Wszystkie zadania miał wykonywać przy pomocy powiatowego inspektora gotowości cywilnej, kierującego komórką organizacyjną starostwa powiatowego.

Do zadań powiatowego inspektora gotowości cywilnej należałoby m.in.:

- przygotowanie projektów powiatowego programu w zakresie planowania cywilnego i planu reagowania kryzysowego;
- gromadzenie i opracowanie informacji uzyskiwanych z systemów obserwacji;
- przygotowywanie lokalnych szkoleń, treningów, ćwiczeń i innych form edukacji w zakresie gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego;
- utrzymywanie stałych kontaktów i współpraca z podmiotami uczestniczącymi w systemie gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego;
- analizowanie i ocena strat powstałych w czasie zagrożenia lub kryzysu na obszarze powiatu w oparciu o informacje przekazane przez gminnych inspektorów gotowości cywilnej;
- wykonywanie innych zadań określonych przez starostę.

W strukturach administracji powiatowej działać miało powiatowe centrum ratownictwa i reagowania kryzysowego. Centrum to miało wykonywać zadania z zakresu gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego. Zadania z zakresu gotowości cywilnej dotyczyły:

- prowadzenia stałej obserwacji zjawisk mogących prowadzić do wystąpienia zagrożenia;

---

<sup>27</sup> Ibidem, art. 29



- współdziałania i pomocy w wykonywaniu zadań podejmowanych przez powiatowego inspektora gotowości cywilnej, w tym w szczególności w ćwiczeniach, treningach i szkoleniach, prowadzeniu obserwacji, zbieraniu i przetwarzaniu informacji.<sup>28</sup>

Zadania z zakresu zarządzania kryzysowego to m.in.:

- zapewnienie staroście warunków umożliwiających sprawne kierowanie działaniami w czasie trwania zagrożenia lub kryzysu na obszarze powiatu lub istotnej jego części, w tym w szczególności ostrzeganie i alarmowanie ludności; organizowanie wsparcia międzygminnego (ewentualnie międzypowiatowego) w czasie trwania zagrożenia lub kryzysu obejmującego część powiatu;
- logistyczne, materiałowo-sprzętowe oraz kadrowe wspieranie wójta w kierowaniu przez niego działaniami w czasie trwania zagrożenia lub kryzysu na obszarze gminy;
- informowanie ludności o możliwym lub występującym zagrożeniu.<sup>29</sup>

Wójt, zadania z zakresu gotowości cywilnej miał wykonywać przy pomocy gminnego inspektora gotowości cywilnej, powoływanego i odwoływanego przez niego. Organem wykonawczym miał być gminny inspektorat gotowości cywilnej, będący komórką organizacyjną urzędu gminy.

Gminnemu inspektorowi gotowości cywilnej przypisano m.in.:

- przygotowanie projektów gminnego programu w zakresie planowania cywilnego i planu reagowania kryzysowego;
- współpracę z komórkami organizacyjnymi urzędu gminy właściwymi w sprawach ewidencji ludności i pojazdów oraz w prowadzeniu odpowiedniej ewidencji wymaganej dla potrzeb systemu gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego;
- przygotowanie lokalnych szkoleń, treningów;
- prowadzenie ćwiczeń i innych form edukacji z zakresu gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego;
- utrzymywanie stałych kontaktów i współpraca z podmiotami uczestniczącymi w systemie gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego, a działającymi na obszarze gminy;
- analizowanie i ocenę strat powstałych w czasie zagrożenia lub kryzysu na obszarze gminy i przekazywanie informacji na ten temat powiatowemu inspektorowi gotowości cywilnej,
- wykonywanie innych zadań określonych przez wójta.

W strukturze administracyjnej gminy mogłoby działać centrum ratownictwa i reagowania kryzysowego.

W myśl projektu „Ustawy...” wymienione organy mogłyby ingerować w wolności obywatelskie oraz nakładać obowiązek świadczeń osobistych i rzeczowych. Ograniczenia w korzystaniu z wolności polegać mogłyby na nakazaniu: określonego sposobu poruszania się, przebywania w określonych miejscach, opróżniania pomieszczeń lub ich zabezpieczenia, ewakuacji, kwarantanny, reglamentacji zaopatrzenia. Obowiązek świadczeń rzeczowych i osobistych dotyczyłby m.in.; oddaniu do użytkowania uszkodzonym nieruchomości, udostępnianiu pomieszczeń osobom ewakuowanym, pełnieniu wart, wykonywaniu określonych prac.

<sup>28</sup> Ibidem, art. 35

<sup>29</sup> Ibidem

W rozwinięciu tej myśli celowe wydaje się przypomnienie zapisu ujętego w dekreście z dnia 23 kwietnia 1953r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych.<sup>30</sup>

Zgodnie z zapisem art. 70 ust. 3, koordynację zorganizowanej akcji społecznej odbywającej się na obszarze:

- a) gmin znajdujących się w jednym powiecie sprawuje starosta;
- b) powiatów znajdujących się w jednym województwie sprawuje właściwy miejscowo wojewoda;
- c) powiatów znajdujących się w kilku województwach sprawuje wskazany przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, wojewoda tego województwa, którego teren w największym stopniu został objęty klęską;
- d) kilku województw - sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Artykuł ten wskazuje także na to, że *„jeżeli środki którymi dysponuje właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego albo wojewoda, są niewystarczające, organy te mogą wprowadzić obowiązek świadczeń osobistych i rzeczowych na cele zorganizowanej akcji społecznej. O nałożeniu obowiązków, o których mowa wyżej, właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego zawiadamia bezzwłocznie starostę i wojewodę”*.

Projekt Ustawy o gotowości cywilnej spotkał się z dość powszechną krytyką. Projekt, uchwalony 26 lipca 2001 r. przez Sejm spotkał się z odmową Prezydenta RP i skierowany został do ponownego rozpatrzenia. Stosownym wydaje się stwierdzenie ujęte w uzasadnieniu, że ustawa nie tworzy systemowych ram określania zasad działania organów władzy publicznej w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych. Nie tworzy także systemu kierowania i reagowania w okresie kryzysu. Buduje system gotowości na bazie działań Państwowej Straży Pożarnej, nakładając na nią nowe zadania, nie zawsze realne do wykonania. Prezydent RP stwierdza, że Ustawa ta *„...zamiast nowoczesnego systemu bezpieczeństwa cywilnego wprowadza rozwiązania utłumne i niewykonalne, mogące jednocześnie osłabić istniejący, w miarę sprawny, układ reagowania na zagrożenia zbudowany z wykorzystaniem funkcjonującego systemu ratowniczo-gaśniczego”*.<sup>31</sup> W uzasadnieniu weta, stwierdza się ponadto, że zamysł podważania potrzeby istnienia obrony cywilnej jest sprzeczny z obowiązującym prawem międzynarodowym i godzi w podstawy istnienia naszego państwa poprzez ograniczenie jego zdolności obronnych.

W konsekwencji legislacyjny bubel nie znajduje zrozumienia. Pojawia się jednak Ustawa z dnia 18 kwietnia o stanie klęski żywiołowej,<sup>32</sup> która określa tryb wprowadzania i zniesienia stanu klęski żywiołowej, a także zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu klęski żywiołowej. W swojej treści odnosi się do wybranych założeń projektu Ustawy o gotowości cywilnej i cywilnym zarządzaniu kryzysowym w czasie pokoju, widać to bardzo wyraźnie w art. 7 wskazując, iż *„w czasie klęski żywiołowej organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji...”* oraz w art. 8 traktującym o osobach kierujących działaniami prowadzonymi w celu zapobiegania skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, które to powierzono wójtom, burmistrzom, prezydentom miast,

<sup>30</sup> Modyfikacja w Dz. U. nr 106 z dnia 17.08.1981 r. poz. 668

<sup>31</sup> Rzeczpospolita, 201/5974 z 29 sierpnia 2001 r.

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 o stanie klęski żywiołowej. (Dz. U. nr 62, poz. 158)

starostom, wojewodom na swoim obszarze jurysdykcji terytorialnej, a ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa.

Zauważa się to również w art., 12 wskazującym, iż stosowne podmioty administracji działania w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia wykonują przy pomocy odpowiednio: gminnego zespołu reagowania, powiatowego zespołu reagowania kryzysowego, wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu koordynacji kryzysowej.<sup>33</sup>

Powyższą ustawę w zakresie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania rozwija Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w przedmiotowej sprawie.<sup>34</sup> Rozporządzenie to określa: sposób tworzenia zespołów reagowania (kryzysowego); ich funkcjonowanie; usytuowanie i sposób finansowania, warunki techniczne i standardy wyposażenia, tryb pracy zespołów, sposobów dokumentowania działań i prac zespołów.<sup>35</sup>

Wskazuje się w nim także, iż w celu zapobiegania skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia zespoły pracują w fazach zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy. W fazie zapobiegania zespoły podejmują działania, które redukują lub eliminują prawdopodobieństwo wystąpienia klęski żywiołowej albo w znacznym stopniu ograniczają jej skutki. W fazie przygotowania realizowały (podejmowały) działania planistyczne dotyczące sposobów reagowania w sytuacji kryzysowej a także działania mające na celu powiększenie zasobów sił i środków niezbędnych do efektywnego reagowania. Z kolei w fazie reagowania zespoły podejmują działania polegające na dostarczaniu pomocy poszkodowanym, zahamowaniu rozwoju występujących zagrożeń oraz ograniczeniu strat i zniszczeń. Natomiast w fazie odbudowy zespoły podejmują działania mające na celu przywrócenie zdolności reagowania, odbudowę zasobów służb ratowniczych oraz odtwarzanie kluczowej dla funkcjonowania państwa infrastruktury telekomunikacyjnej, energetycznej, paliwowej, transportowej i dostarczania wody.<sup>36</sup>

Wymieniona ustawa o stanie klęski żywiołowej i rozporządzenie traktujące o sposobie tworzenia właściwych zespołów to wybrane dokumenty prawa stanowionego w zakresie reagowania kryzysowego obowiązujące do czasu zmian w przedmiotowej sprawie wprowadzonych stosowną ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (z póź. zmianami).<sup>37</sup>

W tej ustawie i jej nowelizacji odnajdujemy bezpośrednio odniesienia do wcześniejszych założeń gotowości cywilnej i cywilnego zarządzania kryzysowego. Widać to już w art.1 traktującym o tym, iż określa ona „...organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego oraz ich zadania i zasady działania w tej

<sup>33</sup> Ibidem

<sup>34</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania, (Dz. U. nr 215 poz. 1818)

<sup>35</sup> Drobne poprawki w zakresie składów zespołu wnosi stosowane Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 listopada 2003 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji kryzysowej i ich funkcjonowania, (Dz. U. nr 210)

<sup>36</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie ..., § 10

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, (Dz. U nr 89 z dnia 21 maja 2007 roku poz. 590); Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U nr 131 poz. 1076)

dziedzinie, a także zasady finansowania zadań zarządzania kryzysowego”.<sup>38</sup> Istotne w tej ustawie jest wskazanie, że „zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, które polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nim kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej”.<sup>39</sup>

Bezpośrednie odniesienie zauważamy także w przyjęciu czterech poziomów zarządzania kryzysowego, określeniu podmiotów i organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego; wskazaniu i przyjęciu czterech faz etapów zarządzania kryzysowego; utworzeniu zespołów zarządzania kryzysowego na każdym szczeblu administracji, utrzymanie centrów zarządzania kryzysowego. Inny zapis zadaniowy w sprawach zarządzania kryzysowego przypisano między innymi wojewodzie, staroście i wójtowi.

Ustawa ta normalizuje tym samym sprawowanie kierownictwa w zakresie zarządzania kryzysowego na terytorium Rzeczypospolitej. Stosownie do zapisu w art.7, na terytorium kraju sprawuje to Rada Ministrów. Jednak w przypadkach niecierpiących zwłoki zarządzanie kryzysowe może sprawować minister właściwy do spraw wewnętrznych, zawiadamiając niezwłocznie Prezesa Rady Ministrów o swoich działaniach.

Stosownie do określonych zapisów, organami właściwymi w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa, powiatu, gminy czyni odpowiednio: wojewodę, starostę, wójta (prezydenta miasta, burmistrza)<sup>40</sup>. Podobnie wskazuje się w niej na organ opiniotwórczo-doradczy którym jest Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego utworzony przy Radzie Ministrów i organy pomocnicze w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jakim są: wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego, powiatowy zespół zarządzania kryzysowego, gminny zespół zarządzania kryzysowego.<sup>41</sup> Na wszystkich poziomach zarządzania kryzysowego powołano/utworzono stosowne centra zarządzania kryzysowego zapewniające obsługę podmiotów i organów zarządzania kryzysowego na właściwym szczeblu administracji publicznej.

Wszystkim organom właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego, ich podmiotom wykonawczym i organom pomocniczym przypisano stosowny zakres zadaniowy. Dotyczy to wszystkich szczebli (poziomów) administracji publicznej, rządowej i samorządowej. I tak:<sup>42</sup>

- a) do zadań wójta, burmistrza, prezydenta miasta w sprawach zarządzania kryzysowego między innymi należy: kierowanie monitorowaniem, planowanie, reagowanie i usuwanie skutków zagrożeń na terenie gminy, realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, zarządzanie, organizowanie i planowanie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego; wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania gmin i gmin o statucie miasta; zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze

---

<sup>38</sup> Ibidem, art.1

<sup>39</sup> Ibidem, art.2

<sup>40</sup> Ibidem, art. 14,17,19

<sup>41</sup> Ibidem

<sup>42</sup> Ibidem

- terrorystycznym; organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej;
- b) organem pomocniczym wójta, burmistrza, prezydenta miasta w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest gminny zespół zarządzania kryzysowego, który wykonuje na obszarze gminy zadania przewidziane dla zespołu wojewódzkiego. W jego skład wchodzi osoba spośród osób zatrudnionych w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach pomocniczych; pracowników zespołowych służb, inspekcji i straży skierowanych przez przełożonych do wykonywania zadań w tym zespole, na wniosek wójta; przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych;
  - c) wójt, burmistrz, prezydent miasta zapewnia na obszarze gminy/miasta realizację następujących zadań: całodobowe alarmowanie członków gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, a w sytuacjach kryzysowych zapewnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji, przekazywanie decyzji i dokumentowania prowadzonych czynności; nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania; współpracę z podmiotami realizującymi monitoring środowiska; współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratunkowe, poszukiwawcze i humanitarne; realizację zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższenia gotowości obronnej państwa;
  - d) w celu realizacji zadań wyżej wymienionych może on (wójt, burmistrz, prezydent miasta) tworzyć gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego;
  - e) organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego w obronie powiatu jest starosta. Jego zakres zadań w sprawach zarządzania kryzysowego jest taki sam jak wójta, burmistrza, prezydenta miasta z dodaniem zadania jakim jest zatwierdzanie gminnego planu zarządzania kryzysowego, co jest konsekwencją zadania wójta, traktującego o przedłożeniu staroście tego planu do zatwierdzenia;
  - f) na poziomie powiatu występujący zespół zarządzania kryzysowego (wykonujący zadania przewidziane dla zespołu wojewódzkiego) powoływany jest na podobnej zasadzie jak na szczeblu gminy z tą różnicą, iż są to osoby zatrudnione w starostwie (a nie w gminie) powiatowych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży powiatowych;
  - g) funkcjonujące powiatowe centrum zarządzania kryzysowego zapewnia przepływ informacji na potrzeby tego zarządzenia oraz realizację zadań przypisanych wśród których wymienić między innymi należy: pełnienie całodobowego dyżuru; współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego innych podmiotów; nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności; współpracę z podmiotami realizującymi monitoring środowiska; współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratunkowe, poszukiwawcze i humanitarne; dokumentowanie działań podejmowanych przez centrum; realizację zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższenia

- gotowości obronnej państwa; pełnienie całodobowego dyżuru także koordynowanie ratownictwa medycznego;<sup>43</sup>
- h) organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze województwa jest wojewoda. Jego zakres zadaniowy w tym związany z zarządzaniem kryzysowym jest podobny (prawie taki sam jak organów wcześniej wymienionych) gdyby nie zadania dotyczące wnioskowania o użycie pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych do wykonywania zadań zarządzania kryzysowego;
  - i) organem pomocniczym wojewody w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego. Do jego zadań należy m.in.: ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mających wpływ na bezpieczeństwo oraz prognozowanie tych zagrożeń ; przygotowanie propozycji działań i przedstawienie wojewodzie wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego; przekazanie do publicznej wiadomości informacji o zagrożeniach; opiniowanie wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego;
  - j) w skład tego zespołu wchodzi oprócz wojewody (jako przewodniczącego) kierownik komórki organizacyjnej właściwej w zakresie zarządzania kryzysowego w urzędzie wojewódzkim (jako zastępca przewodniczącego) a także osoby wskazane przez przewodniczącego (w zależności od potrzeb); kierownicy zespolonych służb, inspekcji oraz straży wojewódzkich; osoby zatrudnione w regionalnych zarządach gospodarki wodnej, wojewódzkich zarządach melioracji i urządzeniach wodnych, szef wojewódzkiego sztabu wojskowego (decyduje o tym przewodniczący); przedstawiciel samorządu województwa wyznaczony przez marszałka województwa (może wchodzić); osoby zaproszone (mogą wchodzić po ich zaproszeniu przez przewodniczącego);<sup>44</sup>
  - k) podobny zakres zadaniowy mają ministrowie kierujący urzędami administracji rządowej; kierownicy urzędów centralnych, którzy zadania dotyczące zarządzania kryzysowego realizują zgodnie z zakresem swojej właściwości oraz ich centra zarządzania kryzysowego.<sup>45</sup>

Niedoskonałość treści niektórych artykułów ustawy o zarządzaniu kryzysowym z roku 2007 powoduje sukcesywną zmianę niektórych z nich w roku 2009 i latach następnych. W żadnej z nich nie występuje termin „gotowość cywilna” traktując ten termin jako właściwość poszczególnych podmiotów decyzyjnych i wykonawczych w zakresie ich zdolności do natychmiastowego podjęcia działań wynikających z zapisu art.2 oraz ich dostosowania do stanów gotowości obronnej państwa.

Z kolei ujednoczenie zakresu zadaniowego do rozwiązań administracyjnych uczyniło ten system przejrzystym, czytelnym i realnym do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych. Wskazują na to także przyjęte zasady funkcjonowania tego systemu, pozostające w dużym stopniu zgodności z podobnymi traktującymi o gotowości cywilnej. Wśród nich wymienić należy:

- a) jednoosobowe kierownictwo i jednoosobową odpowiedzialność;

<sup>43</sup> Ibidem

<sup>44</sup> Ibidem

<sup>45</sup> Ibidem

- b) adekwatność, reagowanie (w pierwszej kolejności) na najniższym poziomie administracji terytorialnej, co oznacza że jeżeli skutki zagrożenia nie przekroczą granic gminy, wówczas całość działań antykrzysowych należeć będzie do kompetencji wójta...;
- c) prymat układu terytorialnego nad resortowym, co oznacza wyższość kompetencji organów terytorialnych administracji publicznej nad centralnymi, których rola ograniczona została do koordynacji, wsparcia i działalności doradczej (ekspertckiej);
- d) powszechność, co oznacza iż: 1) każdemu obywatelowi odpowiedni organ administracji może nakazać obowiązek świadczenia osobistego lub rzeczowego, stosownie do jego możliwości; 2) zobowiązuje wszystkie podmioty prawa państwowego do uczestnictwa w działaniach antykrzysowych, stosownie do jego stanu prawnego i organizacyjnego;
- e) partnerstwa, działanie na zasadzie równorzędności wszystkich instytucji, ale pod jednym kierownictwem;
- f) partycypację obywateli;
- g) zasadę zdrowego rozsądku i zespoleńia;
- h) zasadę ciągłości funkcjonowania państwa, która zakłada iż bez względu na stan i okoliczności funkcjonowania państwa, niezmiennie pozostają formy organizacyjne władzy państwowej.

Niestety wymienione zasady nie są jednoznacznie określone i zaaprobowane. W wielu innych wydawnictwach można spotkać ich modyfikację i dość różnorodne ich postrzeganie.

Reasumując, administracja w myśl obowiązującego prawa, ma wiele instrumentów dla zapewnienia powinności obronnych. Podział zadań i kompetencji między poszczególne szczeble administracji został dokonany. To samo dotyczy szeroko rozumianej ochrony ludności, ochrony infrastruktury krytycznej czy też zarządzania w przedmiotowej sprawie.

Obowiązujące stany gotowości obronnej, przy nałożonych na poszczególne podmioty zadaniach obronnych wskazują na zakres działań stanowiących o gotowości obronnej państwa. Wskazują także na odpowiedzialność personalną, funkcjonalną i terytorialną. Wskazują wreszcie na obowiązki i zakres świadczeń przypisanych obywatelom i wszystkim podmiotom występujących w państwie.

Nie przeczy to potrzebie dokonywania stosownych zmian w zakresie prawa i organizacji struktur państwa. To samo dotyczy zarządzania kryzysowego, rozumianego jako działanie uprawnionej (R.K) administracji publicznej w sytuacji zagrożeń czasu pokoju, mających znamiona sytuacji kryzysowej i prowadzących do kryzysu lub kryzysu w czasie pokoju.

Zauważyć przy tym należy, iż sprawność systemu, także systemu zarządzania kryzysowego, zdeterminowana jest ustaleniami dobrego prawa krajowego i lokalnego. Stąd poszukiwanie nowych rozwiązań i ich umocowania prawnego. Sądzić należy, że nie zamyka to problematyki zarządzania z uwagi na doniosłość zagadnienia obronności państwa i bezpieczeństwa jego obywateli.

### **Streszczenie**

Problematyka zarządzania kryzysowego, jako teoria i praktyka jest nowym obszarem badawczym. Jest przy tym młoda dziedziną nauki, rozwijającą się w naszym kraju. W tym rozumieniu znalazła swoje miejsce w wypracowanych wcześniej założeniach gotowości cywilnej i cywilnego zarządzania kryzysowego

w czasie pokoju, które uwagi na określone błędy merytoryczne nie weszły w życie. Pozwoliła jak się wydaje na dalsze przemyślenia i wypracowanie nowego modelu tego zarządzenia. Czy jedynie słusznego? To pytanie musi pozostać bez odpowiedzi na tym etapie, zważywszy na pewne modyfikacje ustawy o zarządzaniu kryzysowym dokonywane w minionych latach.

Podkreślić jednak należy, że powyższym procesom nie powinny przeszkadzać zmiany ekip rządzących oraz prawo w oparciu o które toczy się życie i rozwija się obronność państwa.

### Summary

The issue of crisis management theory and practice as a new area of research. It is at this young field of science, growing in our country. In this sense, has found its place in developed earlier assumptions civil preparedness and civilian crisis management in times of peace, that due to the specific factual errors are not in force. She allowed as it seems to continue to think about and develop a new model of this ordinance. Or just right? This question must remain unanswered at this stage, given some modifications to the law on crisis management carried out in recent years.

Emphasized, however, that this process should not interfere with the changes of governments and law on which life goes on and develops national defense.

### Bibliografia

1. Gołębiowski J., *Administracja publiczna wobec zadań obronnych państwa*, TWO Zeszyt Problematyki 1/2002
2. Gołębiowski J., Zając S., *Cywilna gotowość kryzysowa*, Urząd Szefa Obrony Cywilnej Kraju. Warszawa 1997
3. Kalinowski R., *Gotowość cywilna*. Warszawa 2002.
4. Kalinowski R., *Obrona cywilna w Polsce*, Wyd. Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Siedlce 2011
5. Kalinowski R., *Ochrona ludności – bezpieczeństwo-nauka i edukacja*, Wyd. Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Siedlce 2011
6. Kitler W. (red.), *Planowanie cywilne w zarządzaniu kryzysowym*, AON. Warszawa 2011
7. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 kwietnia 1997 r.
8. Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum. Warszawa-Wrocław 1958
9. Lidwa W., Krzeszowski W., Więcek W., Kamiński P., *Ochrona infrastruktury krytycznej*, AON. Warszawa 2012
10. Lidwa W., Krzeszowski W., Więcek W., *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, AON. Warszawa 2010
11. Nowak E., *Logistyka w sytuacjach kryzysowych*, AON. Warszawa 2009
12. Nowak E., *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, AON. Warszawa 2008
13. Nowak E., *Zarządzanie logistyczne w sytuacjach kryzysowych*, AON. Warszawa 2008



14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 listopada 2003 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobów tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego zespołu koordynacji kryzysowej i ich funkcjonowania, (Dz. U. nr 210)
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie tworzenia gminnego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu koordynacji kryzysowej ich funkcjonowania (Dz. U. nr 215 poz. 1818)
16. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, (Dz. U. nr 98 poz. 978)
17. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa, (Dz. U. nr.219 poz.2218)
18. Sobolewski G., Majchrzak D. (red.), *Wybrane zagadnienia zarządzania kryzysowego*, AON. Warszawa 2012
19. Sobolewski G., *Organizacja i funkcjonowanie centrum zarządzania kryzysowego*, AON. Warszawa 2011
20. Skomra W., *Zarządzanie kryzysowe – praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy*. Wrocław 2010
21. Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON. Warszawa 2002
22. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (z późn. zm.)
23. Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, (Dz. U. nr 106 poz. 491)
24. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 o stanie klęski żywiołowej, (Dz. U. nr 62 poz. 588)
25. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, (Dz. U. nr 91 poz. 578)
26. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. nr 91 poz. 576 i 577)
27. Ustawa z dnia 23 stycznia o województwie i administracji rządowej w województwie, (Dz. U. nr 31 poz. 206)
28. Ustawa z roku 2000 (projekt) o gotowości cywilnej i cywilnym zarządzaniu kryzysowym w czasie pokoju
29. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 o stanie klęski żywiołowej, (Dz. U. nr 62 poz. 558)
30. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, (Dz. U. nr 89 poz. 590)
31. Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym, (Dz. U. nr 131 poz. 1076)
32. *Założenia ustawy o gotowości cywilnej*. Warszawa 1998
33. Ziarko J., Walas-Trębacz J., *Podstawy zarządzania kryzysowego*, cz.1 Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej, Wyd. Krakowskiej Akademii im. A.F. Modrzewskiego. Kraków 2010