

DOI: <https://doi.org/10.21784/ZC.2021.013>

KAROLINA MUZYCZKA

<https://orcid.org/0000-0003-0569-1966>

Pomorska Szkoła Wyższa w Starogardzie Gdańskim

Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego na terytorium państwa

Protection of public safety and order in the territory of self-government

Streszczenie

Pojęcie bezpieczeństwa państwa ewoluowało przez wieki, a w ostatnich dekadach XX wieku szczególnie szybko zmieniało znaczenie. Wobec zmiany środowiska międzynarodowego na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku i związanej z tym ewolucji postrzegania zagrożeń coraz większe znaczenie zaczęto przywiązywać do bezpieczeństwa pozamilitarnego. Zarysowała się tendencja, aby przez bezpieczeństwo państwa rozumieć wszystko, co może mieć jakikolwiek związek z zagrożeniem państwa i jego społeczeństwa. Zatem bezpieczeństwo, to stan dający poczucie pewności i gwarancje jego zachowania oraz szansę na doskonalenie.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo; porządek publiczny; samorząd terytorialny

Abstract

The concept of state security has evolved over the centuries, and in the last decades of the 20th century it changed its meaning particularly quickly. In view of the change in the international environment at the turn of the 1980s and 1990s and the related evolution of the perception of threats, more and more importance began to be attached to non-military security. There was a tendency to understand state security as anything that may have any connection with the threat to the state and its society. Therefore, safety is a state that gives a sense of certainty and guarantees its behavior and a chance for improvement.

Keywords: security; public order; local government

Wstęp

Dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa, najogólniej rozumianego jako zapewnienie wolności oraz zdolność do ochrony i obrony przez nieustannymi i nieuchronnymi zagrożeniami jest jednym z naczelných zadań demokratycznego państwa i jego organów. Bezpieczeństwo stanowi podstawową wartość dla jednostki i zbiorowości społecznych. Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz organizacja zarządzania kryzysowego wymaga działań władz ustawodawczych, których zadaniem jest stworzenie regulacji prawnych wyznaczających ramy dopuszczalnych zachowań jednostek i zbiorowości ludzkich, a także zakres obowiązków i uprawnień podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo.

Obok sił zbrojnych w procesie budowy bezpieczeństwa aktywnymi uczestnikami stały się organy władzy cywilnej oraz formacje powołane do ochrony bezpieczeństwa, w tym policja, straży pożarnych, straży miejskich oraz służb i inspekcji. W zapewnieniu bezpieczeństwa i zarządzaniu kryzysowym istotną rolę odgrywa samorząd terytorialny oraz aktywność obywatelska na rzecz bezpieczeństwa, która wyraża się w istnieniu i funkcjonowaniu, szczególnie na poziomie lokalnych organizacji pozarządowych. Dobrowolnie zrzeszający się obywatele, poświęcają swój czas, energię, a często środki finansowe na realizację użytecznych celów publicznych. Organizacje pozarządowe są autonomicznymi podmiotami usytuowanymi pomiędzy instytucjami państwowymi, a prywatnym życiem obywateli. Globalizacja, względy ekologiczne, wpływ technologii oraz inne współczesne wyzwania stwarzają potrzebę ciągłej współpracy instytucji publicznych.

Oprócz problemów związanych z klęskami naturalnymi technologicznymi, takimi jak: klęski żywiołowe, pożary, powodzie i awarie technologiczne pojawiają się nowe zagrożenia związane z klęskami technologicznymi. Zagrożenia te związane są z działaniami o charakterze terrorystycznym, zakłócaniem funkcjonowania systemów energetycznych i informatycznych.

Rozwój cywilizacyjny i gospodarczy kraju związany jest także z zagrożeniami wynikającymi w zwiększającej się współzależności życia

społecznego i gospodarczego od zaawansowanych technologii, systemów energetycznych, transportu i sieci teleinformatycznych. W polityce zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego Polski coraz bardziej widoczny staje się wzrost znaczenia problematyki zarządzania kryzysowego i szeroko pojmowanej ochrony ludności. Problematyka ta obejmuje zagadnienia ochrony cywilnej, planowania cywilnego, ochrony infrastruktury krytycznej a także współpracy służb cywilnych z siłami zmilitaryzowanymi oraz organizacjami pozarządowymi.

1. Istota pojęcia bezpieczeństwa i porządku publicznego

Pojęcie „bezpieczeństwo i porządek publiczny” ma charakter wieloznaczny. W doktrynie podkreśla się niejasność tych terminów. W związku z tym powstają trudności w ich zdefiniowaniu. I chociaż terminy te występują łącznie, to w sensie znaczeniowym są niejednoznaczne. „Bezpieczeństwo i porządek publiczny, jakkolwiek, są dobrami prawem chronionym, są jednocześnie pojęciem abstrakcyjnym, gdyż prawo pozytywne tych pojęć nie określa. Nie znaczną tego stanu rzeczy fakt, iż utrzymanie (ochrona) porządku i bezpieczeństwa jest jednym z najstarszych, jeżeli nie najstarszym, zadaniem publicznym, wiążącym się ściśle z samym powstaniem władzy publicznej”¹. W polskim prawodawstwie, podobnie na gruncie prawa wspólnotowego, pojęcia te stanowią i stosowane są „jako pojęcia niedookreślone; nieostre; wieloznaczne; prawnie niezdefiniowane i oceniające”². W doktrynie prawa znajdujemy liczne próby zdefiniowania pojęć bezpieczeństwa, czy pojęć porządek publiczny. W myśl W. Kawki, „bezpieczeństwo publiczne, jest to stan, w którym ogół społeczeństwa i jego interesy oraz państwo w raz ze swymi celami, mają zapewnioną ochronę przed szkodami zagrażającymi im z jakiegokolwiek źródła. Ochrona bezpieczeństwa publicznego jest, zatem zadaniem państwa, które przez normy prawne ustala,

¹ M. Mączyński, *Samorząd terytorialny, w: funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Opole 1995, s. 185 -186.

² A. Osierda, *Prawne aspekty pojęcia bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego. Legal aspects of the notion of public safety and order*, „Studia Iuridica Lublinsensia”, Lublin, 2004, nr 23, s. 90.

co jest zgodne z bezpieczeństwem, a co temu bezpieczeństwu zagraża i jakie środki ochrony tego bezpieczeństwa należy podejmować”³. Według W. Kawki porządek publiczny jest określony w płaszczyźnie prawnej i socjologicznej. Określa on porządek publiczny, jako zespół norm prawnych i pozaprawnych (moralnych i etycznych czy obyczajowych), których przestrzeganie warunkuje normalne współżycie jednostek ludzkich w organizacji państwowej. Autor ten podkreśla, że kształtowanie norm porządku publicznego wpływają sytuacje polityczne, religijne, etyczne, obyczajowości zewnętrznej, przyzwoitości itd. Pojęcie porządku publicznego doznało przeobrażenia, jakim uległo życie zbiorowe⁴. W swoich rozważaniach W. Czapiński stwierdził, że pojęcia bezpieczeństwa i porządek publiczny są ściśle ze sobą powiązane treścią. „[...]stan zewnętrzny polegający na przestrzeganiu przez ludność w swym postępowaniu pewnych zasad, form zakazów, których nieprzestrzeganie w warunkach zbiorowego współżycia ludzi narażałoby ich na niebezpieczeństwa i uciążliwości pomimo braku złych zamiarów osób, które by tych zasad, form i nakazów nie przestrzegały”⁵. Według S. Kasznicy państwo w pierwszym rzędzie powołane jest do tego, aby chronić swoich członków, (obywateli) przed niebezpieczeństwem, a w razie ich powstania, zwalczać i usuwać szkody stąd powstałe⁶. S. Bolesta postrzega bezpieczeństwo publiczne w znaczeniu szerokim i wąskim. W ujęciu szerokim, za bezpieczeństwo publiczne uznaje on system urządzeń publicznoprawnych i określonych stosunków regulowanych przez prawo i inne normy społeczne, zapobiegającym niebezpieczeństwom zagrażającym życiu, zdrowiu i mieniu ludzi, a także usuwających skutki tych zagrożeń. W ujęciu wąskim uznaje bezpieczeństwo publiczne za system urządzeń publicznoprawnych i stosunków społecznych, regulowanych przez prawo i inne normy społeczne, których celem, jest ochrona spo-

³ W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 3-5.

⁴ Ibidem, s. 46, 67, 69, 73.

⁵ W. Czapiński, *Bezpieczeństwo, spokój, porządek publiczny*, *Gazeta Administracji i Policji Państwowej*, Warszawa 1929, s. 317-318.

⁶ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcie i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 152.

łączeństwa i jednostki oraz ich mienia przed grożącymi niebezpieczeństwami, zwłaszcza ze strony gwałtownych czynów ludzi, jak również gwałtownych działań sił przyrody⁷. Autor odnosząc się do społeczno-prawnego pojęcia porządku publicznego, którego treść stanowi określoną część stosunków społecznych, ścisłym tego znaczenia, nazywa system urządzeń prawno-publicznych oraz w miejscach nie publicznych, regulowany przez ogół obowiązujących norm prawnych i zasad współżycia społecznego, których przestrzeganie gwarantuje normalne współistnienie jednostek w społeczeństwach, niezakłócone funkcjonowanie instytucji publicznych, zakładów, przedsiębiorstw, państwowych, społecznych i prywatnych oraz eliminowanie różnego rodzaju uciążliwości niebezpiecznych lub niegodnych dla społeczeństwa lub jednostek⁸. J. Zaborowski, pojęcie porządku publicznego definiuje w ujęciu materialnym i obiektywnym. W ujęciu materialnym pojęcie porządku publicznego definiuje, jako pewien stan faktyczny wewnątrz państwa, regulowany normami prawnymi i pozaprawnymi (moralnymi; obyczajowymi; religijnymi; zasadom życia społecznego), których przestrzeganie umożliwia normalne współżycie jednostek w organizacji państwowej w określonym miejscu i czasie. W ujęciu obiektywnym pojęcie bezpieczeństwo publiczne, to taki stan faktyczny wewnątrz państwa, który umożliwia bez narażania na szkody wynikające z jakiegokolwiek źródła, np.: wywołane zachowaniem ludźmi; działaniem sił natury, normalnie funkcjonowanie organizacji państwowej i realizują jej interesów, zachowanie życia, zdrowia, mienia jednostek żyjących w tej organizacji⁹. W materii tej E. Ochendowski stwierdził, że zachowanie bezpieczeństwa publicznego polega na utrzymaniu nienaruszalności życia; zdrowia; godności; wolności; majątku; porządku prawnego; podstawowych urządzeń państwa, a ponadto wspólnych dóbr, jak na przykład publiczne urządzenia do zapatrzenia w wodę. Na porządek publiczny

⁷ S. Bolsta, *Pojęcie porządku publicznego w administracyjnym*, *Studia prawnicze*, Warszawa 1983, s. 231.

⁸ *Ibidem*, s. 236.

⁹ J. Zaborowski, *Administracyjnoprawne ujęcie pojęć „Bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny”*, *Zeszyty Naukowe ASW nr 91*, Warszawa 1985, s. 129.

składa się ogół napisanych reguł zachowania się jednostki w miejscach publicznych, których przestrzeganie jest według panujących poglądów niezbędną przesłanką uporządkowanego współżycia obywateli. Autor ten podkreślił, że powyższe zasady zależą od miejsca i czasu, a także nie tworzą kategorii statystycznej¹⁰. Z kolei E. Ura określiła bezpieczeństwo publiczne, jako stan, w którym ogółowi obywateli indywidualnie nieoznaczonemu, żyjącemu w państwie i społeczeństwie, nie grozi żadne niebezpieczeństwo i to niezależnie od tego, jakie byłyby jego źródła. Ochrona bezpieczeństwa należy do państwa, które zakreśla granice bezpieczeństwa i to, co zakłóca lub może utrudnić normalne funkcjonowanie państwa¹¹. W związku z powyższym należy stwierdzić, że „Bezpieczeństwo jest naczelną potrzebą człowieka i zbiorowości zapewniającą człowiekowi nie tylko przetrwanie w danym miejscu oraz czasie, ale również ma na celu zapewnienie wszechstronnego rozwoju”¹².

Pojęcie bezpieczeństwo można rozpatrywać w aspekcie bezpieczeństwa państwa i bezpieczeństwa publicznego¹³. Zapewnienie bezpieczeństwa państwa związane jest z przeciwdziałaniem niebezpieczeństwom zewnętrznym i wewnętrznym. Bezpieczeństwo publiczne to stan, w którym obywatelom nie grozi żadne niebezpieczeństwo, natomiast instytucje państwa mogą funkcjonować w normalnym trybie. W związku z tym zapewnienie bezpieczeństwa publicznego związane będzie m.in. z kłóskami żywiołowymi oraz napadami. Ponadto porządek publiczny zdefiniować można jako system urządzeń prawno-publicznych i stosunków

¹⁰ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne, Część ogólna*, Toruń 1997, s. 81; *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2000, s. 118.

¹¹ E. Ura, *Prawne zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988, s. 120; *Pojęcie ochrony bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego*, „Państwo i Prawo” 1974, z. 2, s. 83.

¹² J. Józwiak, *Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego jako zadanie jednostek samorządu terytorialnego – zarys problematyki*, *Gubernaculum et Administratio*, Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJO w Częstochowie nr 2(14) Częstochowa 2016, s. 170.

¹³ A. Gołębiowska, *Prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego w prawie międzynarodowym oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Paradygmaty badań nad bezpieczeństwem. Jednostki, grupy i społeczeństwa*, (red.) M. Kopczewski, A. Kurkowska, S. Mikołajczak, Poznań 2015, s. 643–667.

społecznych. Ich celem zaś jest ochrona mienia, zdrowia, usuwanie uciążliwości niebezpiecznych. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. posługuje się następującymi pojęciami: bezpieczeństwo obywateli; bezpieczeństwo i porządek publiczny; bezpieczeństwo konsumentów, użytkowników i najemców bezpieczeństwo państwa (Art. 146 Konstytucji RP). Pojęcie „bezpieczeństwo”, odnosi się, bowiem do poczucia zabezpieczenia i pewności¹⁴. Z kolei działania ochronne w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego ukierunkowane są na zaspokojenie istotnych potrzeb¹⁵. Realizacja zadań w dziedzinie „bezpieczeństwa publicznego” ma zaspokoić takie potrzeby jak np.: przetrwanie; istnienie; niezależność; spokój; posiadanie.

Termin porządek publiczny jest słabszy od terminu bezpieczeństwo i oznacza sumę działań o charakterze reglamentacyjnym, które koncentrować się będą na wymuszeniu od obywatela pewnego postępowania. Pojęcie porządek publiczny oznacza zaś stan przestrzegania ustalonych norm postępowania, zasad współżycia i standardów życia społecznego. Jednocześnie należy zaznaczyć, iż pomiędzy organami administracji rządowej i samorządowej istnieją powiązania wynikające z aktów normatywnych z zakresu ustrojowego i materialnego prawa administracyjnego.

Podmiotami wykonującymi zadania w zakresie porządku i bezpieczeństwa publicznego są: Prezydent RP; organy administracji rządowej; organy jednostek samorządu terytorialnego organy i instytucji pozarząd-

¹⁴ A. Gołębiowska, *Europeanization of administrative law and public administration in Poland*, w: Problemy i uwarunkowania samorządności terytorialnej, (red.) I. Kłóska, Bielsko-Biała 2015, s. 11–39.

¹⁵ A. Gołębiowska, *Konstytucyjne i ustawowe podstawy prawa...*, s. 47–51; Odnosi się to do ochrony porządku publicznego i trybu życia zbiorowego ustalonego we wspólnocie przez zaspokojenie i zwalczanie zjawisk przeszkadzających lub utrudniających osiągnięcie celów wspólnoty. Jednocześnie należy podkreślić, iż działania te muszą być ukierunkowane w zakresie ochrony członków wspólnoty przed niebezpieczeństwami wynikającymi z zewnątrz, czyli naturalnymi (żywyoty, kataklizmy) oraz spowodowanymi przez inne jednostki lub zbiorowości ludzkie. Ponadto należy uwzględnić działania ukierunkowane na ochronę członków wspólnoty przed samymi sobą przez regulowanie uzewnętrzniających się napięć emocjonalnych we wspólnocie, jak również poprzez skuteczną kontrolę dewiacji społecznych oraz działania prewencyjno-informacyjne itp.

dowe; podmioty prywatne. Podmioty te posiadają przypisane zadania własne, jak również realizują je samodzielnie we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność¹⁶. Pomiędzy administracją rządową a samorządową występują powiązania w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego¹⁷.

2. Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w świetle Konstytucji RP

Administracja publiczna ma obowiązek utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz zapewnienie ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej¹⁸. Art. 228 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Konstytucja RP)¹⁹

¹⁶ A. Gołębiowska, *Konstytucyjno-prawne aspekty kompetencji samorządu...*, s. 12–16; M. Stec, *Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski (kryteria i normatywna realizacja)*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11, s. 24–29; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2006, s. 117–121; Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005, s. 79–92; A. Gołębiowska, *Istota samorządu terytorialnego...*, s. 18–22.

¹⁷ A. Gołębiowska, *Konstytucyjno-prawne aspekty kompetencji samorządu...*, s. 9–16; Art. 10 ustawy o samorządzie gminnym i art. 7a ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 8–8b ustawy o samorządzie województwa. Jednocześnie należy podkreślić, iż zrzeszanie się jednostek samorządu terytorialnego zapewnia art. 172 Konstytucji RP oraz art. 10 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. nr 124, poz. 607, wraz ze sprostowaniem Dz. U. z 2006 r. nr 154, poz. 1107), którą ratyfikowano w Polsce w dniu 26 kwietnia 1993 r. Poza tym należy zaznaczyć, iż z przepisu art. 91 w związku z art. 241 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że Europejska Karta Samorządu Lokalnego, będąca umową międzynarodową, stanowi źródło prawa powszechnie obowiązującego w Polsce o mocy ponadustawowej. Zasadnym jest podkreślenie, iż dokument ten uznaje rolę samorządu lokalnego jako instrumentu uczestnictwa obywateli w kierowaniu sprawami publicznymi na podstawie zasad demokracji i decentralizacji władzy, jak również konieczność uznania zasady samorządności lokalnej w ustawodawstwie oraz w miarę możliwości w ustawie zasadniczej. Zatem odnosi się do samorządu lokalnego, przez który w myśl prawa polskiego należy rozumieć samorząd gminny i powiatowy. Do samorządu województwa odnosi się Europejska Karta Samorządu Regionalnego z dnia 5 czerwca 1997 r. przyjęta w ramach Rady Europy.

¹⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t. j. Dz. U. z 2019, poz. 157; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim, t. j. Dz. U. z 2019, poz. 1815; ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym t. j. Dz. U. z 2019, poz. 1815.

¹⁹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

zawiera przepisy stanowiące, że jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są nie wystarczające może zostać wprowadzony jeden ze stanów nadzwyczajnych: wojenny, wyjątkowy lub klęski żywiołowej. Konstytucja RP nie określa, czy można wprowadzić kilka stanów nadzwyczajnych jednocześnie. W sprawie zasad działania organów władzy publicznej w stanach nadzwyczajnych Konstytucja RP odsyła do ustaw. Jednocześnie stanowi, że w ustawach mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela. Zakres ograniczeń w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych może być różny, jednakże musi odpowiadać stopniowi zagrożenia, zaś podjęte przez administrację publiczną działania powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa²⁰. Mowa tutaj między innymi o ograniczeniu prawa własności i wolności prowadzenia działalności gospodarczej (art. 22 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP). Ponadto wymienić należy ograniczenie wolności poruszania się z art. 52 Konstytucji RP, ograniczenie organizowania i uczestniczenia w pokojowych zgromadzeniach z art. 57 Konstytucji, a także wolności osobistej obywateli podlegających ewakuacji. W art. 228 Konstytucja RP wprowadziła do wewnętrznego porządku prawnego pojęcie stanów nadzwyczajnych: wojennego, wyjątkowego i klęski żywiołowej²¹, które mogą być ustanowione w sytu-

²⁰ E. Ura, S. Pieprzny, *Ograniczenia praw jednostki w czasie stanów nadzwyczajnych*, w: E. Ura (red.), *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*, wyd. Wydział Prawa i Administracji Filii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Rzeszów 2002, s. 495 i n.; E. Ura, *Uprawnienia organów administracji w czasie stanu klęski żywiołowej*, w: J. Łukaszewicz (red.), *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, Rzeszów 2002, s. 537–543; T. Jasudowicz (red.), *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych – ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, wyd. Tow. Nauk. Organizacji i Kierownictwa. Dom Organizatora, Toruń 1997; M. Smaga, *Administracja publiczna w czasie klęski żywiołowej*, wyd. Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2004.

²¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom RP, t. j. Dz.U. 2017, poz. 1932; ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, t. j. Dz.U. z 2017, poz. 1928; ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej Dz.U. nr 62, poz. 558 z późn. zm.

acjach szczególnych zagrożeń²², jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające²³.

Ustawodawca jednocześnie określił zasady funkcjonowania organów administracji publicznej w stanach nadzwyczajnych oraz w tzw. sytuacji normalnej. Tym samym Konstytucja RP dokonała podziału na zagrożenia zwykłe i zagrożenia szczególne dla państwa i jego obywateli. Jednakże brakowało regulacji odnoszącej się do zasad funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji narastającego zagrożenia powodującego sytuację kryzysową, która nie była jednak stanem nadzwyczajnym²⁴. W zakresie materii istniała, więc luka prawna, gdyż nie każde zagrożenie uzasadniało wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, a wymagało odpowiedniego działania organów administracji odpowiedzialnych za stan bezpieczeństwa publicznego. W związku z powyższym, uchwalenie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzyso-

²² Pojęcie sytuacji szczególnych zagrożeń oznacza „poważne i bezpośrednie zagrożenie dla podstawowych interesów społeczeństwa oraz dla normalnego funkcjonowania instytucji państwowych” – K. Wojtyczek, *Granice integracji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 250. Szczególne zagrożenie zaś to dyrektywa skierowana do organów, w których gestii spoczywa decyzja o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego, aby nie czyniły tego w razie każdego zagrożenia opisanego w kolejnych przepisach rozdziału XI konstytucji, lecz tylko w sytuacji zagrożenia szczególnego, przy czym stopień zagrożenia należy odnosić odpowiednio do charakteru zagrożeń, będącego przyczyną wprowadzenia danego stanu nadzwyczajnego; zob. szerzej: K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. stowarzyszenia Temida 2, Białystok 2005, s. 18 i n.; Zatem wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych jest, w świetle art. 228 ust. 1 Konstytucji, dopuszczalne w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, a więc jeżeli są niewystarczające do ich zwalczania – K. Działocha, *Uwaga 1 do art. 228, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom IV, wyd. Sejmowe, Warszawa 2005.

²³ Do przesłanek wprowadzenia poszczególnych stanów należy zaliczyć: zewnętrzne zagrożenie państwa, zbrojną napaść na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub zobowiązanie międzynarodowe do wspólnej obrony przeciwko agresji – stan wojenny (art. 229 Konstytucji RP); zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego – stan wyjątkowy (art. 230 ust. 1 Konstytucji RP) oraz zapobieżenie skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz ich usuwanie – stan klęski żywiołowej (art. 232 Konstytucji RP).

²⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r., K 50/2007, Dz. U. Nr 65, poz. 553; OTK-A 2009, nr 4, poz. 51.

wym, lukę tę wypełniło²⁵. Pokreślenia wymaga fakt, że Konstytucja RP wyznacza jedynie granice między stanami nadzwyczajnymi a „normalnym” funkcjonowaniem państwa. Sytuacja kryzysowa zaś jest sytuacją rodzajowo odmiennym od konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych. W związku z tym, czy sytuacja kryzysowa powinna zostać zaliczona do „normalnego” funkcjonowania państwa?

Problem, ten zmusza do ustalenia, czy wprowadzane przez ustawę pojęcia sytuacji kryzysowej nie pokrywa się z wyróżnionymi w Konstytucji RP przesłankami uprawniającymi wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych. Poddać ocenie należy, czy ustawa zwykła nie tworzy nowej ustawowej kategorii stanu nadzwyczajnego lub usiłuje ominąć konstytucyjnie ustanowionych zasad wprowadzenia stanów nadzwyczajnych²⁶. W kwestii tej w wyroku z dnia 21 kwietnia 2009 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż ustawa o zarządzaniu kryzysowym tworzy system zarządzania kryzysowego na wypadek wystąpienia zagrożeń wymagających podjęcia szczególnych działań, zwłaszcza ze strony organów administracji publicznej i Sił Zbrojnych RP, w sytuacjach, które nie spełniają przesłanek wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych (stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej), w których jednak wymagane jest już wdrożenie specjalnych mechanizmów dla zapewnienia skutecznego monitorowania zagrożeń i podejmowania działań w celu ich eliminacji lub przynajmniej znacznego ograniczenia. Ustawa ta stanowi uzupełnienie regulacji stanów nadzwyczajnych i jest ważnym elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym²⁷. Zada-

²⁵ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2013, poz. 1166 z późn zm.

²⁶ Stwierdza się, iż ustawa o zarządzaniu kryzysowym to recepta na obejście rozmaitych warunków ustanowionych przez Konstytucję dla stanów nadzwyczajnych, pozwalająca władzy publicznej na postępowanie analogiczne do działań dopuszczalnych w takich stanach, ale bez spełnienia konstytucyjnych wymogów przewidzianych dla stanów nadzwyczajnych – W. Sadurski, *Porządek konstytucyjny*, [w:] *Demokracja w Polsce 2005–2007*, wyd. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007, s. 51.

²⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt. K 50/70, Dz. U. Nr 65, poz. 553, omówienie: art. 3 pkt. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym traci moc obowiązującą z upływem dwunastu miesięcy od ogłoszenia wyroku

nia i zasady działania organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego zostały szczegółowo opisane w ustawie o zarządzaniu kryzysowym. W myśl art. 21 tej ustawy, „obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego spoczywa na tym organie, który pierwszy otrzymał informację o zagrożeniu. Organ ten niezwłocznie informuje o zdarzeniu organy odpowiednio wyższego i niższego szczebla wraz z własną oceną sytuacji i informacją o zamierzonych działaniach”.

Zgodnie ze Strategią Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej „nadrzędnym celem działań państwa w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego jest utrzymanie zdolności do reagowania odpowiednio do zaistniałej sytuacji w przypadku wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa publicznego oraz bezpieczeństwa powszechnego, związanych z ochroną porządku prawnego, życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed bezprawnymi działaniami oraz skutkami klęsk żywiołowych, katastrof naturalnych i awarii technicznych. Osiągnięcie tego celu wymaga tworzenia spójnych przepisów prawnych, kształtowania postaw społecznych, doskonalenia działalności wszystkich podmiotów państwowych i społecznych, których aktywność związana jest z bezpieczeństwem wewnętrznym państwa”²⁸.

Konstytucja RP ustanawia istnienie wspólnot samorządowych oraz utworzenie wspólnot na poziomie gminnym i ponadgminnym. Jednostki samorządu terytorialnego mają odrębną od państwa osobowość prawną. Ich funkcjonowanie opiera się na zasadzie samodzielności oraz braku hierarchicznego podporządkowania względem administracji

w Dzienniku Ustaw, tj. z dnia 1 maja 2010 r. Jest bowiem niezgodny z art. 2 ustawy Konstytucji RP stanowiącym, że Polska jest państwem prawa oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 konstytucji, który mówi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, kiedy jest to konieczne. Zgodnie z zaskarżoną ustawą sytuacja kryzysowa to taka, która stanowi następstwo zagrożenia. Z daniem Trybunału definicja nie precyzuje jednak, o jakie zagrożenie chodzi. Opublikowane w Dzienniku Ustaw z dnia 30 kwietnia 2009 r.

²⁸ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007 r., s. 15.

rządowej. Konstytucja RP podkreśla, iż samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej (Art. 16 ust. 2 zd. 1 Konstytucji RP.). Z kolei z innego przepisu prawnego wynikają domniemane kompetencje jednostek samorządu terytorialnego (Art. 164 Konstytucji RP), który wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez ustawę zasadniczą oraz ustawy dla organów innych władz publicznych, zwłaszcza administracji rządowej. Preambuła Konstytucji RP zawiera zasadę subsydiarności i zasadę pomocniczości. W przepisach Konstytucji RP przedstawiono pojęcie zadań własnych wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Zadaniem tymi są działania polegające na zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej²⁹. Zgodnie z Konstytucją RP Rada Ministrów wykonuje zadania polityki państwa, które nie są zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego. Rozważania nad tą problematyką doprowadzają do postawienia pytania, a mianowicie, czy z punktu widzenia przepisów konstytucyjnych w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego można znaleźć miejsce na kompetencje organów administracji samorządowej?

W Konstytucji RP ustanowiono, iż do obowiązków Rzeczypospolitej Polskiej należy zapewnienie bezpieczeństwa obywateli (Art. 5 Konstytucji RP). Konstytucja RP podkreśla, iż do Rady Ministrów należy zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i porządku publicznego oraz zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa, a także ogólne kierowanie w dziedzinie obronności (Art. 146 ust. 4 pkt 7–8 oraz pkt 11 Konstytucji RP.).

²⁹ A. Gołębiowska, *Geneza i formy współdziałania podmiotów samorządowych z podmiotami wyznaniowymi*, w: *Współpraca organizacji pozarządowych z samorządem terytorialnym*, A. Gołębiowska (red.), Powszechnie Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2015, s. 27–40; Warto zwrócić uwagę na uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 1994 r., sygn. akt W 10/93, OT K z 1994 r., cz. II, s. 192, w której wskazano, iż wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych. Ponadto podkreślono, że jest to niezależne od tego, czy służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej, czy całego społeczeństwa zorganizowanego w państwo. Poza tym zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej zaliczono do zadań własnych samorządu, a zaspokajanie potrzeb całego społeczeństwa zaliczono do zadań zleconych.

3. Realizacja zadań w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego

Obszarem rozważań nad jednostkami samorządu terytorialnego są zadania dotyczące zakresu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego realizowane poprzez kompetencje prawotwórcze oraz kwestie związane z wydawaniem indywidualnych aktów administracyjnych. Jeśli chodzi o rozstrzygnięcia administracyjne, to takim przykładem może być wydanie zakazu dotyczącego zgromadzenia publicznego, gdy zagraża ono bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu w myśl ustawy – Prawo o zgromadzeniach⁷⁶, albo cofnięcie pozwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w sytuacji, gdy w miejscu sprzedaży dochodzi do naruszenia porządku publicznego zgodnie z przepisami ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi³⁰.

Ustawy samorządowe nie wypowiadają się na temat instrumentów służących do rozwiązywania problemów związanych z ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego. Dlatego też zastosowanie mają ogólne formy działania wspólne dla wszystkich dziedzin podległych właściwości jednostek samorządu terytorialnego. W tym przypadku przykładem może być ustalanie przez gminę kierunków działania wójta w myśl przepisów ustawy o samorządzie gminnym, jak również preliminowanie wydatków w budżecie oraz zawieranie porozumień międzygminnych, czy też rozstrzyganie spraw z zakresu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w drodze referendum. Zatem wyjątkiem są tutaj regulacje związane z uchwalaniem przepisów porządkowych. W związku z tym, iż trudno jest przedstawić wszystkie środki, należy wymienić tylko najbardziej charakterystyczne instrumenty dotyczące rozwiązywania problemów z dziedziny ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jednocześnie należy wyjaśnić, że realizacja zadań w sferze ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego poprzedzona jest rozpoznawaniem problemów na szczeblu komisji stałych lub do-

³⁰ Art. 18 ust. 10 pkt. 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu Alkoholizmowi, Dz. U. z 2007 r. nr 70, poz. 473 ze zm..

rażnych, szczególnie komisji stałej do spraw bezpieczeństwa i porządku publicznego. Z uwagi na to niezbędne jest współdziałanie z odpowiednimi służbami oraz z organizacjami społecznymi. Ogromne znaczenie ma współpraca samorządu terytorialnego z Policją, bowiem, zgodnie z przepisami ustawy o Policji, komendanci składają roczne sprawozdania ze swojej działalności oraz przedstawiają informacje o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego właściwym wojewodom, starostom, wójtom (burmistrzom, prezydentom miast), jak również radom powiatu i gmin³¹.

W sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa publicznego i zakłócenia porządku publicznego sprawozdanie oraz informację składa się tym organom niezwłocznie na ich żądanie. Z ustawy o Policji wynika, że komendanci powiatowi (miejscy) Policji obowiązani są udostępnić komisji bezpieczeństwa i porządku publicznego na żądanie jej przewodniczącego stosowne dokumenty i informacje związane z pracą Policji na terenie powiatu. Przekazane dane posłużą w przygotowaniu strategii poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ponadto ustawa o Policji wskazuje, iż rady powiatów (miast) i rady gmin mogą w drodze uchwały określić wszelkie zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. W związku z tym w tej sytuacji znaczenie mają przepisy znowelizowanej ustawy o samorządzie powiatowym z 2001 r. Nakładają one na radę powiatu obowiązek uchwalenia powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego. Dalsze rozważania nad problematyką instrumentów realizacji zadań w sferze ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego doprowadzają do wskazania rozwiązań na poziomie powiatu, które związane są z ochroną przeciwpożarową. Zagadnienie to wyjaśniają przepisy ustawy o Państwowej Straży Pożarnej. Wskazano w nich, żeby rada powiatu (miasta) przynajmniej raz w roku rozpatrywała informacje komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej o stanie bezpieczeństwa powiatu (miasta) w zakresie

³¹ Art. 10 ust. 1 ustawy o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r., t. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 2320.

ochrony przeciwpożarowej. Z kolei na polecenie starosty taką informację właściwy komendant jest obowiązany przedłożyć w każdym czasie. Rada powiatu (miasta) zaś może określić w drodze uchwały kierunki działań, które zmierzają do usunięcia ewentualnych zagrożeń. Jednostki samorządu terytorialnego uchwalają akty prawa miejscowego. W Konstytucji RP zaznaczono, że uchwalanie aktów prawa miejscowego jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego. W związku z tym ustawa o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym oraz o samorządzie województwa wyraźnie wskazują na możliwość stanowienia aktów prawa miejscowego. Z uwagi na to upoważnieniem do wydawania aktów normatywnych w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, wynikającym wprost z przepisów ustrojowych ustaw samorządowych, jest upoważnienie do uchwalenia przepisów porządkowych. Jednakże uprawnienia te nie przysługują jednostkom szczebla wojewódzkiego. Nie ulega wątpliwości, iż jest to słuszne z racji niepowierzania im zadań w zakresie porządku publicznego. Rada gminy (powiatu) może w formie uchwały wydać przepisy porządkowe. Staje się to możliwe w sytuacji, gdy jest to konieczne dla ochrony życia i zdrowia obywateli oraz dla ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Przepisy porządkowe są instrumentem do rozwiązywania nagłych sytuacji kryzysowych³².

Jednostki samorządu terytorialnego w sytuacjach nagłych mogą skorzystać z interwencji właściwych służb mundurowych. Ustawa o Policji wyraźnie wskazuje na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) albo starostę, którzy są uprawnieni do żądania od właściwego komendanta Policji przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem, podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa oraz zmierzających do usunięcia za-

³² Artykuł 40 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 41 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym. Kontrola przepisów jednostek samorządu terytorialnego z racji legalności dokonywana jest przez wojewodę. Przepisy ustaw o samorządzie gminnym i o samorządzie powiatowym przewidują skrócony termin na przedstawienie przepisów porządkowych wojewodzie; A. Gołębiowska, *Rozstrzygnięcia nadzorcze i kontrolne wojewody...*, s. 89–91; A. Gołębiowska, *Geneza oraz konstytucyjno-prawne aspekty samorządu powiatowego...*, s. 67–71.

grożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wskazane uprawnienie nie może być związane z czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi, dochodzeniowo-śledczymi oraz czynnościami dotyczącymi ścigania wykroczeń. Jednocześnie warto zaznaczyć, iż żądanie to nie może dotyczyć wykonania konkretnych czynności służbowych i określać sposobu wykonania zadania. W przepisach ustawy o Państwowej Straży Pożarnej podkreślono, że w sytuacji bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa wspólnoty samorządowej, czyli życia lub zdrowia, wójt (burmistrz, prezydent miasta) albo starosta może wydać komendantowi powiatowemu (miejskiemu) Państwowej Straży Pożarnej polecenie podjęcia działań, które zmierzają do usunięcia zagrożenia. W sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego istotne znaczenie ma straż gminna. Zgodnie z przepisami ustawy o strażach gminnych jest ona powoływana odpowiednią uchwałą rady gminy (miasta), po uprzednim zasięgnięciu opinii właściwego komendanta wojewódzkiego Policji. Powoływanie straży gminnej należy do podstawowych kompetencji organizacyjno-kreacyjnych gminy. W sytuacji, gdy samorząd powiatowy albo wojewódzki nie mają możliwości powoływania straży, to wówczas zgodnie z ustawą jest ona jednostką organizacyjną gminy, którą kieruje komendant powoływany i odwoływany przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Istnieje wiele sposobów definiowania administracji publicznej. Jedno z właściwych określeń traktuje o zespole działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, które są prowadzone celem realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy oraz instytucje na podstawie regulacji prawnych (art. 35 Konstytucji RP). W przedstawionym sposobie rozumienia przejawia się systemowy charakter przedmiotu rozważań, do czego nawiązuje wprost kolejna definicja. Mówi ona o tym, że administracja to system złożony z ludzi zorganizowanych z ukierunkowaniem na stałą, systematyczną i perspektywiczną realizację dobra wspólnego ujmowanego w świetle misji publicznej, która polega głównie na praktycznym wdrażaniu w życie regulacji ustawowych, przy czym ludzie współtworzący omawiany system są wyposażeni we władztwo państwowe oraz środki materialno-

-techniczne niezbędne z punktu widzenia realizacji swoich zadań (Art. 31 Konstytucji RP).

W nawiązaniu do powyższego, wyróżnić można następujące cechy administracji publicznej (art. 76 Konstytucji RP): złożoność ilościowo-jakościową; prowadzenie działalności w imieniu państwa oraz w interesie publicznym; posiadanie władztwa administracyjnego; prowadzenie działalności na podstawie regulacji prawnych; ciągłość i stabilność działań; organizacyjne oddziaływanie na życie społeczne w odniesieniu do właściwości terytorialnej; monopolistyczność.

Wymienione cechy nakreślają kontekst organizacyjny administracji publicznej. Świadczą o jej istotnym udziale w perspektywie materializacji najważniejszych potrzeb publicznych. Z oczywistych przyczyn jedną z takich potrzeb oraz konstytucyjnym obowiązkiem państwa (w tym administracji publicznej działającej w imieniu państwa) jest zapewnienie bezpieczeństwa jego obywatelom. Stąd też nie powinna dziwić najwyższa ranga organów administracji publicznej w zarządzaniu bezpieczeństwem (państwa, narodowym, wewnętrznym, publicznym, społecznym, powszechnym, ekonomicznym, militarnym itd.). Na uwagę zasługuje chociażby fakt, że system zarządzania kryzysowego składa się wyłącznie z tego rodzaju podmiotów (art. 146 Konstytucji RP).

W świetle przedstawionej roli administracji publicznej jeszcze jedna jej cecha zdaje się wyróżniać na tle pozostałych. To ciągłość i stabilność działań. Skoro, bowiem organy administracji publicznej są wykonawcami zadań publicznych, to na najwyższym poziomie ogólności od ciągłości ich działań zależy ciągłość funkcjonowania całego państwa. Uwidaczniają się w tym miejscu dwa wymiary ciągłości działania administracji publicznej. Właściwe organy powinny, bowiem zapewniać ciągłość funkcjonowania państwa, jako instytucji (wymiar zewnętrzny), przy równoczesnym zachowywaniu ciągłości działań własnych (wymiar wewnętrzny). Na tej podstawie można podjąć próbę zdefiniowania ciągłości działania administracji publicznej. Pod terminem tym należy rozumieć zdolność organów administracji publicznej do kontynuowania swojej działalności (świadczenia usług publicznych) po wystąpie-

niu zdarzenia zakłócającego ich funkcjonowanie, na poziomie, jakości określonym uprzednio, jako minimalny akceptowalny w odniesieniu do stanu funkcjonowania państwa oraz stanu funkcjonowania tych podmiotów. Sformułowana definicja może posłużyć za punkt odniesienia w toku badania zależności zachodzących pomiędzy działalnością administracji publicznej a problematyką ciągłości działania. Nawiązując do wyników zastosowania intuicyjnej odmiany analizy morfologicznej tego zagadnienia, wspierając się przy tym zasygnalizowaną dualnością wymiarów przedmiotu rozważań, wyróżnia się następujące podejścia do omawianego zagadnienia wraz z charakteryzującymi je założeniami. Podejściu teoretycznym, w szerokim ujęciu cechy administracji publicznej jednoznacznie wskazują na jej powiązanie z aparatem władczym (kierowniczym, zarządczym) państwa. Z tego powodu właściwe organy mają realne przełożenie na funkcjonowanie całego narodu oraz współkonstytuującej przez niego jednostki instytucjonalnej. Ciągłość działania administracji publicznej jest w tym kontekście równoznaczna z ciągłością działania państwa. W wąskim ujęciu świadomość istotnej roli organów administracji publicznej skłania ku stwierdzeniu, że do katalogu interesów narodowych należy zaliczyć ciągłość ich działania. W niniejszej perspektywie ciągłość działania administracji publicznej jest utożsamiana z ciągłością działania jej organów.

W podejściu praktycznym, w szerokim ujęciu należy nawiązać do bezpośredniego przełożenia oddziaływania organów administracji publicznej na bezpieczeństwo systemów, obiektów, urzędzeń, instalacji i usług kluczowych z punktu widzenia niezakłócalności funkcjonowania całego państwa. Mowa o infrastrukturze krytycznej. W przedmiotowym świetle ciągłość działania administracji publicznej wiąże się nierozzerwanie z kreowaniem i utrzymywaniem warunków zapewniania ciągłości działania infrastruktury krytycznej.

Relacji zachodzących w obrębie problematyki ciągłości działania w funkcjonowaniu administracji publicznej, uwzględniającą wskazane perspektywy i ujęcia badawcze. W wąskim ujęciu systemy zapewniające ciągłość działania administracji publicznej są wymieniane, wprost

jako te wpisujące się do ogólnego katalogu elementów infrastruktury krytycznej. Szerzej, organy administracji publicznej również można traktować, jako zasób infrastruktury krytycznej. Pomimo zdecydowanego przekroczenia ram interpretacyjnych ustalonych w ustawie o zarządzaniu kryzysowym, taki sposób rozumienia zdaje się wychodzić naprzeciw aktualnym trendom rozwoju problematyki ciągłości działania w Polsce i na całym świecie³³.

Niezwykle trudno określić, które z zaprezentowanych wypadkowych podejść i ujęć są cenniejsze poznawczo na tle pozostałych. Nie budzi jednak wątpliwości spostrzeżenie, iż branie pod uwagę wszystkich czterech pozwala na wieloaspektowe podejście, szczególnie istotne w odniesieniu do niezwykle zróżnicowanych zagrożeń bezpieczeństwa narodowego, w tym bezpieczeństwa powszechnego. Praktycy zarządzania ciągłością działania niejednokrotnie wskazują na zagrożenia bezpieczeństwa powszechnego, jako znacząco rzutujące na zdolność organizacji do kontynuowania swojej działalności (dostarczania produktów

³³ A. Gołębiowska, *Konstytucyjne i ustawowe podstawy prawa obywatela do informacji o działaniach organów samorządu terytorialnego*, w: *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, A. Gołębiowska (red.), P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016, s. 45–62; Zasadnym jest wskazanie art. 4 ustawy o samorządzie województwa, z którego wynika zakres działania samorządu województwa, ale który nie narusza samodzielności powiatu i gminy. Warto wyjaśnić, że organy samorządu województwa wobec powiatu i gminy nie stanowią organów kontroli i nadzoru. Wobec tego samorząd terytorialny, wykonując administrację publiczną, działa w sposób samodzielny zgodny z zasadą decentralizacji. Poza tym samodzielność nie wyklucza możliwości sprawowania nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego przez organy administracji rządowej. W związku z tym samodzielności jednostek samorządu terytorialnego nie można utożsamiać z suwerennością, ponieważ jako element ładu publicznego w państwie nie może być rozpatrywana w oderwaniu od państwa. Odmienny pogląd w tej kwestii prowadziłby do destrukcji państwa i anarchizacji w sferze realizowania zadań publicznych. Warto również zwrócić uwagę na wyrok TK z dnia 27 września 1994 r. (sygn. akt W 10/93, OT K 1994, nr 2, poz. 46), w którym podkreślono, że: „Gwarantując samorządowi terytorialnemu udział w sprawowaniu władzy oraz powierzając implicite organom państwa określenie rozmiarów i form tego udziału, polski ustawodawca konstytucyjny ustanowił prawno pozytywne podstawy działania samorządu terytorialnego i włączył go do struktury sprawowania władzy (...) a tym samym odmówił mu przymiotu władzy suwerennej, o innym niż prawo stanowione przez to państwo źródle władzy publicznej”.

i/lub świadczenia usług) na poziomie, jakości określonym uprzednio, jako minimalny akceptowalny.

Do zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego, czyli czynników negatywnie wpływających na bezpieczeństwo (wolność od zagrożeń, a także niezakłócone byt i rozwój) ludności cywilnej w wymiarach egzystencjalnym oraz bytowo-kulturowym zalicza się: pożary; powodzie i podtopienia; upały i susze; skażenia chemiczne; zakłócenia w dostawach energii elektrycznej; zakłócenia w dostawach paliw płynnych; zakłócenia w dostawach gazu; silne mrozy; intensywne opady śniegu; huragany; epidemie; epizootie; epifitozy; katastrofy budowlane; skażenia radiacyjne³⁴. Biorąc pod uwagę perspektywy i ujęcia wspólnego traktowania problematyki ciągłości działania oraz funkcjonowania administracji publicznej, truizmem jest stwierdzenie, że zagrożenia bezpieczeństwa powszechnego wpływają również na kluczowe obszary działalności organów administracji publicznej. Dokładne zbadanie tego oddziaływania jest możliwe dopiero po zidentyfikowaniu właściwych procesów kluczowych. Uwzględniając wrażliwość przedmiotowych informacji, warto przyjąć stosunkowo wysoki poziom ogólności, sprawdzający rozważania na grunt identyfikacji wspomnianych procesów na podstawie zadań własnych administracji publicznej. W tabeli 1 przedstawiono przykładowe procesy kluczowe przypisane do wybranych zadań własnych administracji publicznej. Analizując charakter zidentyfikowanych procesów kluczowych, można zauważyć zróżnicowany stopień ich wpływu na bezpieczeństwo narodowe, w tym zarządzanie kryzysowe ujmowane w myśl właściwych regulacji ustawowych. Jednakże oczywistym pozostaje fakt, że ich zakłócenie może przekładać się na realną i odczuwalną wolność od zagrożeń, a także niezakłócone byt i rozwój społeczności gmin, powiatów, województw, a nawet całego państwa. Istotnymi źródłami zakłóceń są natomiast zagrożenia bezpieczeństwa powszechnego. Wyniki analizy wpływu wybranych zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego na przykładowe procesy kluczowe po-

³⁴ A. Gołębiowska, *Konstytucyjno-prawne aspekty kompetencji samorządu...*, s. 9-16.

zwalają na konkluzję, że badany rodzaj zagrożeń rzutuje w znacznej mierze na dostępność zasobów, których wykorzystanie jest niezbędne z punktu widzenia ciągłości działania administracji publicznej. Odnosi się to głównie zasobów ludzkich, rzeczowych i informacyjnych. Oczywistym jest, że pośredni wpływ będzie można zaobserwować także w przypadku zasobów finansowych. Dlatego głównym kierunkiem zapewniania przedmiotowej ciągłości działania powinna być dbałość o wyznaczenie i utrzymanie zasobów alternatywnych, możliwych do uruchomienia w obliczu zakłóceń w postaci pożarów, powodzi, katastrofalnych w skutkach zjawisk pogodowych i chorobowych, uwolnienia niebezpiecznych czynników chemicznych i radiologicznych, utraty dostępu do energii elektrycznej, paliw, gazu itp. Formułując rekomendacje z zakresu ciągłości działania administracji publicznej w kontekście zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego, warto wziąć pod uwagę dwa wzajemnie uzupełniające się podejścia – koncektualne i praktyczne. Wskazówek do uwarunkowań funkcjonowania na poszczególnych szczeblach administracji publicznej w Polsce, a także w odniesieniu do konkretnych jednostek terytorialnych. Ujęcie koncektualne dotyczy ciągłości działania rozumianej, jako atrybut administracji publicznej. Z praktycznego punktu widzenia zaprzestanie jej działania to bezpośredni krok ku bezprawiu, anarchii i rozpadowi instytucji państwa.

W niniejszym świetle warto rozważyć pozytywne ustosunkowanie się do następujących zaleceń. Ciągłość działania należy uznać za jeden z najważniejszych wskaźników potencjału sprawnego państwa i organów władczych stojących na straży jego niepodległości. Oznacza to konieczność głębokiego zakorzenienia przedmiotowej problematyki w świadomości podmiotów kierujących bezpieczeństwem narodowym, czyli głównie organów administracji publicznej. Aktualnie ciągłość działania zdaje się być nad wyraz oczywistym, aczkolwiek niepodkreślanym aspektem bezpieczeństwa narodowego. Zmiana tego podejścia pozwoli na stworzenie fundamentów pod predyktywne projektowanie przyszłości państwa i narodu. Istotą ciągłości działania administracji publicznej powinno być zapewnianie zdolności do kontynuowania swo-

jej działalności rozumianej w świetle świadczenia usług publicznych po wystąpieniu wszelkiego rodzaju zdarzeń zakłócających jej funkcjonowanie, na poziomie, jakości określonym uprzednio jako minimalny akceptowalny. W tym kontekście należy podkreślić, że administracja publiczna powinna być przygotowana na pojawianie się przedmiotowych zagrożeń we wszystkich stanach funkcjonowania państwa, a nawet w czasie wojny.

Z uwagi na ściśle zrelatywizowanie ciągłości działania administracji publicznej ze względu na aparat zarządczy państwa, zaleca się traktować o niej w sposób systemowy. Pozwoli to wykorzystać analogie funkcjonalne występujące pomiędzy systemem zarządzania ciągłością działania a systemem kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym system zarządzania kryzysowego. Zapewnianie ciągłości działania administracji publicznej należy brać pod uwagę przy projektowaniu i wprowadzaniu wszelkich zmian o systemowym lub niesystemowym charakterze w odniesieniu do obszarów prawa korespondujących z zadaniami stawianymi na poszczególnych szczeblach zarządzania państwem. Przedsięwzięcia ukierunkowane na zapewnianie ciągłości działania powinny dotyczyć nie tylko administracji publicznej jako organizacyjnej całości, lecz również odnosić się do jej poszczególnych jednostek (organów, urzędów itp.). Wdrożenie rekomendacji sformułowanych w świetle ujęcia konceptualnego to zasadniczy etap budowania swoistej kultury ciągłości działania poprzez stopniowe zwiększanie właściwej świadomości. Ujęcie praktyczne wyraża się w bezpośrednim czerpaniu ze sprawdzonych, międzynarodowych standardów ciągłości działania. Istnieje, bowiem wiele rekomendacji stosowanych w pragmatyce funkcjonowania organizacji for profit, które mogą stanowić inspirację w zapewnianiu ciągłości działania administracji publicznej. Implementując część z nich na grunt przedmiotu poznania, sformułowano następujące rekomendacje dla administracji publicznej. Procesy kluczowe i procesy krytyczne należy wyznaczać na podstawie zadań własnych oraz innych zadań przypisanych regulacjami prawnymi do poszczególnych rodzajów i szczebli administracji publicznej. Z uwagi na ich wrażliwość zaleca się rozważenie ustalenia poziomu

szczegółowości, powyżej którego będą obowiązywały klauzule informacji niejawnych. Plany zarządzania kryzysowego powinny dotyczyć zdecydowanie szerszego katalogu zagrożeń niż jedynie tych rzutujących na bezpieczeństwo powszechne i bezpieczeństwo publiczne. Zaleca się, aby wykorzystać je do integracji dokumentów, które stanowią o planowaniu cywilnym w Polsce. Ich formułowanie na wzór planów ciągłości działania pozwoli uwypuklić kwestie nie tylko zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy, lecz także konieczności utrzymania usług publicznych świadczonych przez państwo i poszczególne jednostki administracji publicznej na minimalnym poziomie, jakości bez względu na aktualną fazę zarządzania kryzysowego w rozpatrywanym kontekście. Procesy komunikacyjne powinny przebiegać zgodnie z założeniami komunikacji kryzysowej. Oznacza to konieczność sformułowania procedur awaryjnych stosowanych w kontaktach z mediami w obliczu predefiniowanych okoliczności, a także merytoryczne i metodyczne przygotowanie osób piastujących stanowiska lub funkcje rzeczników prasowych oraz specjalistów z zakresu public relations. Samą komunikację kryzysową należy postrzegać również z dwóch perspektyw – zewnętrznej (rozumianej, jako wymiana informacji podmiotu administracji publicznej z otoczeniem) oraz wewnętrznej (utożsamianej z przepływami informacyjnymi wewnątrz tego podmiotu). Osoby piastujące istotne z punktu widzenia ciągłości działania funkcje powinny być bezwzględnie zastępowalne. Związane z tym aspektem przerywanie łańcucha kierowania powinno zostać opisane proceduralnie. Najważniejsze elementy infrastruktury administracji publicznej powinny zostać powielone i zlokalizowane w odległości zapewniającej izolacyjność względem zagrożeń, które mogą dotyczyć ich lokalizacji pierwotnych. Oznacza to konieczność przygotowania się na ewentualność ewakuacji wybranych personelu i mienia (dokumentów, baz danych, aparatury itp.) do lokalizacji alternatywnych. Ochrona istotnych informacji powinna się wyrażać w powieleniu zasobów informacyjnych na elektronicznych nośnikach informacji. Zapasowe serwerownie i bazy danych należy zintegrować funkcjonalnie z lokalizacjami alternatywnymi. Operatorzy wybranych rodzajów infrastruktury kry-

tycznej od wielu lat funkcjonują na podstawie standardów ciągłości działania. Wynika to wręcz z regulacji prawnych (np. sektor bankowy, sektor energetyczny, sektor ubezpieczeń społecznych). Administracja publiczna powinna cechować się otwartością na współpracę w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej, a także wymianę przedmiotowych doświadczeń. Ćwiczenia z zakresu obronności, zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej można zorganizować tak, aby sprawdzały one, niejako przy okazji, opracowane i wdrożone procedury ciągłości działania. Wyszczególnione rekomendacje z oczywistych przyczyn nie stanowią katalogów zamkniętych. Zostały sformułowane na relatywnie wysokim poziomie ogólności. Starano się dzięki temu zachować ich uniwersalność. Należy pamiętać, że ciągłość działania administracji publicznej w obliczu zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego to złożona problematyka. Niemniej jednak przytoczone wskazówki pozwolą niejako wyjść naprzeciw aktualnym trendom zmian w sposobach zapewniania bezpieczeństwa narodowego.

4. Organizacja i funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego w samorządzie terytorialnym

Istotą zarządzania kryzysowego³⁵ jest odpowiednie przygotowanie, w celu zapobiegnięcia lub minimalizacji skutków sytuacji kryzysowych. Kluczowe znaczenie ma przygotowanie zasobów oraz planowa-

³⁵ Definicja zarządzania kryzysowego: „przedsięwzięć organizacyjnych, logistycznych, i finansowych, których celem jest zapobieganie powstaniu sytuacji kryzysowych, zapewnienie sprawności struktur decyzyjnych na wszystkich szczeblach zarządzania, utrzymanie ciągłej gotowości sił i środków do podjęcia działań, sprawne reagowanie oraz likwidacje skutków zaistniałej sytuacji” – D. Ładak; „reagowanie na nadciągający lub trwający kryzys i usuwanie jego skutków w cyklu zdarzeń i czynności, od przywidywania i planowania antykryzysowego wraz reagowaniem na codzienne zdarzeni, aż po zakończenie odbudowy ze zniszczeń (przygotowanie, reagowanie, odbudowa)” – J. Pawłowski, *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002, s. 166; „całokształt rozwiązań systemowych w sferze ochrony ludności, wypełnianych przez władze publiczne wszystkich szczebli, we współdziałaniu z wyspecjalizowanymi organizacjami i innymi sytuacjami w celu zapobiegania sytuacjom niebezpiecznym stwarzającym zagrożenie dla życia, zdrowia obywateli oraz środowiska” – K. Zieliński, *Bezpieczeństwo obywateli podczas kryzysów niemilitarnych oraz reagowanie w razie katastrof i klęsk żywiołowych*, Warszawa 2004, s. 29.

nie i opracowanie procedur działania. Przedsięwzięcia takie powinny być poprzedzone rzetelną analizą zagrożeń. Naturę zarządzania kryzysowego obrazują fundamentalne definicje zarządzania, zgodnie z którymi jest to: „szczególny rodzaj kierowania, w którym podstawą oddziaływania na przedmiot kierowania jest sformalizowana hierarchia nadrzędności podmiotu kierowania (władza wynikająca z formalnej hierarchii)”³⁶, „zespół działań lub proces mający na celu koordynację i integrację użytkowania zasobów dla osiągnięcia celu organizacyjnego (wydajności i satysfakcji) przez ludzi przy użyciu techniki i informacji w zorganizowanych strukturach”³⁷, „proces decyzyjny realizowany na wielu poziomach organizacji, których ma zapewnić eliminację wykrytych zagrożeń, wykorzystywanie zarysowujących się szans oraz efektywne spełnienie przez organizację wszystkich funkcji niezbędnych do osiągnięcia postawionego celu”³⁸, „rodzaj kierowania, w którym tytuł do wywierania wpływu na hierarchie i systemy wartości, interesy i dążenia oraz podstawy i organizacyjne zachowania kierowanych wynika głównie, choć nie wyłącznie z faktu dysponowania przez kierującego zasobami materialno-energetycznymi lub normalnymi i informacyjnymi o szczególnym znaczeniu dla rozwoju i funkcjonowania organizacji bądź samego poświadczenia kierowanych, że kierujący ma możliwość pozyskiwania tych zasobów”³⁹, „szczególnego rodzaju kierowanie, występujące wówczas, gdy władza nad ludźmi wynika z własności rzeczy stanowiących dla nich niezbędne przedmioty i narzędzia pracy (...) lub z upoważnienia otrzymanego od właściciela tych rzeczy”⁴⁰.

W przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej, należy oczekiwać sprawnego i skutecznego prowadzenia działań na etapie reagowania. Początkowymi, a zarazem najtrudniejszymi w całym cyklu zarządzania kryzysowego są fazy zapobiegania i przygotowania. Ich wyniki nie są

³⁶ J. Kurnal (red.) *Twórcy naukowych podstaw organizacji*, Warszawa 1972, s. 16.

³⁷ A. Koźmiński (red.) *współczesne koncepcje zarządzania*, Warszawa 1985, 7.

³⁸ A. Zawisłak, *Pułapy i pułapki zarządzania*, Warszawa 1982, s. 44.

³⁹ L. Krzyżanowski, *Podstawowy nauk o organizacji i zarządzaniu*, Warszawa 1998, s. 2007.

⁴⁰ J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich*, Warszawa, 1982, s. 207.

tak widoczne dla ogółu społeczeństwa, które w przypadku wystąpienia zagrożenia występuje w roli sędzi, jak np. działania podejmowane w fazie reagowania. Jednak na etapie reagowania widoczne są wszelkie zaniedbania, do których dopuszczono w czasie planowania i organizacji działań i które mogą być niezmiernie niebezpieczne dla funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego.⁴¹

Fundamentalnym etapem cyklu zarządzania kryzysowego, wymogiem współczesnych uwarunkowań prawnych i społecznych jest analiza zagrożeń. Zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym jej efektem powinno być przygotowanie siatki bezpieczeństwa, mapy zagrożeń wraz ze scenariuszami zdarzeń i mapy ryzyka. Opiera się na niej etap opracowywania i aktualizacji (minimum co dwa lata) planów zarządzania kryzysowego, których przygotowanie jest nieodzowne w każdej jednostce administracji publicznej, na każdym poziomie władzy państwowej. Zarówno analiza zagrożeń, jak i planowanie wymagają ścisłej współpracy i sprawności komunikacyjnej między organami administracji publicznej, właściwymi w sprawach zarządzania kryzysowego a jednostkami wykonawczymi i interwencyjnymi. Jednostki takie mają najszerszą wiedzę na temat rzeczywistych zagrożeń w kategoriach, które należą do zakresu ich kompetencji. Podstawowym problemem jest tutaj określenie zasad współpracy w zakresie wymiany doświadczeń oraz ujednoczenie reguł identyfikacji i oceny zagrożeń. Czynniki te wiążą się z kolejnym problemem, czyli komunikacją i przepływem informacji. Niespójne kwestie w komunikacji spowodowane są różnicami w percepcji i semantyką. Z kolei zakłócenia w przepływie informacji mogą wynikać z doboru kanałów komunikacyjnych oraz ze struktury przekazu, czyli sposobu argumentacji i wnioskowania, dwuznaczności wy-

⁴¹ Istotne znaczenie w zarządzaniu kryzysowym mają założenia P. F. Druckera, zgodnie z którymi zarządzanie: dotyczy przede wszystkim ludzi; jest głęboko osadzone w kulturze; wymaga prostych i zrozumiałych wartości, celów działania i zadań jednoczących wszystkich uczestników organizacji oraz wymiany informacji z otoczeniem; musi być jednoznacznie zorientowane na podstawowy i najważniejszy, ostateczny rezultat - Dołhasz M. J. Fundaliński, M. Konsala, M. Betlejewska (red.), *Podstawy Zarządzania*, Warszawa 2009, s. 49.

powiedzi czy też selektywnej uwagi. Zapewnienie wielokierunkowego, systematycznego i ciągłego przepływu informacji ma zasadnicze znaczenie, gdyż jest podstawą skuteczności i sprawności każdego procesu, a w przypadku zarządzania kryzysowego każdy „szum komunikacyjny” może mieć tragiczne w skutkach następstwa. Zasadniczą trudnością jest uświadomienie możliwości wystąpienia zagrożeń i neutralność w ich ocenie. Wpływa na to fakt, że poziom rzeczywistych zagrożeń może być odmienny od ich percepcji przez poszczególnych ludzi, w tym przygotowujących analizy i plany zarządzania kryzysowego. Analiza zagrożeń, w większości przypadków, opiera się na rachunku prawdopodobieństwa tzn. rozważyć należy potencjalny czas i miejsce zdarzenia, jego intensywność i skutki. Elementy te wymagają obszernej wiedzy, wspartej doświadczeniem i obiektywizmem sądów. Analiza zagrożeń i plany zarządzania kryzysowego są podstawą do zabezpieczenia zasobów. Zarządzanie Kryzysowe opiera się na takich zasadach, jak: „Zasada prymatu jednoosobowego kierownictwa, która polega na powierzeniu kompetencji decyzyjnych jednoosobowym organom, które sprawują władzę ogólną w danym zakresie kompetencji. Organami takimi są: wójt, (burmistrz), starosta, (prezydent miasta), wojewoda, premier; zasada odpowiedzialności organów władzy publicznej, będąca regułą określającą odpowiedzialność za zarządzanie w sytuacjach kryzysowych przez funkcjonujące w państwie organy administracji rządowej i samorządowej. Wiąże się ona ze stałą, historycznie uwarunkowaną, podstawową rolą administracji, która sprowadza się do usuwania zagrożeń i zapewnienie bezpieczeństwa w powierzonym jej zakresie władzy administracyjnej; zasada prymatu układu terytorialnego, która określa, że podstawę działania organów władzy stanowi podział terytorialny państwa; zasada powszechności, która zobowiązuje wszystkie podmioty prawa państwowego do uczestnictwa w działaniach antykryzysowych, każde stosowanie do jego statusu prawnego i organizacyjnego; zasada funkcjonalnego podejścia, polegająca na określeniu względnie stałych, zwykle powtarzalnych, typowych i sformalizowanych proceduralnie działań, wyodrębnionych ze względu na ich rodzaj i charakter, ukierun-

kowanych na realizację celów bezpieczeństwa narodowego; zasada zespolenia, w myśl której organom administracji ogólnej (wójt, starosta, wojewoda) nadaje się władztwo – według zasad określonych ustawami – nad wszelkimi pozostałymi formatami administracji zespolonej, zarówno jak i nie zespolonej; zasada ciągłości funkcjonowania państwa, która określa, że bez względu na stan i okoliczności funkcjonowania państwa niezmiennie pozostają formy organizacyjne władzy państwowej, a poszczególne organy realizują swoje funkcje zarówno w czasie pokoju, kryzysu, jak i wojny⁴².

Zadania z zakresu planowania cywilnego obejmują m.in. przygotowanie i utrzymywanie zasobów niezbędnych do wykonania zadań, ujętych w planie zarządzania kryzysowego⁴³. Jednym z elementów planu zarządzania kryzysowego jest plan ewakuacji, który precyzuje zarówno koncepcję działań, jak i określa zasoby niezbędne do realizacji tych działań. „W instrukcji w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia” podkreśla się konieczność ich regularnej inwentaryzacji. Utrzymanie zasobów wiąże się jednak z kosztami finansowymi, które łatwo mogą znaleźć inne źródło spożytkowania. Warto zauważyć, że „codzienne problemy absorbują tak moc-

⁴² J. Gryz, W. Kitler (red.), *System reagowania kryzysowego*, wyd. Adam Marszałek, Toruń 2007 r., s. 203; J. Bagiński, (red.) *Nowe zarządzanie kryzysowe w praktyce*, Poznań 2008, s. 9.

⁴³ Art. 4. Ustawy z dnia o zarządzaniu kryzysowym zakres zadań z zakresu planowania cywilnego; Zadania z zakresu planowania cywilnego obejmują: 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. Zadania, o których mowa w ust. 1, powinny uwzględniać: 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.

no uwagi, że nie zwracamy na mogące zaistnieć sytuacje nadzwyczajne. Katastrofa staje się faktem, to obywatele oczekują od swoich przywódców politycznych podjęcia natychmiastowego działania w celu rozwiązania problemu, który się nagle pojawił”⁴⁴.

Nawiązując do powyższego warto rozważyć sytuację powodzi z 2010 r. w Polsce. Intensywne opady deszczu spowodowały przekroczenie poziomów alarmowych wielu rzek w południowych województwach. Woda przerwała wały powodziowe. Na wielu odcinkach rzek, do dnia obecnego, nie wybudowano żadnych wałów przeciw powodziowych, co pogorszyło stan bezpieczeństwa mieszkańców okolicznych miejscowości. Powyższą sytuacją, nastąpiły spory kompetencyjne organów administracji rządowej w terenie i jednostek samorządu terytorialnego o to, kto ma zapobiegać w przyszłości tego rodzaju zdarzeniom. Pamiętać tu należy, iż zgodnie z art. 3 pkt. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, przez sytuację kryzysową należy rozumieć „sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa, ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczenie ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków”. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zapobieganie sytuacjom kryzysowym należy do kompetencji administracji rządowej oraz wszystkich szczebli jednostek samorządu terytorialnego. Na najniższym szczeblu obowiązek przeciwdziałania powodziom spoczywa na gminie. Zagadnienie to zostało wyszczególnione w ogólnej formule, jako zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. W myśl ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należy m. in. „ochrona porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrona przeciwpowodziowa, w tym wyposażenie i utrzymanie gminnego magazynu przeciwpowodziowego”. Kwestię tą reguluje art. 19 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy jest wójt, (burmistrz), prezydent miasta.

⁴⁴ L. Korpus, *Zarządzanie kryzysowe w systemie ochrony ludności, Współczesne problemy zagrożeń środowiska*, Jachranka 1998, s. 17.

Przypomnijmy, iż do zadań wójta, burmistrza prezydenta należy m. in.: kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem na zagrożenia i usuwaniem ich skutków na terenie gminy, realizacja zleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego, opracowanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnego planu zarządzania kryzysowego. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, każda z gmin wykonuje swoje zadania na określonym terytorium, czyli w swoich granicach administracyjnych. Granice te, ustala Rada Ministrów, stąd też zadania z tego zakresu w swoich granicach jako pierwsza realizuje gmina.

Podsumowanie

Brak kompleksowego spojrzenia na bezpieczeństwo państwa, jako na zbiór obejmujący w sposób wieloaspektowy, co najmniej takie elementy jak: terytorium, obywatele, władze, struktury karne, relacje międzynarodowe, czyli to wszystko, co stanowi podstawę do funkcjonowania suwerennego państwa. Wychodząc od podstawowych elementów państwa, można uznać, że państwo jest bezpieczne tylko wtedy, gdy będą spełnione łącznie następujące warunki: nie będzie zagrożone jego terytorium; ludzie (obywatele, mieszkańcy tego terytorium, a także przybysze czasowi) będą, czyli się bezpiecznie (wszędzie tam, gdzie przebywają, będzie zapewniony ich byt i rozwój, będą zabezpieczone ich prawa i wolności); władze będą funkcjonowały suwerennie – zgodnie z obowiązującym porządkiem konstytucyjnym; będzie funkcjonował spójny, sprawiedliwy system karny obejmujący wszystkich obywateli; będą poprawne relacje międzynarodowe w układzie bilateralnym i multilateralnym. Wynika z tego, że tych pięć elementów łącznie – ludność, terytorium, władza, system karny, relacje międzynarodowe – powinno być przedmiotem szczególnej ochrony państwa, jednocześnie punktem wyjścia przy poszukiwaniu konceptualnych, przyszłościowych modeli bezpieczeństwa państwa. Słuszność takiego podejścia potwierdza między innymi art. 5 Konstytucji RP, w którym stwierdza się „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium,

zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”.

Państwo powinno spełniać służebną rolę wobec swoich obywateli (swojego narodu). We współczesnym ujęciu bezpieczeństwo narodowe to oczekiwanie społeczne zapewnienia możliwości korzystania z dobrobytu ekonomicznego, autonomii społecznej oraz określonego statusu politycznego. Wartość, jaką jest fizyczne przetrwanie, widziana jest przez pryzmat zwiększania pewności. Zdaniem Z. Traczyka, problematyka bezpieczeństwa obejmuje bardzo szeroki obszar dziedzin życia – od losowych czynników fizykochemicznych poczynając (obejmujących zagrożenia klimatyczne, tektoniczne, pożarowe), poprzez zagrożenia biologiczno-egzystencjalne właściwe dla przetrwania w świecie organizmów czynnikach wynikających z wzajemnej inwazyjności ludzi w życiu społecznym kończąc⁴⁵.

Odmienne poglądy na temat pojęcia zarządzania bezpieczeństwem, zmierzają, że jego celem jest zapewnienie godnego bytu, możliwości rozwoju, zapewnienie swobód obywatelskich. Przy czym to zapewnienie nie może mieć tylko charakteru doraźnego, musi mieć charakter ciągły, odporny na zakłócenia i dotyczyć przyszłości. Szczególnej ochronie powinny podlegać systemy, w tym infrastruktura krytyczna, funkcjonujące na rzecz realizacji tych celów. Zarządzanie bezpieczeństwem obywateli obejmuje dwa podstawowe elementy. Identyfikację oczekiwań (preferencji) obywateli w zakresie bezpieczeństwa oraz organizowanie działań mających na celu spełnienie tych oczekiwań. Mówiąc o organizowaniu działań, trzeba mieć na myśli ich planowanie (strategiczne, operacyjne), tworzenie odpowiednich struktur organizacyjnych, zapewnienie właściwych ludzi we właściwym miejscu i czasie, umiejętne przewodzenie ludźmi poprzez odpowiedni system motywowania do pracy, dobór stylów kierowania, kontrolowanie (zarówno klasyczne, jak i współczesne oparte na idei kontrolingu menedżerskiego). O jakości

⁴⁵ Z. Traczyk, *Sektor obywatelski i inne obszary bezpieczeństwa*, w: *Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku*, M. Lisiecki (red.), Warszawa 2008, s. 293.

działań świadczy stopień zaspokojenia oczekiwań obywateli w zakresie bezpieczeństwa. Obok jakości, należy także oceniać działania z punktu widzenia ich sprawności oraz innowacyjności. Współcześnie sprawność działań na rzecz bezpieczeństwa obywateli to trafne, wynikające z rzeczywistych potrzeb, formułowanie celów działania (strategicznych i wynikających z nich operacyjnych), ich realizacja i jednocześnie racjonalne wykorzystywanie zawsze ograniczonych zasobów (ludzkich, rzeczowych, finansowych, informacyjnych). Wykorzystywanie nadmiernych zasobów do realizacji konkretnych działań skutkuje niemożnością realizacji innych działań w tym samym czasie, powoduje, więc bezpowrotne straty. Zaś innowacyjność działań pozwala nam nadążać za zmianami, za najnowszymi wyzwaniem w zakresie bezpieczeństwa. Przy czym zmiany te powinny dotyczyć zarówno działań w aspekcie czynnościowym (procesowym), jak i rzeczowym (zasobowym).

Bibliografia

- Bolesta S., *Pojęcie porządku publicznego prawie w administracyjnym*, „Studia prawnicze”, Warszawa 1983.
- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005.
- Czapiński W., *Bezpieczeństwo, spokój, porządek publiczny*, *Gazeta Administracji i Policji Państwowej*, Warszawa 1929.
- Gołębiowska A., *Prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego w prawie międzynarodowym oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Paradygmaty badań nad bezpieczeństwem. Jednostki, grupy i społeczeństwa*, Kopczeński M. (red.), Kurkowska A., Mikołajczak S., Poznań 2015.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2006,
- Jasudowicz T. (red.), *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych – ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, Toruń 1997.
- Jóźwiak J., *Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego jako zadanie jednostek samorządu terytorialnego – zarys problematyki*, *Gubernaculum et Administratio*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJO” w Częstochowie nr 2(14).

- Kasznicza S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcie i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947.
- Kawka W., *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939.
- Korpus L., *Zarządzanie kryzysowe w systemie ochrony ludności, Współczesne problemy zagrożeń środowiska*, Jachranka 1998.
- Koźmiński A. (red.) *współczesne koncepcje zarządzania*, Warszawa 1985.
- Krzyżanowski L., *Podstawowy nauk o organizacji i zarządzaniu*, Warszawa 1998.
- Kurnal J. (red.) *Twórcy naukowych podstaw organizacji*, Warszawa 1972.
- Mączyński M., *Samorząd terytorialny, w: funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Opole 1995.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne, Część ogólna*, Toruń 1997.
- Osierda A., *Prawne aspekty pojęcia bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego. Legal aspects of the notion of public safety and order*, "Studia Iuridica Lublinensia", Lublin, 2004, nr 23.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005.
- Sadurski W., *Porządek konstytucyjny*, [w:] *Demokracja w Polsce 2005–2007*, Warszawa 2007.
- Smaga M., *Administracja publiczna w czasie klęski żywiołowej*, Kraków 2004.
- Stec M., *Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski (kryteria i normatywna realizacja)*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11.
- Traczyk Z., *Sektor obywatelski i inne obszary bezpieczeństwa*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku*, M. Lisiecki (red.), Warszawa 2008.
- Ura E., Pieprzny S., *Ograniczenia praw jednostki w czasie stanów nadzwyczajnych*, [w:] Ura E. (red.), *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2002.
- Ura E., *Prawne zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988.
- Ura E., *Uprawnienia organów administracji w czasie stanu klęski żywiołowej*, [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, Rzeszów 2002.
- Zaborowski J., *Administracyjnoprawne ujęcie pojęć „Bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny”*, Zeszyty Naukowe ASW nr 91, Warszawa 1985.
- Zawiślak A., *Pułapy i pułapki zarządzania*, Warszawa 1982.
- Zieleniewski J., *Organizacja zespołów ludzkich*, Warszawa, 1982.

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

Akty prawne

Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. nr 124, poz. 607.

Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t. j. Dz. U. z 2019, poz. 157.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim, t. j. Dz. U. z 2019, poz. 1815.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t. j. Dz. U. z 2019, poz. 1815.

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

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

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz.U. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2013, poz. 1166 z późn. zm.

Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r., K 50/2007, Dz. U. Nr 65, poz. 553; OTK-A 2009, nr 4, poz. 51.