

**WOJCIECH WASILEWSKI \***

Mazowiecka Uczelnia Publiczna, Płock, Polska

## **LOKALNY SYSTEM BEZPIECZEŃSTWA. GMINA W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO – ZAGADNIENIA OGÓLNE**

### **LOCAL SECURITY SYSTEM. COMMUNITY IN THE NATIONAL SECURITY SYSTEM - GENERAL ISSUES**



**ABSTRAKT:** Wspólnota lokalna jest nie tylko tworem prawno-administracyjnym, służącym realizacji misji, celów oraz funkcji państwa i narodu, ale również grupą społeczną o określonych potrzebach, w tym potrzebie bezpieczeństwa. Istnieje szereg uwarunkowań determinujących funkcjonowanie gminy w systemie bezpieczeństwa narodowego oraz gminnego systemu bezpieczeństwa będącego, jak należy przypuszczać, elementem tego pierwszego. Istnieje również szereg uwarunkowań prawnych i organizacyjnych determinujących funkcjonowanie gminnego systemu bezpieczeństwa, jak również jego działanie w systemie bezpieczeństwa narodowego. Niniejszy artykuł jest wynikiem badań efektywności podsystemu kierowania bezpieczeństwem na poziomie gminy oraz wynikiem badań korelacji jaka zachodzi między poziomem bezpieczeństwem na poziomie gminy a poziomem bezpieczeństwa narodowego.

**SŁOWA KLUCZOWE:** Bezpieczeństwo, gmina, system, kierowanie, koordynacja

**ABSTRACT:** A local community is not only an entity of legal-administrative nature serving to realize a mission, purposes and functions of the state and nation but also it is a social group of specific needs, including the one for security. There is a plethora of conditions determining the functioning of community within the national security system as well as within municipal security, with the latter being, as should be expected, the element of the former. There are also many legal and organizational dependencies which determine the functioning of municipal security system as well as its workings within the national security system. The present paper is a result of the research on the efficacy of the sub-system for managing security operations at the level of community and of the investigations over the correlation between the level of security at the level of community and the level of the State's security".

---

\* **Wojciech Wasilewski**, Mazovian State University, Płock, Poland

 <https://orcid.org/0000-0002-5633-7329>  [wasilewskism@interia.pl](mailto:wasilewskism@interia.pl)

**KEYWORDS:** Security, municipal, system, managing, coordination

## WPROWADZENIE

Wspólnota lokalna jest nie tylko tworem prawno-administracyjnym, służącym realizacji misji, celów oraz funkcji państwa i narodu ale jest też przestrzenią, w której dana społeczność i wchodzące w jej skład osoby mogą decydować o sprawach życia codziennego takich jak na przykład miejsce postawienia placu zabaw, stworzenie dodatkowego przejścia dla pieszych, przebudowa parku czy organizacja zajęć dla seniorów<sup>1</sup>.

Samorząd lokalny „[...] jest wynikiem instynktu samozachowawczego, przy pewnym rozwoju którego człowiek chce stanowić o sobie, o kwestiach, dotyczących jego i sąsiadów, wraz z tymi ostatnimi. Zadośćuczynienie temu popędowi, w granicach ekonomicznej i kulturalnej ewolucji społecznej i nadanie powstałemu na tym gruncie związkowi imperium, leży w interesie państwa”<sup>2</sup>. Zdaniem Aleksandra Krońskiego, „prawo mieszkańców danego terytorium do decydowania o swoich interesach nie jest więc prawem naturalnym, lecz ma swoje źródło w prawie państwowym”<sup>3</sup>.

Oprócz praw, które zostały nadane samorządom lokalnym i lokalnej społeczności, nadano także obowiązki, które powinny być wykonywane. Jednym z takich obowiązków jest wspieranie państwa w zapewnianiu bezpieczeństwa swoim obywatelom (obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa swoim obywatelom wynika wprost z Art. 5 Konstytucji: „Art. 5. 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”<sup>4</sup>).

Zgodnie ze Strategią Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 (dalej: Strategia), od władz lokalnych (tak jak i od władz na szczeblu państwowym) wymaga się przeciwdziałania wszystkim potencjalnym zagrożeniom

---

<sup>1</sup> Są to przykłady projektów zgłaszanych w budżetach partycypacyjnych przez lokalne społeczności.

<sup>2</sup> A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, wyd. Nakładem Związku Powiatów Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1932, s. 5 i 22.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 6.

<sup>4</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).

bezpieczeństwa, posiadania zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego gwarantującego szybkie i sprawne działanie w każdych warunkach oraz w reakcji na wszelkiego typu zagrożenia i kryzysy. Jak stanowi wspomniana Strategia, „przeciwdziałanie wszystkim potencjalnym zagrożeniom bezpieczeństwa wymaga posiadania zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, gwarantującego szybkie i sprawne działanie w każdych warunkach oraz w reakcji na wszelkiego typu zagrożenia i kryzysy”<sup>5</sup>. W realizację Strategii zaangażowane będą wszystkie podmioty odpowiedzialne za umacnianie bezpieczeństwa narodowego, a w szczególności ministrowie, szefowie urzędów centralnych, wojewodowie, organy samorządu terytorialnego.

Mając powyższe na uwadze, postanowiono sprawdzić efektywność podsystemu kierowania bezpieczeństwem na poziomie gminy oraz wpływ poziomu bezpieczeństwa w gminie na poziom bezpieczeństwa państwa.

## **METODOLOGIA BADAŃ**

Przystępując do badań, znając prawa i obowiązki samorządów lokalnych wynikające z przepisów, sformułowano pytanie: Jakie uwarunkowania i w jaki sposób determinują funkcjonowanie lokalnego - gminnego systemu bezpieczeństwa?

Szukając odpowiedzi na tak sformułowane pytanie badawcze, uznano za zasadne postawić pytania szczegółowe. Brzmiały one:

1. Czy, a jeśli tak, to dlaczego gminny system bezpieczeństwa stanowi element systemu bezpieczeństwa narodowego?
2. Jak funkcjonuje podsystem kierowania bezpieczeństwem i jakie oddziaływania występują pomiędzy nim, a podsystemu wykonawczym (operacyjnym)?
3. Jakie obszary funkcjonowania gminnego systemu bezpieczeństwa, w tym podsystemu kierowania, wymagają zmian w celu optymalnego jego funkcjonowania?

Na etapie konceptualizacji przedmiotowego badania postawiono hipotezę, iż istnieje szereg uwarunkowań determinujących funkcjonowanie gminy w systemie bezpieczeństwa narodowego oraz gminnego systemu bezpieczeństwa. Z dużym prawdopodobieństwem należy jednak przyjąć, że istniejący podsystem kierowania bezpieczeństwem nie jest efektywny. Fakt ten może mieć znaczący wpływ na optymalne funkcjonowanie systemu

---

<sup>5</sup> *Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* - Uchwała Rady Ministrów z 9 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 (M.P. z 2013 r. poz. 377), s. 3.

bezpieczeństwa narodowego. To z kolei przekłada się na poziom bezpieczeństwa społeczeństwa i państwa. Powyższa wada systemu wynika m.in. z mnogości niezależnych systemów i organizacji, braku spójności prawa, rozproszenia funkcji nadzorczych i kierowniczych, niejasności procesu zarządzania systemem koordynacji działań.

Mając na względzie obszerny, z perspektywy ontologii i holizmu, temat <sup>6</sup>, a jednocześnie ramy publikacyjne, w artykule zaprezentowano jedynie ogólne (wybrane) aspekty funkcjonowania gminy w systemie bezpieczeństwa narodowego oraz lokalnego systemu bezpieczeństwa. Szczególną uwagę poświęcono obszarowi kierowania bezpieczeństwem na poziomie gminy, w tym relacjom zachodzącym pomiędzy poszczególnymi elementami podsystemu kierowania i podsystemu wykonawczego (operacyjnego). Pominięto aspekty funkcjonowania podsystemu obronnego i podsystemu wsparcia. Odstąpiono od definiowania podstawowych pojęć takich jak: system, bezpieczeństwo, samorząd.

W części poświęconej strategicznym i prawnym uwarunkowaniom funkcjonowania gminy w systemie bezpieczeństwa narodowego, uwagę poświęcono podstawowym, ogólnym uwarunkowaniom wynikającym z Konstytucji, wybranych aktów prawnych oraz dokumentów strategicznych. W kolejnej części poddano analizie przepisy prawa powszechnie obowiązującego w tym określających pragmatyki wybranych organów (podmiotów) podsystemu operacyjnego.

Nie analizowano funkcjonowania gmin, a tym samym jej organów na tzw. prawach powiatu, co wynikało z odmienności rozwiązań prawnych w przedmiotowym zakresie, w komparacji do gmin nie posiadających takiego charakteru<sup>7</sup>. Dlatego też w niniejszej pracy autor posługuje się takimi pojęciami jak: gmina, rada gminy i wójt.

Publikację oparto na wynikach badań jakie przeprowadzono w okresie od lipca 2017 r. do maja 2019 r. Obejmowały one ankiety sondażowe na wybranych populacjach oraz wywiady eksperckie. Badania przeprowadzono w związku z aktualnie prowadzonymi pracami badawczymi nad gminnym systemem bezpieczeństwa. Badania ankietowe realizowano na populacjach stanowiących reprezentację przedstawicieli organów i urzędów gmin. Zastosowano w nich losowy dobór próby z interwalem =  $16,63 \approx 16$  (6 % próba tj.  $144,72 \approx$

---

<sup>6</sup> Koncepcja i dysertacja na temat *Gminnego systemu bezpieczeństwa* jest przedmiotem oddzielnych, aktualnie prowadzonych badań autora ww. tekstu.

<sup>7</sup> Gminy na prawach powiatu zarówno w przestrzeni ogólnoadministracyjnej, jak i bezpieczeństwa funkcjonują w znacznym procencie, jak powiat. Rady powiatu oraz burmistrz, prezydent miasta, korzystają z szeregu prerogatyw przysługujących zarządowi powiatu – starości (np. w zakresie nadzoru, kierowania i kontroli służb, inspekcji i straży podsystemu administracji państwowej).

145 gmin,  $2\,412 \div 145 = 16,63$ ). Kwestionariusze wysłano do wytypowanej populacji 145 podmiotów. Z odpowiedziami wróciło 91 ankiet – 62,71 %<sup>8</sup>. Populację Nr 2 podzielono na trzy grupy. W konsekwencji w badaniu udział wzięli przedstawiciele Komend Powiatowych Państwowej Straży Pożarnej, Wojskowych Komend Uzuppełnień i Wojewódzkich Sztabów Wojskowych oraz Główny Inspektor Ochrony Środowiska. W etapie czwartym przedmiotowych badań przeprowadzono wywiady eksperckie, które miały na celu uzyskanie opinii ekspertów w zakresie badanego problemu, zweryfikowanie oraz porównanie opinii pozyskanych z wywiadów z opiniami uzyskanymi w badaniu ankietowym. W wywiadzie wzięło udział i zaprezentowało swoje opinie 19 ekspertów m.in. z Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Wyższej Szkoły Bankowej w Gdyni, Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa, Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Wyższej Szkoły Prawa i Administracji w Warszawie, Wojskowej Akademii Technicznej, Wojsk Obrony Terytorialnej, Departamentu Prawa i Bezpieczeństwa Pozamilitarnego Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

Analiza dokumentów oraz opinii ww. respondentów pozwoliła na zbadanie części obszaru funkcjonowania gminy w systemie bezpieczeństwa narodowego oraz działania gminnego systemu bezpieczeństwa. Wyniki badań zaprezentowano w niniejszym artykule.

Należy w tym miejscu również wspomnieć, że przeprowadzone analizy zawierają elementy trzech najważniejszych celów badań:

1. eksploracji - aby lepiej zrozumieć przedmiotową problematykę i poznać możliwości podjęcia szerszych badań;
2. opisu - jako dobrego wstępu do wyjaśnienia zjawiska;
3. wyjaśnienia - w celu zrozumienia zachodzących procesów i interakcji.

## **STRATEGICZNE I PRAWNE UWARUNKOWANIA FUNKCJONOWANIA GMINY W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO**

### **Analiza dokumentów strategicznych**

W Białej Księdze Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Biała Księga) wskazano interesy narodowe w obszarze bezpieczeństwa. Wyprowadzono z nich odpowiadające im

---

<sup>8</sup> Osoby, które uczestniczyły w badaniu, jako respondenci udzielający odpowiedzi, zajmowały w urzędach gmin różne stanowiska służbowe i odpowiadały za różne sfery działania urzędu (gminy).

zestawy celów strategicznych o charakterze operacyjnym i preparacyjnym (przygotowawczym)<sup>9</sup>. Z katalogu interesów narodowych oraz celów strategicznych, wskazanych w Białej Księdze, wybrać można te dotyczące, pośrednio lub bezpośrednio, samorząd terytorialny<sup>10</sup>. Cele operacyjne (kierunki działań – gotowość), które warto wskazać to:

1. eliminowanie źródeł zagrożeń dla swobody korzystania z praw i wolności oraz konsekwentne ściganie i karanie sprawców wykroczeń przeciwko tej swobodzie;
2. utrzymywanie wysokiej gotowości planistycznej, szkoleniowej i operacyjnej do szybkiego reagowania na zagrożenia kryzysowe (indywidualne dla obywateli i zbiorowe dla ludności oraz ich dóbr);
3. informacyjne, edukacyjne, kulturowe, naukowo-techniczne i inne wsparcie działania operacyjnych ogniw systemu bezpieczeństwa narodowego.

Cele preparacyjne (zakres przygotowań – zdolności) to:

1. budowa, utrzymanie i transformacja zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, w tym podsystemu kierowania oraz podsystemów wykonawczych (operacyjnych i wsparcia);
2. doskonalenie zasad, procedur oraz zdolności współdziałania podmiotów społecznego potencjału państwa ze służbami odpowiedzialnymi za ich ochronę i obronę w czasie pokoju, kryzysu i wojny.

Przywoływana Strategia określa dla organów samorządu terytorialnego dość duży wachlarz zadań mających być konsekwencją jej realizowania. Są to<sup>11</sup>:

- wykrywanie, zapobieganie, monitorowanie zagrożeń bezpieczeństwa państwa na administrowanych obszarach,
- przeciwdziałanie i likwidacja skutków w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowej,
- koordynowanie przedsięwzięć związanych z przygotowaniem obronnym na administrowanym obszarze,

---

<sup>9</sup> *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013, s. 103.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 104.

<sup>11</sup> System realizacji strategii/Podmioty odpowiedzialne za wdrożenie i monitorowanie realizacji strategii oraz jej ocenę. Tabela 5. Strategia Rozwoju Systemu ..., op. cit., s. 93.

- wdrażanie i realizacja zadań związanych z zabezpieczeniem potrzeb bytowych ludności, w tym zaopatrzenia w wodę, ochroną ludności i obroną cywilną w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowej,
- uwzględnianie w dokumentach dotyczących: rozwoju regionalnego, planowania i zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska naturalnego oraz kultury i ochrony dziedzictwa narodowego -potrzeb i wymagań obronności i bezpieczeństwa,
- realizacja zadań obronnych związanych z zabezpieczeniem potrzeb sił zbrojnych i wojsk sojuszniczych.

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (dalej: Strategia Rozwoju) określa nowy model rozwoju – suwerenną wizję strategiczną, zasady, cele i priorytety rozwoju kraju w wymiarze gospodarczym, społecznym i przestrzennym do 2020 r. oraz w perspektywie do 2030 r. Według autorów Strategii Rozwoju obszarami wyzwań są m.in.: starzenie się społeczeństwa; ograniczone zasoby wody, surowców i energii – stwarzające zagrożenie w kontekście bezpieczeństwa i jakości życia oraz perspektyw rozwoju sektorów bazujących na tych zasobach; utrzymujące się nierówności terytorialne w sferze rozwoju gospodarczego, skutkujące występowaniem obszarów ograniczonego dostępu do usług publicznych oraz słabym wykorzystaniem lokalnych potencjałów. Działaniami w obszarze bezpieczeństwa narodowego są między innymi<sup>12</sup>:

1. Zapewnienie warunków prawnych i organizacyjnych na rzecz sprawnego kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa poprzez doskonalenie mechanizmu koordynacji działań i współpracy podmiotów właściwych w zakresie bezpieczeństwa narodowego.
2. Dookreślenie roli struktur i instytucji państwowych funkcjonujących w okresie pokoju, kryzysu i wojny.
3. Zapewnienie systemu łączności dla potrzeb kierowania bezpieczeństwem narodowym, szybkiej i niezawodnej wymiany informacji niejawnych oraz jego sprawności i odporności na zagrożenia w cyberprzestrzeni.

---

<sup>12</sup> *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* - Uchwała Nr 8 Rady Ministrów 14 lutego 2017 r. (M.P. z 2017 poz. 260), s. 18-23.

4. Zapewnienie spójności procesów planowania obronnego i zarządzania kryzysowego oraz tożsamości działań podmiotów i struktur państwa ujętych w dokumentach planistycznych.
5. Uproszczenie procedur udzielania pomocy organom administracji publicznej w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych.
6. Doskonalenie działań i procedur planowania przestrzennego uwzględniającego wymagania obronności i bezpieczeństwa państwa.
7. Kształtowanie kapitału społecznego na rzecz bezpieczeństwa, m.in. poprzez podtrzymywanie i upowszechnianie wartości patriotycznych, rozwój świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej oraz pogłębianie umiejętności rozpoznawania zagrożeń w życiu codziennym, w tym w cyberprzestrzeni.
8. Poprawa ochrony ludności przed skutkami zagrożeń dla bezpieczeństwa powszechnego poprzez:
  - a. zwiększenie skuteczności przygotowania, przeciwdziałania i reagowania w sytuacjach zagrożeń, w tym poprawa efektywności zarządzania kryzysowego,
  - b. określenie funkcjonowania, zasad i sposobu realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej oraz wprowadzenie nowych rozwiązań w zakresie integracji ratownictwa i pomocy humanitarnej,
  - c. doskonalenie wiedzy, umiejętności i kompetencji ratowników<sup>13</sup>.

Jak wskazano w Białej Księdze: „Gospodarczy potencjał bezpieczeństwa (w połączeniu z wolą polityczną decydentów) stanowi podstawę do określenia potęgi, skuteczności i pozycji międzynarodowej państwa”<sup>14</sup>. Jej autorzy wymieniają również aspekty bezpieczeństwa finansowego państwa, którymi są: stabilność sektora finansowego, wielkość długu publicznego oraz wielkość i struktura rezerw dewizowych kraju<sup>15</sup>. Z kolei Strategia Rozwoju jako jedno z wewnętrznych czynników ryzyka wymienia m.in. utrzymujące się nierówności terytorialne w sferze rozwoju gospodarczego, skutkujące występowaniem obszarów ograniczonego dostępu do usług publicznych oraz słabym wykorzystaniem lokalnych potencjałów<sup>16</sup>. Czytamy w niej, iż bezpośredni wpływ na procesy rozwojowe gospodarki ma bezpieczeństwo ekonomiczne,

---

<sup>13</sup> Strategia narzecz..., op. cit., s. 357-362.

<sup>14</sup> Biała Księga ..., op. cit., s. 88.

<sup>15</sup> Ibidem, s. 91.

<sup>16</sup> Strategia narzecz..., op. cit., s. 18-23.



rozumiane jako odporność państwa na negatywne impulsy rozwojowe i kryzysy finansowe. Powyższe założenia stanowią niewątpliwie uwarunkowania funkcjonowania gminy w tym obszarze – bezpieczeństwa ekonomicznego.

### **Analiza aktów prawnych warunkujących funkcjonowanie gminy w systemie bezpieczeństwa narodowego**

W myśl art. 164 Konstytucji RP<sup>17</sup> i art. 6 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>18</sup>, gmina wykonuje wszelkie zadania (wszelkie sprawy) samorządu terytorialnego, nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Należą do tego katalogu zadania publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Zadania publiczne przewidziane w konstytucji bezpośrednio dla samorządu, mają jedynie (albo aż) służyć „zaspokajaniu potrzeb wspólnoty”. Konstytucja nie wylicza jednak bezpośrednio tych zadań. Wskazuje za to, że są one wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Część przepisów ustawowych w sposób bezpośredni wskazuje, które z zadań są zadaniami własnymi, a które należą do zadań tzw. zleconych. Obydwie grupy zadań, niezależnie od formy ich przyjęcia przez gminę do realizacji (wprost z przepisów, porozumień, umów itd.), jeżeli tylko mają służyć zaspokajaniu potrzeb wspólnoty lub zadań państwa, są w kompetencji gminy. Obowiązkiem państwa w tym samorządzie terytorialnym wynikającym wprost z konstytucji, jest m.in. zapewnienie: ochrony mniejszości narodowych i etnicznych (art. 35), ochrony życia (art. 38), ochrony wolności (art. 41), ochrony informacji (art. 51), ochrony własności (art. 64), bezpiecznych warunków pracy (art. 66), zabezpieczenia społecznego (art. 67), ochrony zdrowia (art. 68), ochrony epidemicznej (art. 68), właściwego stanu środowiska i ochrony środowiska (art. 74), warunków przeciwdziałania bezdomności (art. 75).

Uwarunkowania wynikające z polityki bezpieczeństwa państwa to m.in. działanie władzy wykonawczej, ukierunkowanej na tworzenie i wykorzystanie potencjału obronnego do

---

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.)

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 994).

realizacji celów i zadań wynikających z założeń polityki bezpieczeństwa<sup>19</sup>. Zdaniem Janusza Gierszewskiego „Politykę bezpieczeństwa stanowi celowa i zorganizowana działalność organów państwa, zmierzająca do stałego zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, a także współdziałania państwa w tworzeniu bezpieczeństwa międzynarodowego<sup>20</sup>. A ponieważ samorząd terytorialny (organy i społeczeństwo) jest elementem systemu politycznego państwa polskiego, to również na nim spoczywa obowiązek realizacji polityki bezpieczeństwa. Z kolei bezpieczeństwo polityczne może być ujmowane w kategorii władzy, „która jest ukierunkowana na osiągnięcie społecznie akceptowalnych celów, zorganizowanych według obowiązujących przepisów prawa i dysponuje siłą do wsparcia tego działania w relacjach wewnętrznych i zewnętrznych<sup>21</sup>.

Gmina ma również pewne misje, cele, zadania, i funkcje wynikające z uwarunkowań transportowych, gospodarki przestrzennej i infrastruktury technicznej. W szeregu norm prawa materialnego odnajdziemy podstawy takiego stanowiska. Jednymi z istotniejszych, z punktu widzenia badanego problemu, są te zawarte w Ustawie o zarządzaniu kryzysowym<sup>22</sup> (w zakresie infrastruktury krytycznej), Ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>23</sup> (w zakresie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności) i Ustawie o ochronie osób i mienia<sup>24</sup> (w zakresie obiektów i obszarów podlegających obowiązkowej ochronie). Natomiast sektorowe akty prawne z zawartymi w nich normami to m.in.: Prawo energetyczne<sup>25</sup>, Ustawa o transporcie kolejowym<sup>26</sup>, Ustawa o transporcie drogowym<sup>27</sup>, Prawo wodne<sup>28</sup>, Prawo budowlane<sup>29</sup>, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>30</sup> i Ustawa o drogach publicznych<sup>31</sup>.

---

<sup>19</sup> *Słownik terminów w zakresie bezpieczeństwa narodowego*, wyd. Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2002, s. 98.

<sup>20</sup> J. Gierszewski, *Pojęcie i uwarunkowania bezpieczeństwa politycznego*, [w:] *Wybrane problemy bezpieczeństwa. Dziedziny bezpieczeństwa*, red. A. Urbanek, Wydawnictwo Społeczno-Prawne, Słupsk 2013, s. 104.

<sup>21</sup> Por. S. Zalewski, *Bezpieczeństwo polityczne państwa: studium funkcjonalności instytucji*, wyd. Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Siedlce 2010, s. 20–21.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2019 r., poz. 1398).

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2019 r., poz. 1541 ze zm.).

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz.U. z 2018 r., poz. 2142).

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. z 2019 r., poz. 755 ze zm.).

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2019 r., poz. 710 ze zm.).

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2019 r., poz. 58 ze zm.).

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2018 r., poz. 2268 ze zm.).

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2019 r., poz. 1186 ze zm.).

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r., poz. 1945 ze zm.).

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 2068 ze zm.).

Powyżej wskazano jedynie wybrane i bardzo ogólne uwarunkowania funkcjonowania gminy w systemie bezpieczeństwa narodowego, jednak niewątpliwie jest ich więcej, mają różny charakter i moc. Faktem jest jednak, że gmina stanowi element systemu bezpieczeństwa narodowego, jak i stanowi (powinna) samodzielny – gminny podsystem, w tym podsystem kierowania, niezbędny do optymalnej realizacji przypisanych funkcji i zadań.

## **PRAKSEOLOGICZNE ASPEKTY DZIAŁANIA GMINNEGO PODSYSTEMU KIEROWANIA BEZPIECZEŃSTWEM**

Chcąc odpowiedzieć na pytanie: „Jak funkcjonuje podsystem kierowania bezpieczeństwem i jakie oddziaływania występują pomiędzy nim, a podsystemem wykonawczym (operacyjnym)?”, analizie należy poddać prakseologiczne aspekty funkcjonowania gminy w obszarze bezpieczeństwa. W celu osiągnięcia optymalnej realizacji założonych celów wymagana jest duża efektywność (sprawność i ekonomiczność) działania systemu (organizacji). Tak rozumiana efektywność to m.in. skuteczność, korzystność, ekonomiczność<sup>32</sup>.

Czynnikiem determinującym efektywność działania jest niewątpliwie szeroko rozumiane skuteczne kierowanie. Waldemar Kitler stwierdza, iż przez „Kierowanie bezpieczeństwem narodowym rozumie się działalność organów władzy i administracji publicznej obejmującą definiowanie interesów narodowych i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa, planowanie działań strategicznych prowadzących do osiągnięcia tych celów, programowanie i organizowanie przygotowań państwa w dziedzinie bezpieczeństwa oraz koordynowanie i nadzór nad realizacją planów i programów stosownie do potrzeb wynikających z kształtowania się środowiska bezpieczeństwa”<sup>33</sup>. Czynnikiem wpływającym na właściwe (efektywne) działanie systemu (organizacji) jest współdziałanie (oraz współpraca) elementów tego systemu pomiędzy sobą, jak również z otoczeniem. Część ekspertów wyraża opinię<sup>34</sup>, że „Przepisy prawa, określające zakres działalności omawianych wcześniej podmiotów

---

<sup>32</sup> P. Sienkiewicz, H. Świeboda, *Podstawy projektowania systemów bezpieczeństwa państwa*, wyd. Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2015, s. 110.

<sup>33</sup> W. Kitler, *Zarys teorii systemu bezpieczeństwa państwa*, wyd. Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2013, s. 15.

<sup>34</sup> Zespół autorski pod red. W. Kitler, *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP*, wyd. Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2001, s. 160.

bezpieczeństwa<sup>35</sup> i porządku publicznego, stanowią wielokrotnie o współdziałaniu. Analiza tych dokumentów normatywnych pozwala na uzyskanie odpowiedzi na sposoby ujmowania tej instytucji w odniesieniu do konkretnych organów i sformułowanie następujących wniosków:

1. z przepisów prawa wynika, że współdziałającymi partnerami są partnerzy niezależni od siebie, partnerzy samodzielni – niepodporządkowani;
2. ustawy nie rozstrzygają form czy też zasad współdziałania, są one określone w przepisach wykonawczych;
3. współdziałanie może dotyczyć zarówno spraw ogólnych, jak i indywidualnych;
4. ustawy wskazują, kto z czyjego współdziałania ma korzystać, a więc dają – obok ogólnych dyrektyw – upoważnienie do żądania tej formy współpracy w dziedzinach określonych przepisami”.

Istniejące zagrożenia wymuszają (a przynajmniej powinny) na organach władzy przyjęcie postawy prakseologicznej. W Białej Księdze wskazano, iż kompetencje poszczególnych podmiotów systemu bezpieczeństwa są rozproszone lub powielone, że istnieje zbyt dużo organów planistycznych, a koordynacja jest ograniczona. Wskazuje się niespójność prawa, szczególnie w odniesieniu do podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Sytuacja taka powoduje luki kompetencyjne oraz zbędne dublowanie zadań i kompetencji, co prowadzi do marnowania części posiadanych sił i środków. Skutkiem tego może być nieekonomiczność i nieefektywność systemu<sup>36</sup>. Marian Lutostański pisze, że „Pożądaną cechą regulacji prawnej dotyczącej bezpieczeństwa narodowego jest m.in. jasne wskazanie uczestników procesu zarządzania bezpieczeństwem oraz także określenie ich roli i procedur w tym zarządzaniu”<sup>37</sup>. W. Kitler stwierdza natomiast, że „Polski nie do końca <<systemowy>> System Ochrony Ludności cierpi na istnienie znacznej luki w czytelności prawa państwowego; brak ustawy ustrojowej i braki w zakresie precyzyjnego określenia ról w obszarze kierowania; nieczytelne przepisy finansowe (w tym ubezpieczenia); ciągłe eksperymentowanie w obszarze tzw. zarządzania kryzysowego; brak zastosowania zdobyczy nauki polskiej w tej materii na rzecz

---

<sup>35</sup> Uwaga autora wynikająca z kontekstu - podmioty podsystemu wykonawczego systemu bezpieczeństwa narodowego.

<sup>36</sup> *Biała Księga ...*, *op. cit.*, s. 9.

<sup>37</sup> M. Lutostański, *Kultura i logika tworzenia przepisów normujących problematykę bezpieczeństwa. Refleksji kilka*, [w:] *System bezpieczeństwa narodowego RP. Wybrane elementy*, red. W. Kitler, K. Drabik, I. Szostek, wyd. Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2014, s. 82.

przenoszenia na polski grunt idei zasłyszanych, a co gorsze – z błędnym tłumaczeniem intencji tekstów anglo- lub francuskojęzycznych”<sup>38</sup>.

Podsystem kierowania jest kluczowym elementem systemu bezpieczeństwa narodowego. Powinien zapewniać znajomość mogących wystąpić lub występujących zagrożeń, ich analizę, planowanie przygotowania i działania podsystemów operacyjnych i wsparcia oraz zarządzanie (dowodzenie) nimi w trakcie działań<sup>39</sup>.

Umocowanie do zarządzania (kierowania) bezpieczeństwem w gminie, odnajdziemy w aktach ustrojowych, ustawach szczególnych, normach i przepisach sektorowych. Ustawa o samorządzie gminnym w art. 7 wymienia podstawowe zadania gminy, w tym sprawy: porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego oraz utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych. Wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Do zadań wójta jako organu wykonawczego należy m.in. kierowanie bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentowanie jej na zewnątrz. Wójt opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy. Jeżeli w inny sposób nie można usunąć bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia ludzi lub dla mienia, wójt może zarządzić ewakuację z obszarów bezpośrednio zagrożonych. Wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy. Jako kierownik urzędu ma uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych<sup>40</sup>. Status prawny podległych wójtowi pracowników samorządowych określa odrębna ustawa<sup>41</sup>. W realizacji zadań własnych gminy wójt podlega wyłącznie radzie gminy. W przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej działa on na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

W świetle art. 19 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym<sup>42</sup> (dalej: u.o.z.k.) wójt jest organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy. Spoczywa na nim obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego

---

<sup>38</sup> Zespół autorski pod red. W. Kitler, *Obrona cywilna, op. cit.*, s. 124.

<sup>39</sup> *Biała Księga ...*, *op. cit.*, s. 37.

<sup>40</sup> Jak starano się wyjaśnić później – tylko w stosunku do wskazanych osób.

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1282).

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1401 ze zm.).

jeżeli, jako pierwszy otrzymał informację o wystąpieniu zagrożenia. Do jego w sprawach zarządzania kryzysowego należy m.in.:

1. kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy,
2. wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta,<sup>43</sup>
3. zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym<sup>44</sup>,
4. współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym,
5. organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej,
6. współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne<sup>45</sup> oraz,
7. realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa<sup>46</sup>.

Powyższe zadania wójt wykonuje przy pomocy komórki organizacyjnej urzędu gminy właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego. Jego organem pomocniczym, w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest, powoływany przez niego, gminny zespół

---

<sup>43</sup> Zapis odnoszący się do przepisów wynikających z Ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2019 poz. 1541 ze zm.).

<sup>44</sup> Do zadań wójta należy więc m.in. kierowanie reagowaniem oraz zapobieganie i przeciwdziałanie zdarzeniom (lub tylko skutkom) o charakterze terrorystycznym. Jednak w myśl w art. 3 ust.1 Ustawy z 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 796) to Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, odpowiada za zapobieganie zdarzeniom o charakterze terrorystycznym, a minister właściwy do spraw wewnętrznych odpowiada za przygotowanie do przejmowania kontroli nad zdarzeniami o charakterze terrorystycznym w drodze zaplanowanych przedsięwzięć, reagowanie w przypadku wystąpienia takich zdarzeń oraz odtwarzanie zasobów przeznaczonych do reagowania na te zdarzenia. Natomiast kierującym działaniami antyterrorystycznymi podejmowanymi przez właściwe służby lub organy w ramach ich ustawowych zadań na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym jest funkcjonariusz Policji lub żołnierz Żandarmerii Wojskowej (art. 18).

<sup>45</sup> Zgodnie z brzmieniem przepisu, zadaniem jest: zapewnienia współdziałania podmiotom prowadzącym akcje „ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne”. Czy w związku z tym nie realizuje takiego zadani w stosunku do innych podmiotów biorących udział w działaniach kryzysowych?

<sup>46</sup> Zapis ów odnosi się do przepisów wynikających z Ustawy o powszechnym obowiązku obrony. Zastanawiać może fakt, dlaczego w ustawie o zarządzaniu kryzysowym ujęto akurat tylko ten wymów i dlaczego ustawodawca powieliła zapisy (obowiązki odpowiednich organów) widniejące już w innej ustawie. Przy indywidualnych rozstrzygnięciach administracyjnych może to rodzić problemy proceduralne i procesowe.

zarządzania kryzysowego. W jego skład mogą wchodzić na zasadzie powołania<sup>47</sup> m.in. pracownicy zespolonych służb, inspekcji i straży<sup>48</sup>, skierowani przez przełożonych do wykonywania zadań w tym zespole na wniosek<sup>49</sup> wójta. W skład zespołu gminnego mogą wchodzić również inne osoby zaproszone przez wójta. Zespół wykonuje takie zadania jak: ocena występujących i potencjalnych zagrożeń, przygotowywanie propozycji działań, przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami, opiniowanie wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego.

Z opisanych powyżej rozwiązań wynika, że skierowani pracownicy służb zespolonych wykonują jedynie funkcje analityczno-doradcze. Po analizie logicznej i semantycznej wskazywanych przepisów rodzą się pytania wynikające z nieprecyzyjności, fakultatywności i swoistej niekonsekwencji w przyjętej normie prawnej. A mianowicie: dlaczego w jednym przepisie mówi się o powoływaniu pracowników, natomiast w kolejnym o zaproszeniu osób lub skierowaniu pracowników przez przełożonych na wniosek wójta; jaki jest tryb i zasady powoływania i taka forma czy moc wniosku? Dlaczego określono przedstawicieli zespolonych służb, inspekcji i straży pojęciem pracowników, a nie np. przedstawicieli organów<sup>50</sup>? Znane autorowi publikacje naukowe nie odnoszą się do tego zagadnienia i nie udzielają na nie odpowiedzi<sup>51</sup>. W materii tej należałoby się odnieść raczej do dorobku praktyki, decyzji właściwych organów nadzoru lub kontroli bądź zwyczaju i zasad dobrej praktyki. Czy jednak tak być powinno? To kolejne pytanie. Natomiast fakt, że zachodzi możliwość interpretacyjna, powoduje osłabienie funkcji kierowania, nadzoru i zarządzania właściwych organów, co z kolei przekładać się może na słabość systemu kierowania bezpieczeństwem.

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej<sup>52</sup> (dalej: u.o.k.ż.) w art. 8 zawiera normę, z której wynika, że w czasie stanu klęski żywiołowej działaniami

---

<sup>47</sup> Ustawa nie określa podstawy prawnej w zakresie trybu i formy powołania (procedurę taką przewidują między innymi Kodeks pracy, ustawa o pracownikach samorządowych, ustawa o pracownikach urzędów państwowych). Formę taką wypracowuje praktyka oraz decyzje organów nadzorczych nad organami gminy (wojewoda).

<sup>48</sup> W zapisie ustawowym nie dookreślono podmiotów pracujących w zespole zarządzania kryzysowego. Zdaniem autora w skład zespołów mogą i powinni wchodzić również przedstawiciele organów niezespolonych. Chyba, że ustawodawca świadomie ograniczył skład zespołu do przedstawicieli administracji zespolonej.

<sup>49</sup> Uwaga jak wyżej.

<sup>50</sup> 1. Najczęściej nie są to pracownicy w rozumieniu Kodeksu pracy, a funkcjonariusze, których status regulują oddzielne pragmatyki lub urzędnicy służby cywilnej. 2. Tryb powołania wiąże się często ze specjalną formą jak również specjalnym obwarowaniem w przypadku odwoływania (funkcjonariuszy) – tryb administracyjny. 3. Powołanie wiąże się z obowiązkiem, z kolei zaproszenie z dobrowolnością.

<sup>51</sup> W celu zweryfikowania celowości takich a nie innych rozwiązań oraz ich efektywności wskazanym by było przeprowadzenie stosownych badań np. poprzez wywiad ekspercki.

<sup>52</sup> Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1897 ze zm.).

prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono tylko na obszarze gminy, kieruje wójt (burmistrz, prezydent miasta). W zakresie tych działań może on wydawać polecenia wiążące organom jednostek pomocniczych<sup>53</sup>, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze gminy oraz kierownikom jednostek organizacyjnych<sup>54</sup> czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze gminy. W zakresie działań wójt może występować również do kierowników innych jednostek organizacyjnych, działających na obszarze gminy, z wnioskami o wykonanie czynności niezbędnych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. W razie odmowy wykonania tych czynności lub ich niewłaściwego wykonywania wójt niezwłocznie zawiadamia organ, któremu podlega kierownik takiej jednostki lub organowi, który sprawuje nad nim nadzór<sup>55</sup>.

W razie niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, wojewoda z inicjatywy własnej lub na wniosek starosty może zawiesić uprawnienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz wyznaczyć pełnomocnika do kierowania tymi działaniami. Zadać można kolejne pytania, a mianowicie, co jeżeli niemożność właściwego kierowania wynika z faktu braku współdziałania ze strony podmiotów administracji państwowej oraz co z pozostałymi kompetencjami organów gminy i sposobem ich realizacji w wypadku zawieszania uprawnień wynikających jedynie z tej ustawy<sup>56</sup>?

---

<sup>53</sup> Gminy (ustawodawca zdaje się z założenia przyjąć, iż jeżeli mowa jest o gminie, należy rozumieć, że będą to organy jednostki pomocniczej gminy). Chociaż czytając dalej ten przepis nie ma już takiej pewności co do trafności zapisów. Ustawodawca bowiem dalej w tej samej normie w dalszym ciągu nie jest precyzyjny w zapisach. Czytamy bowiem o jednostkach ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze gminy (nie gminnych jednostkach ochrony).

<sup>54</sup> Pojęcie szerokie – jednostką organizacyjną może być zarówno jednostka gminy jak i państwowa jednostka organizacyjna – zakład, spółka, gospodarstwo, agencja; gminne, powiatowe, wojewódzkie służby, inspekcje i straże itd.

<sup>55</sup> Zdaniem autora w normie tej, biorąc pod uwagę zapisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym, nie zachodzi analogia i logika pojęciowa, ponieważ w jednej czytamy o *pracownikach* i *osobach*, a w drugiej *kierownikach jednostek*. Chyba, że ustawodawcy chodziło o takie właśnie rozróżnienie podmiotowe, w zależności od charakteru wykonywanych funkcji. Ponadto pomijając dwie różne możliwe dyspozycje, czyli wydawanie wiążących poleceń i wnioskowanie o podjęcie niezbędnych czynności, dotyczące poniekąd tych samych podmiotów, obie te instytucje prawne (za wyjątkiem możliwości zawiadamiania organów wyższego rzędu lub dochodzenia roszczeń na drodze administracyjno-prawnej) nie zawierają jednoznacznych narzędzi egzekucji.

<sup>56</sup> Konstytucja oraz ustawa o samorządzie gminnym określają przypadki i formy zawieszania i odwoływania organów gminy. Akty te jednak nie mówią o częściowym zawieszeniu lub odwołaniu organów, a o całkowitym. Poza tym w kontekście zapisów ustawy o zwalczaniu klęski żywiołowej, namysłu wymaga sposób funkcjonowania gminy przy częściowym zawieszeniu jej uprawnień. Tym bardziej, że katalog zadań w kierowaniu w czasie klęski żywiołowej nie jest określony.



Analizując treść rozwiązań u.o.k.ż. z perspektywy semiotycznej, można by sądzić, że wójt kieruje jedynie działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub usunięcia jej skutków. Czy oznacza to, że:

- ustawa obliguje organy gminy jedynie do realizacji zadań mających na celu zapobieżenie następstwom klęsk, a nie przyczynom ich powstawania,
- organy gminy wykonują, tylko zadania fazy zapobieganiem skutkom i ewentualnie odbudowy,
- nie wykonują zadań fazy przygotowania i reagowania,

a w związku z tym, że zadania gminnego podsystemu są ograniczone li tylko do skutków, a nie do przyczyn ich powstania? Praktyka (jeżeli możemy o takiej mówić)<sup>57</sup>, a raczej realizowane scenariusze koncepcyjno-planistyczne i ćwiczebne nie dają jednoznacznych przesłanek do rozstrzygnięcia tego problemu.

Powyżej poddano ogólnej analizie logicznej i fragmentarycznej analizie semantycznej dwa systemowe rozwiązania prawne – system zarządzania kryzysowego oraz drugi z nim powiązany ontologicznie, skorelowany przedmiotowo i podmiotowo system działania w czasie klęski żywiołowej. Biorąc pod uwagę regulowane przez ww. akty prawne obszary funkcjonowania państwa, wraz z ujętymi w nich sytuacjami kryzysowymi i wynikającymi z nich zagrożeniami (zdarzeniami)<sup>58</sup> o charakterze terrorystycznym, należy w tym miejscu poddać analizie jeszcze jeden, a mianowicie Ustawę z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (dalej u.o.d.a.)<sup>59</sup>. W ustawie czytamy, że działania antyterrorystyczne – to działania organów administracji publicznej polegające na zapobieganiu zdarzeniom o charakterze terrorystycznym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych przedsięwzięć, reagowaniu w przypadku wystąpienia takich zdarzeń oraz usuwaniu ich skutków, w tym odtwarzaniu zasobów przeznaczonych do reagowania na nie. Organami właściwymi są odpowiednio Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz minister właściwy do spraw wewnętrznych<sup>60</sup>. Organami administracji publicznej, właścicielami i posiadaczami obiektów, instalacji, urządzeń infrastruktury administracji publicznej lub

---

<sup>57</sup> W Polsce stanu klęski żywiołowej nie wprowadzano. Zapobieganie skutkom klęsk żywiołowych i ich usuwanie do czasu uchwalenia obecnej ustawy, odbywało się m.in. na podstawie Dekretu z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych (Dz. U. Nr 23, poz. 93 ze zm.), jak i na podstawie innych obowiązujących wówczas ustaw szczególnych. Dlatego też trudno postawić tezę o istnieniu determinant praktycznych.

<sup>58</sup> art. 3 i art. 19 u.o.z.k. oraz art. 3 u.o.k.ż.

<sup>59</sup> Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 796).

<sup>60</sup> art. 3 u.o.d.a.

infrastruktury krytycznej współpracują z organami, służbami i instytucjami właściwymi w sprawach bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego przy realizacji działań antyterrorystycznych<sup>61</sup>.

Kierującym działaniami antyterrorystycznymi, zgodnie z przedmiotową ustawą, podejmowanymi przez właściwe służby lub organy w ramach ich ustawowych zadań na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym, jest funkcjonariusz Policji lub żołnierz Żandarmerii Wojskowej<sup>62</sup>. Jednak zadanie związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym, w świetle u.o.z.k., jest również zadaniem wójta. Współdziała on w tym zakresie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Z kolei w czasie klęski żywiołowej, która może być skutkiem zdarzeń o charakterze terrorystycznym, wójt kieruje działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia tym skutkom lub ich usunięcia (zdarzeń lub skutków).

Porównanie treści trzech omawianych dokumentów, w zakresie realizacji zadań związanych z zagrożeniem terrorystycznym, jest podstawą do postawienia hipotezy o dychotomii rozstrzygnięć, dwoistości podmiotowej systemu kierowania, a w związku z tym, o niespójności (braku korelacji lub jednolitości) system kierowania, w konsekwencji jego nieskuteczności. Wynika to jednoznacznie z dualizmu źródeł prawnych regulujących ten sam obszar przedmiotowy, dalej z - niejednoznaczności i interpretacyjności przepisów (choćby z punktu widzenia semantyki), wskazanych (zdaniem autora) odmiennych wektorów oddziaływania pomiędzy elementami systemu. W. Kitler w swoich pracach wskazuje co prawda możliwość różnych kierunków poziomego oddziaływania podmiotów systemu bezpieczeństwa, z góry na dół lub odwrotnie z dołu do góry<sup>63</sup>. Jednak analizując ww. przepisy i stosując je solidarnie, mamy do czynienia z jednoczesnym oddziaływaniem w obu kierunkach na raz, jednak nie jako sprzężenie zwrotne, ale poniekąd jako wzajemnie się wykluczające. Przykładem tego, oprócz wskazanych przepisów o prerogatywach w kierowaniu realizowanym przez dwa różne organy właściwe w sprawie, jest również zapis art. 4 ust 3 u.o.d.a. Stanowi on że w przypadku powzięcia informacji o możliwości wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym zagrażającego infrastrukturze administracji publicznej lub infrastrukturze krytycznej, życiu lub zdrowiu ludzi, mieniu w znacznych rozmiarach,

---

<sup>61</sup> art. 4 ust 1 u.o.d.a.

<sup>62</sup> art. 18 u.o.d.a.

<sup>63</sup> m.in. w: W. Kitler, *Bezpieczeństwo Narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, wyd. Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 348.

dziedzictwu narodowemu lub środowisku, Szef ABW może wydawać polecenia organom administracji publicznej. Natomiast, zgodnie z art. 9 ust. 2 u.o.k.ż., to wójt może wydawać wiążące polecenia kierownikom jednostek organizacyjnych, czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze gminy. Na mocy art. 2 i art. 19 u.o.z.k. jest organem właściwym w sprawie zarządzania kryzysowego i kierowania reagowaniem.

Analiza porównawcza u.o.z.k. i u.o.d.a może budzić również zastanowienie w związku z zawartymi w nich definicjami. Mianowicie zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów infrastruktury krytycznej<sup>64</sup>. Natomiast działania antyterrorystyczne to działania organów administracji publicznej, polegające na zapobieganiu zdarzeniom o charakterze terrorystycznym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych przedsięwzięć, reagowaniu w przypadku wystąpienia takich zdarzeń oraz usuwaniu ich skutków, w tym odtwarzaniu zasobów przeznaczonych do reagowania na nie<sup>65</sup>. Mamy więc do czynienia ze swoistym obiectum diferunt idem deficiens<sup>66</sup>, co nie powinno mieć raczej miejsca, chyba, że ustawodawca potraktował u.o.d.a. jako *lex specialis* w stosunku do u.o.z.k.

Na problem niejasności przepisów zwrócili również uwagę respondenci biorący udział w wykorzystanym badaniu, którzy podnosili problem braku przejrzystości przepisów i rozdwojenia kompetencyjnego. Z brakiem konwergencji mamy również do czynienia w zakresie przepisów kompetencyjnych gminnego podsystemu kierowania i podmiotów podsystemu wykonawczego (operacyjnego).

W obszarze bezpieczeństwa narodowego państwa, jako jeden z podstawowych systemów, funkcjonuje podsystem wykonawczy (ochronny – operacyjny). Działanie tego podsystemu związane jest z bezpośrednim reagowaniem na wystąpienie szeregu różnorodnych zagrożeń. Funkcjonuje on na bazie specjalistycznych służb, inspekcji i straży, nadzorów, dozorów i urzędów. Z ontologii zagrożeń oraz praktyki ich neutralizacji wynika, że część z elementów tego podsystemu ma znaczącą i priorytetową rolę. Jest to system ratowniczy, system ochrony

---

<sup>64</sup> art. 2 u.o.z.k.

<sup>65</sup> art. 2 pkt. 1 u.o.d.a.

<sup>66</sup> Dwie inne rzeczy zdefiniowane przez taką samą definicję.

porządku publicznego oraz siły zbrojne jako komponent ich wsparcia. W tym pierwszym wiodącą rolę pełnią podmioty systemu ratowniczo-gaśniczego i ratownictwa medycznego, w drugim Policja, a w trzecim poszczególne rodzaje wojsk.

Podsystem ratowniczy (ratowniczo-gaśniczy) funkcjonuje głównie na bazie Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej<sup>67</sup> oraz Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej<sup>68</sup>. Szczegółowe przepisy w sprawie kierowania działaniami ratowniczo-gaśniczymi określają Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 lipca 1992 r. w sprawie zakresu i trybu korzystania z praw przez kierującego działaniem ratowniczym<sup>69</sup>, Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad kierowania i współdziałania jednostek ochrony przeciwpożarowej biorących udział w działaniu ratowniczym<sup>70</sup> oraz Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego<sup>71</sup>. Krajowy system ratowniczo-gaśniczy ma na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska poprzez: walkę z pożarami lub innymi klęskami żywiołowymi; ratownictwo techniczne, chemiczne, ekologiczne i medyczne. Krajowy system ratowniczo-gaśniczy w ramach posiadanych sił i środków współpracuje z właściwymi organami i podmiotami podczas zdarzeń nadzwyczajnych wywołanych zagrożeniem czynnikiem biologicznym, w tym podczas zdarzeń o charakterze terrorystycznym. Centralnym organem administracji rządowej w sprawach organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz ochrony przeciwpożarowej jest Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Zadania i kompetencje Państwowej Straży Pożarnej na obszarze województwa wykonują: wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej, jako kierownika straży wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie, komendant powiatowy (miejski) Państwowej Straży Pożarnej. Komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej powołuje spośród oficerów Państwowej Straży Pożarnej komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej w porozumieniu ze starostą. Komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej powołuje, spośród oficerów Państwowej Straży Pożarnej,

---

<sup>67</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 1372 ze zm.

<sup>68</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2019 r., poz. 1499 ze zm.).

<sup>69</sup> Dz.U. z 1992 r. nr 54 poz. 259 ze zm.

<sup>70</sup> Dz.U. z 2013 r. poz. 709 ze zm.

<sup>71</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 1319.

minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej złożony po uzyskaniu zgody wojewody. Zadania krajowego systemu ratowniczo

-gaśniczego określają Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, wojewoda lub starosta odpowiednio na obszarze kraju, województwa lub powiatu. Koordynują oni jego funkcjonowanie i kontrolują wykonywanie zadań, a w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia lub środowiska kierują tym systemem. Analiza przepisów wskazuje jednoznacznie, że organami (osobami) kierującymi działaniami systemu są przedstawiciele podmiotów resortowych nie podlegający gminie, a nie organy gminy, o których to wskazywane przepisy nie wspominają. Ustawa o ochronie przeciwpożarowej, co prawda upoważnia wójta do koordynowania funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze gminy, ale w zakresie ustalonym przez wojewodę.

System ochrony porządku publicznego tworzy głównie policja, która jako podmiot podsystemu wykonawczego, powołana jest m.in. ochrony życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra<sup>72</sup>. Metody i formy przygotowania i realizacji działań Policji w związku ze zdarzeniami kryzysowymi na mocy art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji określono w Zarządzeniu NR 23 Komendanta Głównego Policji z dnia 24 września 2014 r.<sup>73</sup> oraz Zarządzeniu NR 36 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 listopada 2017 r. w sprawie zadań realizowanych przez Policję w sytuacjach kryzysowych<sup>74</sup>. Wskazane przepisy dekretują zarządzanie, kierowanie, nadzór i kontrolę w systemie na organy resortu spraw wewnętrznych, a w działaniach bezpośrednich na policjanta. Centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego w świetle powołanych przepisów, jest Komendant Główny Policji, podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Komendanta Głównego Policji powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Organami administracji rządowej na obszarze województwa w zakresie zadań Policji są:

1. wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji działającego w jego imieniu albo komendant wojewódzki Policji działający w imieniu własnym

---

<sup>72</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 2019 r. poz. 161 ze zm.).

<sup>73</sup> Dz.Urz. KG Pol. z 2014 r., poz. 65 ze zm.

<sup>74</sup> Dz.Urz. KG Pol. z 2017 r., poz. 73.

w sprawach: wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych i czynności z zakresu ścigania wykroczeń, wydawania indywidualnych aktów administracyjnych, jeżeli ustawy tak stanowią;

2. komendant powiatowy (miejski) Policji;
3. komendant komisariatu Policji.

Komendanta wojewódzkiego Policji powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego Policji złożony po zasięgnięciu opinii wojewody. Komendanta powiatowego (miejskiego) Policji powołuje i odwołuje komendant wojewódzki Policji, po zasięgnięciu opinii starosty. Komendanta komisariatu Policji powołuje i odwołuje komendant powiatowy (miejski) Policji po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) lub wójtów. Opiniowanie to, nie dotyczy komendanta komisariatu specjalistycznego. Brak opinii nie wstrzymuje czynności powoływania. Komendant wojewódzki Policji oraz komendant powiatowy (miejski) Policji są przełożonymi policjantów na terenie swojego działania. Komendant Główny Policji, komendant wojewódzki Policji, komendant powiatowy (miejski) Policji wykonują swoje zadania przy pomocy podległych im komend, a komendant komisariatu Policji – przy pomocy komisariatu. Komendant Główny Policji określa m.in. szczegółowe zasady organizacji i zakres działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji oraz metody i formy wykonywania zadań przez poszczególne służby policyjne, w zakresie nieobjętym innymi przepisami wydanymi na podstawie ustawy. Działaniami podejmowanymi w fazach: zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy, określonymi w ww. przepisach, kierują (dowodzą) zawsze policjanci.

Komendanci Policji składają roczne sprawozdania ze swojej działalności, a także informacje o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego właściwym wojewodom, starostom, wójtom (burmistrzom lub prezydentom miast), a także radom powiatu i radom gmin. W razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego sprawozdania i informacje składa się tym organom niezwłocznie na każde ich żądanie. Rada gminy na podstawie powyższych sprawozdań i informacji może określić, w drodze uchwały, istotne dla wspólnoty samorządowej zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Uchwała taka nie może dotyczyć wykonania konkretnej czynności służbowej ani określać sposobu wykonywania zadań przez Policję. Komendanci powiatowi (miejscy) Policji są obowiązani

udostępniać komisji bezpieczeństwa i porządku, na żądanie jej przewodniczącego, dokumenty i informacje dotyczące pracy Policji na terenie powiatu, ale nie gminy.

Wójt może żądać od właściwego komendanta Policji przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa, a także zmierzających do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Żądanie nie może dotyczyć czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych oraz czynności z zakresu ścigania wykroczeń. Żądanie to nie może dotyczyć wykonania konkretnej czynności służbowej ani określać sposobu wykonania zadania przez Policję. Wójt ponosi wyłączną odpowiedzialność za treść żądania. Żądanie przekazane ustnie wymaga potwierdzenia na piśmie. Właściwy komendant Policji, jeżeli nie jest w stanie wykonać żądania, niezwłocznie przedkłada sprawę komendantowi Policji wyższego stopnia. Żądanie naruszające prawo jest nieważne. O nieważności żądania stwierdza wojewoda.

Jak pokazuje analiza zaprezentowanej części przepisów, z wyjątkiem obowiązku (choć nie obwarowanego większymi sankcjami) przekazywania określonych prawem informacji o wykonywanych zadaniach lub podjęcia niezbędnych działań oraz konieczności pozyskania opinii przy obsadzaniu najniższego poziomu struktur Policji, brak jest hierarchiczności podporządkowania systemowego i osobowego, analogicznie jak w przypadku systemu ratowniczo-gaśniczego.

W obszar podmiotów ochronnego podsystemu reagowania wpisuje się także system państwowego ratownictwa medycznego, funkcjonującego na podstawie Ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym<sup>75</sup>. Ma on na celu realizacji zadań państwa polegających na zapewnieniu pomocy każdej osobie znajdującej się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. Organami administracji rządowej, właściwymi w zakresie wykonywania zadań systemu są minister właściwy do spraw zdrowia i wojewoda. Nadzór nad systemem na terenie kraju sprawuje minister właściwy do spraw zdrowia. Planowanie, organizowanie, koordynowanie (a więc elementy zarządzania) systemu oraz nadzór nad systemem na terenie województwa jest zadaniem wojewody. Pod zwierzchnictwo wojewody podlega również koordynator ratownictwa medycznego. System na obszarze województwa działa na podstawie wojewódzkiego planu działania systemu, sporządzanego przez wojewodę. Plan obejmuje m.in. sposób koordynowania działań jednostek systemu, sposób współpracy

---

<sup>75</sup> Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U. z 2019 poz. 993 ze zm.).

z organami administracji publicznej i jednostkami systemu i sposób współpracy z jednostkami współpracującymi. W ustawie o państwowym ratownictwie medycznym nie wspomina się o organach gminy. Fakt ów, ponownie daje przypuszczenie o braku jakiejś jakiegokolwiek synergii pomiędzy gminą i gminnym systemem bezpieczeństwa, a systemem ratownictwa medycznego.

Komponentem systemu reagowania, w tym przypadku ochronnego, są również Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: SZ). Stanowią one element wspierający, wspomagający – współdziałający i współpracujący, z elementami ww. systemów oraz właściwymi organami administracji publicznej. Jeżeli w sytuacji kryzysowej (również w klęsce żywiołowej) użyte siły i środki mogą okazać się niewystarczające, Minister Obrony Narodowej, na wniosek wojewody, może przekazać do jego dyspozycji organów gminy (wójta) pododdziały lub oddziały SZ, wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego (zwalczania klęski żywiołowej)<sup>76</sup>. Do zadań wójta należy koordynowanie udziału oddziałów SZ w realizacji zadań. Obejmuje ono przedsięwzięcia mające na celu sprawne włączenie oddziałów SZ do realizacji zadań, z uwzględnieniem czasu i miejsca ich użycia oraz sposobu współdziałania z innymi podmiotami. Sposób koordynowania i dowodzenia ich działaniami określono w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu<sup>77</sup>.

Zadania dla oddziałów SZ przekazywane są wyłącznie ich dowódcom. Pododdziały i oddziały SZ pozostają pod dowództwem przełożonych służbowych i wykonują zadania określone przez wojewodę (na mocy u.o.k.ż.). Dowodzenie oddziałami SZ odbywa się na zasadach określonych w regulaminach wojskowych i według procedur obowiązujących w SZ. Realizacją działań SZ na poziomie gminy zajmuje się Wojskowy Komendant Uzupelnień. Wsparcie działań ratowniczych przez siły układu militarnego odbywa się w trzech trybach: podstawowym, alarmowym i nakazowym. Na wypadek zaistnienia sytuacji kryzysowej, w celu wsparcia procesu decyzyjnego dowódcy garnizonu, powoływana jest Grupa Operacyjna. Działania wojska uregulowano również w dokumencie resortowym i opracowywanym corocznie Planie udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych RP w przypadku wystąpienia

---

<sup>76</sup> Art. 25 u.o.z.k. i art. 18 u.o.k.ż.

<sup>77</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu (Dz.U. z 2003 r. Nr 41, poz. 347).



sytuacji kryzysowych, korespondującym z Wojewódzkim Planem Zarządzania Kryzysowego. Omawiana wcześniej ustawa o działaniach antyterrorystycznych stanowi z kolei, iż w przypadku wprowadzenia trzeciego lub czwartego stopnia alarmowego, jeżeli użycie sił Policji okaże się niewystarczające lub może okazać się niewystarczające, do pomocy mogą być użyte oddziały i pododdziały SZ, stosownie do ich przygotowania specjalistycznego, posiadanego sprzętu i uzbrojenia oraz zaistniałych potrzeb.

Decyzję o użyciu SZ wydaje Minister Obrony Narodowej, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, określając zakres i formę pomocy<sup>78</sup>. Z ustaw wynika, że rolą wójta jest koordynowanie działań SZ z innymi uczestnikami procesu reagowania, natomiast z u.o.d.a. nie wynikają nawet takie prerogatywy. Właściwym organem jest tu właściwy komendant wojewódzkiej Policji i wojewoda jako zwierzchnik administracji zespolonej.

W przeprowadzonym badaniu<sup>79</sup> respondenci gminni, oczekiwali większej możliwości zarządzania sferą wykonawczą podsystemu bezpieczeństwa narodowego tj. służbami, inspekcjami i strażami. Zarówno gminnymi jak i państwowymi. Nie zgodzili się z tym respondenci reprezentujący Wojskowe Komendy Uzuppełnień i Komendy Powiatowe Państwowej Straży Pożarnej. Byli oni jednak za istnieniem i zdecydowanym wzmocnieniem możliwości zarządzania przez gminę podsystemem gminnym<sup>80</sup>. W przekonaniu wszystkich respondentów burmistrz, prezydent miasta, w sytuacji kryzysowej lub w czasie klęski żywiołowej, nie może realnie zarządzać podmiotami sfery wykonawczej, niebędącymi jednostkami organizacyjnymi gminy. Respondenci w większości uznali również, że gmina wraz z gminnym system bezpieczeństwa, jest uzależniona od administracji rządowej, w tym od kierowników państwowych, służb, inspekcji i straży. Większość ekspertów biorących udział w wywiadzie eksperckim uznało iż to, że wójt kieruje działaniami lub koordynuje działania w sytuacji kryzysowej lub klęski żywiołowej nie oznacza, że może realnie zarządzać podsystemem operacyjnym bezpieczeństwa narodowego (służbami, strażami, inspekcjami). Respondenci i eksperci wskazali na mankamenty funkcjonowania organów gminy jako podsystemu kierowania bezpieczeństwem. Wynika to ich zdaniem z nieprecyzyjności przepisów i braku instytucji egzekucji decyzji organu gminy. Byli zdania, że w systemie

---

<sup>78</sup> art. 22 u.o.d.a.

<sup>79</sup> Objąśnienie we wstępie.

<sup>80</sup> W zadanym w badaniu pytaniu nie określono czego miałyby dotyczyć wzmocnienie.

bezpieczeństwa narodowego powinna funkcjonować całkowita synergia podmiotów odpowiedzialnych za jego kształtowanie na poziomie samorządu.

## **ANTYCYPACJA POTRZEB GMINNEGO SYSTEMU BEZPIECZEŃSTWA**

Zadając pytanie: „Jakie obszary funkcjonowania gminnego systemu bezpieczeństwa, w tym podsystemu kierowania, wymagają zmian w celu optymalnego jego funkcjonowania?” musimy w pierwszej kolejności ustalić jakie są jego potrzeby. Marian Lutostański wskazuje, że cyt. „Pożądaną cechą regulacji prawnej dotyczącej bezpieczeństwa narodowego jest m.in. jasne wskazanie uczestników procesu zarządzania bezpieczeństwem oraz także określenie ich roli

i procedur w tym zarządzaniu”<sup>81</sup>. Również inni autorzy podkreślają, iż „W dziedzinie bezpieczeństwa narodowego istnieje wiele rozdzielnych i niepowiązanych ze sobą systemów szczególnych – operacyjnych, realizujących zadania w tym zakresie, które nie mogą być postrzegane jako części współ-przyczyniające się do prowadzenia całości, którą miałyby być system bezpieczeństwa narodowego, bo ich poszczególne części nie stanowią większej całości”<sup>82</sup>. Lutostański stwierdza, że „Stabilność prawa oraz jego zupełność to kluczowe determinanty funkcjonowania organizacji ochrony bezpieczeństwa narodowego i państwa”<sup>83</sup>.

Rola gminy w systemie bezpieczeństwa narodowego, jak i w podsystemie gminnym sprowadza się, zdaniem autora niniejszej publikacji, do narzędzia (podsystemu) wykonawczego w pierwszym przypadku, a jej organów zarówno jako tego właśnie oraz samodzielnego wewnątrzorganizacyjnego podsystemu kierowania. Jak starano się wykazać, organy gminy nie do końca posiadają przymioty kierowania (dowodzenia, zarządzania) z wyjątkiem możliwości oddziaływania na gminne jednostki organizacyjne. Istniejące rozwiązania prawne powierzają jednak organom samorządu funkcje koordynacji zadań i działań. Koordynacja np. według Henriego Fayola jest rozumiana jako „stworzenie harmonii między wszystkimi czynnościami składowymi. W sensie czynnościowym, koordynacja oznacza włączenie do działania elementów niezbędnych (powiązanych przyczynowo) dla osiągnięcia

---

<sup>81</sup>M. Lutostański, *Kultura i logika ...*, op. cit., s. 82.

<sup>82</sup> W. Kitler, *Aspekty bezpieczeństwa narodowego RP*, [w:] *Aspekty prawne bezpieczeństwa Narodowego. Część ogólna*, red. W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk, wyd. Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2013, s. 90.

<sup>83</sup> M. Lutostański, *Kultura i logika...*, op. cit., s. 82.

zamierzonego wyniku. Mówiąc lapidarnie, to uzgadnianie wzajemnego działania”<sup>84</sup>. Marek Lisiecki badający sferę bezpieczeństwa publicznego stwierdza cyt. „Koordynowanie obejmuje zagadnienie, porządkowanie wspólnych działań wielu podmiotów. Celem koordynacji działań jest zgranie pod względem celu, miejsca i czasu posiadanych sił i środków dla jak najlepszego wykonania zadań (tanio, szybko). Przy czym chodzi tu także o włączeniu do działań tylko tych elementów które są niezbędne do zapewnienia powodzenia (nie mniej, nie więcej)”<sup>85</sup>. Organ kierujący powinien, czy to w funkcji koordynowania czy kierowania, posiadać przymioty władztwa (przymusu) tj. „zdolność wywierania wpływu na innych, czyli doprowadzania do zmiany postaw lub zachowań poszczególnych osób lub grup”<sup>86</sup>. Gminne organy jednak cechy takiej, jak wykazano, nie posiadają. Nie można bowiem uznać, że wskazane przepisy „resortowe” lub ustawa o działaniach antyterrorystycznych stanowią *lex specialis* do ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o zarządzaniu kryzysowym, czy ustawy o stanie klęski żywiołowej. Wada ta niewątpliwie jest jedną z podstawowych wpływających na efektywność działania gminy w obszarze bezpieczeństwa, jak również optymalne funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa narodowego jako całości, szczególnie na obszarze gminy.

Respondenci biorący udział w przywoływanym badaniu, będący przedstawicielami gmin, dostrzegają potrzebę większej aktywności zarządczej od organów gminy, zarówno w stosunku do gminnych podmiotów, jak i podmiotów rządowych. Respondenci uznali, że w celu podniesienia efektywności działania gminy w obszarze bezpieczeństwa, zmian wymaga obszar materialno-finansowy, uwarunkowania prawne i organizacyjne. Eksperti z kolei byli zdania, że gminy odgrywają istotną rolę w systemie bezpieczeństwa narodowego. Gmina, jako podstawowa jednostka podziału terytorialnego, jest obszarem na którym rozwija się codzienna egzystencja społeczna ze wszelkimi dobrymi i negatywnymi elementami. Sprawność i efektywność zarządzania sprawami publicznymi, w tym bezpieczeństwem, stawia gminę na pierwszej linii troski o to bezpieczeństwo i w sposób istotny je warunkuje. Jednymi z najważniejszych czynników wpływających na funkcjonowanie gminy w systemie bezpieczeństwa narodowego ich zdaniem są: jasne zasady finansowania nakładanych na gminę zadań. Zwracali oni jednak uwagę na nieskuteczność i małą efektywność gminnego

---

<sup>84</sup> E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, wyd. Difin, Warszawa 2003, s. 98.

<sup>85</sup> M. Lisiecki, *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, wyd. Wydawnictwo Naukowe ŁOŚGRAF, Warszawa 2011, s. 192.

<sup>86</sup> J. A. F. Stoner, R.E. Frejman, D. R. Gilbert jr. przekł. A. Ehrlich, *Kierowanie*, wyd. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011, s. 453.

systemu bezpieczeństwa. Eksperci wskazali pewne obszary, które powinny ulec zmianie, w celu osiągnięcia optymalizacji funkcjonowania gminnego systemu bezpieczeństwa. Za podstawowe kwestie uznali:

1. Zwiększenie możliwości i nakładów finansowych, osobowych i materialnych na realizację zadań z zakresu bezpieczeństwa;
2. Zwiększenie rezerwy celowej i możliwości jej uruchomienia we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego;
3. Podniesienie świadomości mieszkańców gminy w obszarze zagrożeń i radzenia sobie z nimi;
4. Ustanowienie systemu komórek wykonawczych realizujących zadania bezpieczeństwa narodowego na szczeblu gminy i powiatu;
5. Uregulowanie spraw obrony cywilnej oraz rozszerzenie zakresu zarządzania kryzysowego, nie tylko do sytuacji kryzysowych, ale również ochrony ludności, mienia i środowiska;
6. Zmiana systemu szkolenia organów stanowiących i wykonawczych samorządów w zakresie bezpieczeństwa;
7. Ograniczenie liczby dokumentów planistycznych oraz uprościć ich formę, aby były one czytelne zarówno dla organu administracji publicznej na terenie gminy, jak i przedstawicieli poszczególnych służb, inspekcji i straży.

Ich zdaniem poprawy wymagają kwestie nadzoru i kontroli nad właściwym wykonywaniem zadań, koordynowania i kierowania w sferze bezpieczeństwa i wyeliminowanie niejasności prawnych, które w znaczny sposób ograniczają prawidłową realizację zadań z zakresu bezpieczeństwa.

## **PODSUMOWANIE**

Zdaniem ekspertów na poziom realizacji zadań związanych z bezpieczeństwem wpływa wiele czynników takich jak: obsada kadrowa aparatu administracyjnego gminy (urzędu); wielkość środków finansowych; słabszy (od szczebli tzw. wyższych) potencjał sił ratowniczych; mnogość powielanych dokumentów planistycznych; brak zrozumienia na poziomie gminy problematyki bezpieczeństwa. Eksperci jednak widzą pozytywną rolę samorządu gminnego w obszarze bezpieczeństwa narodowego. Należy do niej tworzenie warunków do

zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej w zakresie bezpieczeństwa; działalność gminy jako odpowiedź na społeczne potrzeby poczucia bezpieczeństwa; dokonywanie analiz i identyfikacji potrzeb oraz podejmowanie bezpośrednich interwencji na poziomie gminy, jak również realizacja szeregu zadań w różnorodnych obszarach społecznych i gospodarczych. Podstawową kwestią jest zwiększenie możliwości finansowych, osobowych i materialnych w zakresie ochrony bezpieczeństwa. Zasadne mogłoby okazać się opracowanie długofalowej strategii rozwoju gminny, w której powinny wyraźnie zostać zaakcentowane zagadnienia poświęcone bezpieczeństwu mieszkańców, przeciwdziałaniu patologiom społecznym, ochronie środowiska naturalnego, gospodarce wodnej, ochronie kluczowej infrastruktury z punktu funkcjonowania gminy oraz ruchomych i nieruchomości dóbr kultury.

Przyjmując się, że bezpieczeństwo jest nadrzędną wartością państwa i narodu, a najważniejszą jego postacią jest bezpieczeństwo narodowe, należy uznać, że jego zapewnienie jest obowiązkiem (funkcją) państwa, w tym jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto, że gmina, jako podstawowa jednostka podziału terytorialnego (i administracyjnego), posiada również i powinna posiadać własne funkcje i zadania w tym zakresie. Ponadto, że do sprawnego funkcjonowania tej jednostki oraz właściwego realizowania powierzonych jej zadań w zakresie bezpieczeństwa, niezbędny jest sprawny aparat wykonawczy. Aby mówić o gminnym systemie bezpieczeństwa, należy taki system tworzyć. Musi on funkcjonować i nie być pozorny. Sprawne zarządzanie organizacją i systemem jest tylko wtedy jest realnym bytem, kiedy spełnia wszystkie lub większość posiadanych przez nie przymiotów.

Krótką i częściową analizą prawa oraz opinie ekspertów pozwalają, zdaniem autora, na postawienie tezy, że gmina wraz z jej systemem bezpieczeństwa nie jest autonomiczna, a jej funkcjonowanie jest w dużym stopniu uzależnione od administracji rządowej. Istnieją uwarunkowania prawno – ustrojowe kształtujące funkcjonowanie gminy i jej organów w systemie administracyjnym państwa. Są nimi m.in. misja, cele, funkcje i zadania gminy oraz państwa, w tym w zakresie bezpieczeństwa i obronności, Na podstawie tych samych przesłanek należy wyciągnąć generalny wniosek, o istnieniu szeregu (choć nie wszystkie wykazano) uwarunkowań determinujących funkcjonowanie gminy jako lokalnego systemu bezpieczeństwa, wpisującego się w system bezpieczeństwa narodowego.

## **BIBLIOGRAFIA**

### **REFERENCES LIST**

#### **PIŚMIENNICTWO**

#### **LITERATURE**

- Aspekty prawne bezpieczeństwa Narodowego. Część ogólna, red. W. Kitler W., M. Czuryk, M. Karpiuk, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2013.
- Kitler W., Bezpieczeństwo Narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2011.
- Kitler W., Zarys teorii systemu bezpieczeństwa państwa, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2013.
- Kroński A., Teoria samorządu terytorialnego, Nakładem Związku Powiatów Rzeczypospolitej polskiej, Warszawa 1932.
- Lisiecki M., Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym, Wydawnictwo Naukowe ŁOŚGRAF, Warszawa 2011.
- Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP, red. W. Kitler, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2001.
- Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka, red. P. Sarnecki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
- Sienkiewicz P., Świeboda H., Podstawy projektowania systemów bezpieczeństwa państwa, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2015.
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2002.
- Stoner J.A. F., Frejman R.E., Gilbert D. R. jr., przekł. Ehrlich A., Kierowanie, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011.
- System bezpieczeństwa narodowego RP. Wybrane elementy, red. W. Kitler, K. Drabik, I. Szostek, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2014.
- Wojciechowski E., Zarządzanie w samorządzie terytorialnym, Difin, Warszawa 2003.
- Wybrane problemy bezpieczeństwa. Dziedziny bezpieczeństwa, red. A. Urbanek, Wydawnictwo Społeczno-Prawne, Słupsk 2013.
- Zalewski S., Bezpieczeństwo polityczne państwa: studium funkcjonalności instytucji, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Siedlce 2010.

#### **ŹRÓDŁA**

#### **SOURCES**

- Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Dekret z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych (Dz.U. Nr 23, poz. 93 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2019 poz. 1541 ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 994.).

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 2019 r. poz. 161 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2017 r. poz. 736 ze zm.).

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

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywnościowej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1897 ze zm.).

Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U. z 2019 poz. 993 ze zm.).

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1401 ze zm.).

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1282).

Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 796).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 lipca 1992 r. w sprawie zakresu i trybu korzystania z praw przez kierującego działaniem ratowniczym (Dz.U. z 1992 r. nr 54 poz. 259 ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad kierowania i współdziałania jednostek ochrony przeciwpożarowej biorących udział w działaniu ratowniczym (Dz.U. z 2013 r. poz. 709 ze zm.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom kłęski żywnościowej lub ich usuwaniu (Dz.U. z 2003 r. Nr 41, poz. 347).

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

Zarządzenie NR 23 Komendanta Głównego Policji z dnia 24 września 2014 r. w sprawie metody i formy przygotowania i realizacji działań Policji w związku ze zdarzeniami kryzysowymi (Dz.Urz. KG Pol. z 2014 r. poz. 65 ze zm.).

Zarządzenie NR 36 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 listopada 2017 r. w sprawie zadań realizowanych przez Policję w sytuacjach kryzysowych (Dz.Urz. KG Pol. z 2017 r. poz. 73).

Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, WBN 2013.

Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 -Rada Ministrów (M.P. z 2013 r. poz. 377).

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, Rada Ministrów (M.P. z 2017 poz. 260).



Copyright (c) 2019 Wojciech Wasilewski



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License.