

Leszek PROSKIN*

KRYZYS JAKO INSPIRACJA LEGISLACYJNA

W artykule podjęto analizę wpływu sytuacji nadzwyczajnych na sposób postrzegania świata i ułożenia korelacji między życiem codziennym, a życiem w kryzysie. Zdarzenia nagłe i nieprzewidywalne, kiedy pozostają poza kontrolą człowieka, wywołują trwogę i utratę poczucia bezpieczeństwa. W takich sytuacjach społeczeństwo jako zbiorowość zorganizowana podejmuje próby unormowania swojego działania na tyle, na ile pozwala doświadczenie i wyobraźnia. Zarządzanie kryzysem przez ludzi mogłoby się wydawać stwierdzeniem abstrakcyjnym, gdyby nie fakt, że daje substytut poczucie bezpieczeństwa.

Funkcjonowanie społeczeństwa w tym organów nim kierujących, powinno mieć cechy legalności, tj. działać w granicach prawa. W naszych warunkach powszechnie obowiązującymi źródłami prawa są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia i lokalne akty prawa.

*Na podkreślenie zasługuje fakt, że źródła prawa są nierzadko mylone ze źródłami poznania prawa (*fontes iuris cognoscendi*), czyli dokumentami, publikacjami, z których można czerpać znajomość norm prawa, ale które zawierają nie tylko informacje prawne. Mogą to być komentarze do kodeksów, periodyki fachowe czy nawet informacje zamieszczane w internecie. Nie są także źródłami prawa wyroki sądów, chociaż za takie się je uważa w anglosaskim systemie prawnym – tzw. *common law*.*

Słowa kluczowe: kryzys, organ administracyjny, norma prawna

WSTĘP

Człowiekowi od zarania dziejów towarzyszą sytuacje kryzysowe wywoływane wypadkami losowymi, plagami oraz niepowodzeniami. Słowo „kryzys” często tłumaczone jest jako: wybór, decydowanie, zmaganie się, połączone z funkcjonowaniem pod presją czasu. Przy tak ogólnej definicji niełatwo ustalić indeks sytuacji kryzysowych. Nie wszystkie zdarzenia będące następstwem działania człowieka, można w pełni kontrolować i przewidzieć, a co dopiero zdarzenia od niego niezależne. Możemy jednak przewidzieć niektóre sytuacje wywołujące kryzys oraz ograniczać jego następstwa, jed-

* ppłk mgr Leszek PROSKIN – radca prawny Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych

nakże nie da się ich wyeliminować do końca. Niestety jest on częścią naszego bytu i dotyczy nas wszystkich. Wymaga od nas podejmowania nowych wyzwań i zadań. Pomimo że powszechnie słowo „kryzys” jest nadużywane, to do charakterystycznych zdarzeń cechujących kryzys możemy zaliczyć katastrofy cywilizacyjne i klęski żywiołowe. Zdarzenia te burzą nasze poczucie bezpieczeństwa. W efekcie tych zdarzeń tracimy bezcenne zasoby przyrodnicze, materialne i psychologiczne, konieczne do bezpiecznego funkcjonowania społeczności ludzkiej. Ostatnie dziesięciolecie w szokujący sposób pokazały, że nasze państwo nie było organizacyjnie przygotowane do radzenia sobie z niemilitarnymi sytuacjami kryzysowymi. Polskie prawo, w sferze bezpieczeństwa, z różnych względów było ukierunkowane na zagrożenia militarne. Od niedawna można zaobserwować poprawę sytuacji zarówno w sferze tworzenia prawa, jak i uświadamianiu społeczeństwa. Polityka bezpieczeństwa i zarządzanie kryzysowe stały się popularnym kierunkiem nauczania.

O ile samo zdarzenie wywołujące kryzys w ogóle da sobą zarządzać, można przyjąć, że zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz na odtwarzaniu infrastruktury krytycznej lub przywróceniu jej pierwotnego charakteru¹. Każda większa katastrofa obnażała bezbronność organów państwa, słabość struktur centralnego kierowania, brak spójności i małą skuteczność resortowych systemów ratowniczych. Były to trudne egzaminy i bolesne lekcje, zarówno dla poszkodowanych, jak i tych, którzy powinni nieść pomoc. W 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wprowadziła do wewnętrznego porządku prawnego pojęcia stanów nadzwyczajnych: wojennego, wyjątkowego i klęski żywiołowej, które mogą być wprowadzone w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające. Dopiero podjęte po 1997 r. prace nad uregulowaniem prawa częściowo poprawiły sytuację, czego dowodem była o wiele sprawniejsza organizacja działań podczas powodzi w 2001 roku, jednak nie stworzyły podwalin pod budowę kompleksowego systemu ochrony ludności.

1. PRAWO

Najogólniej mówiąc, prawo to zespół norm regulujących stosunki społeczne. Prawo wywodzi się z wielu źródeł. Podstawowym i często mylnym podziałem źródeł prawa jest podział na źródła prawa sensu stricto (z łac. *fontes iuris oriundi*) i źródła poznania prawa (z łac. *fontes iuris cognoscendi*). Pierwszy termin – źródła prawa, oznacza akty normatywne, czy też inaczej akty prawne zawierające przepisy prawa oraz tryb tworzenia takich aktów. Natomiast drugi termin – źródła poznania prawa, obejmuje wszelkie materiały służące poznaniu prawa oraz wszelkie formy przekazu o prawie (dokumenty, publikacje, nawet Internet).

Ze względu na dopuszczalność istnienia różnych źródeł prawa, można wyróżnić w kulturze zachodniej dwa systemy prawne: anglosaski system *common law* i europejski (kontynentalny) system *civil law*. Podstawową różnicą między nimi (przynajmniej ze względu na źródła prawa) jest to, że system *common law* dopuszcza tworzenie prawa

¹ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590, ze zm.) - art. 2.

przez sądy w wyniku precedensowych rozstrzygnięć. Pamiętając o tym, że również w wielu kontynentalnych systemach prawnych wyroki sądów (zwłaszcza najwyższych) mają znaczenie przy późniejszych interpretacjach prawa stanowionego (i mogą zapoczątkować jakąś "linię" orzecznictwa), zwrócić należy uwagę że wyroki sądów w systemach *civil law* mają jednak o wiele mniejsze znaczenie niż wyroki sądów w systemach *common law*. Te ostatnie bowiem tworzą prawo, a te pierwsze tylko je interpretują².

Do głównych gałęzi prawa zaliczamy:

- ze względu na metodę regulacji: prawo cywilne, karne, pracy i administracyjne;
- ze względu na przedmiot regulacji: prawo autorskie, bankowe, budowlane, celne, energetyczne, farmaceutyczne, geodezyjne i kartograficzne, geologiczne i górnicze, konstytucyjne, lotnicze, międzynarodowe, ochrony środowiska, upadłościowe, o ruchu drogowym.

2. ŹRÓDŁA PRAWA

Źródła prawa to termin wieloznaczny i w zależności od wymowy, można wyróżnić kilka jego rodzajów:

- źródła prawa w znaczeniu formalnym. Przede wszystkim są to akty normatywne, inaczej nazywane aktami prawotwórczymi, które zawierają przepisy dające podstawę do konstruowania norm danej gałęzi prawa. Istotę stanowi forma, w której utworzono normy prawne. Najpopularniejsze z tych źródeł to ustawy;
- źródła prawa w znaczeniu materialnym. Jest to zespół czynników, które doprowadziły do powstania konkretnych norm prawa. Mogą to być okoliczności o różnorodnym charakterze – ekonomicznym, politycznym, społecznym, a także kulturowym lub religijnym. Przyczyniają się one do ukształtowania formy i treści powstającego w danym państwie prawa;
- źródła prawa w znaczeniu instytucjonalnym. Należy tu odnieść się do tych instytucji, które tworzą prawo (albo przynajmniej je sankcjonują). Są to głównie organy władzy publicznej, takie jak parlament. Jego działalność rozstrzyga o przyszłej treści i zasadach obowiązywania norm prawnych;
- źródła prawa w znaczeniu prawotwórczym. Oznaczają one fakty tworzące prawo, fakty prawotwórcze. Są stanowione przez instytucje funkcjonujące w określonych trybach. Wśród nich wyróżnia się m.in. fakty w procesie stanowienia ustaw w trybie procedur parlamentarnych.

W Polsce, tak jak i w większości systemów prawnych, cały system źródeł prawa jest oparty na zasadzie budowy hierarchicznej. Wyróżnia się obecnie tzw. dualistyczny podział na prawo powszechnie obowiązujące, czyli dotyczące wszystkich obywateli: konstytucję, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego (obowiązują tylko na obszarze działania organów, które je

² S. Korycki, J. Kuciński, Z. Trzeciński, J. Zaborowski, *Zarys prawa*, Wyd. 6, Wydawnictwo Prawnicze "LexisNexis", Warszawa 2007.

ustanowiły), oraz na akty prawa wewnętrznego, które obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty³.

Ustawa zasadnicza wyznacza granice pomiędzy stanami nadzwyczajnymi (art. 228 Konstytucji) a „normalnym” funkcjonowaniem państwa. „Sytuacja kryzysowa” jest czymś rodzajowo odmiennym od konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych. W związku z tym powinna zostać zaliczona do „normalnego” funkcjonowania państwa. Najogólniej rzecz ujmując, „zarządzanie kryzysowe”, będące elementem zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, polega na opracowywaniu planów i programów opisujących metody działań w zakresie zapobiegania sytuacjom kryzysowym, a w ich trakcie na przygotowaniu do „przejmowania kontroli” nad sytuacjami kryzysowymi. Zarządzanie kryzysowe polega także na odpowiednim reagowaniu na sytuacje kryzysowe oraz na „odtworzeniu infrastruktury” i zapewnieniu jej prawidłowego funkcjonowania. Zarządzanie kryzysowe obejmuje działania odpowiednie do rozwoju sytuacji, będącej następstwem zagrożenia, mające zarówno charakter prewencyjny, jak i organizatorski czy porządkowy. W literaturze wskazuje się, że 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 nadzwyczajnych⁴.

3. SYSTEM REAGOWANIA NA KRYZYS

Kumulowane i na czas nierozwiązane sytuacje krytyczne generują spektrum niebezpieczeństw, które prowadzą najczęściej do zaistnienia trudnej sytuacji, wymagającej podjęcia nadzwyczajnych działań i zaangażowania znaczących środków. Im wcześniej zostanie podjęte zorganizowane działanie, tym zwiększa się szansa na bardziej bezpieczne i mniej kosztowne funkcjonowanie społeczeństwa w czasie samego zdarzenia kryzysowego. Różnorodność i skala zagrożeń towarzyszących naszej codzienności wymusza powoływanie profesjonalnych struktur i organizacji, zwanych umownie Systemami Reagowania Kryzysowego (SRK).

System Reagowania Kryzysowego można zdefiniować jako złożony, częściowo mobilny system społeczno – gospodarczo - administracyjny, którego zadaniem jest skuteczne przeciwdziałanie wszelkim kategoriom zagrożeń kryzysowych za pomocą dostępnych sił i środków materialnych, na bazie przyjętej struktury organizacyjno-funkcjonalnej, w ramach obowiązującego porządku prawnego. Ważne dla funkcjonowania systemu są:

- uregulowania prawne i procedury administracyjne;
- zasoby kadrowe, informacyjne i materiałowo – techniczne;
- jednostki i oddziały ratownicze, gaśnicze, ewakuacyjne, transportowe.

System taki posiada odpowiednie uprawnienia formalno-prawne do działania oraz dysponuje niezbędnym potencjałem wykonawczym i zasobami materiałowymi. Dopiero taki układ organizacyjny uwarunkowany na właściwych podstawach prawnych

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.) - art. 87 i 93.

⁴ W. Sadurski, *Porządek konstytucyjny*, [w:] *Demokracja w Polsce 2005-2007*, Warszawa 2007, s. 51.

daje szansę wszystkim jego elementom i zasobom współpracować ze sobą, wykorzystując cały potencjał.

Bezpośrednią podstawą funkcjonowania systemu SRK są akty i uregulowania prawne oraz decyzje i rozporządzenia administracyjne powołujące odpowiednie struktury organizacyjno-funkcjonalne. Na mocy tych postanowień powoływane są instytucje i organa kierowania zajmujące się obsługą strumieni informacyjnych oraz jednostki wykonawcze odpowiedzialne za realizacją procesów fizycznych, w oparciu o dostępne środki finansowe i zasoby materiałowe. Nawet najbardziej ogólne uregulowania prawne mogą okazać się niewystarczające w sytuacjach szczególnie groźnych i niebezpiecznych, przy odpowiednio wielkiej skali zagrożeń kryzysowych i wielkiej liczbie ofiar i rozległych zniszczeniach. Stąd praktyką współczesnych cywilizacji jest zawieszanie w takich przypadkach dotychczas obowiązujących norm prawnych i wprowadzanie nowych, często bardzo rygorystycznych lub wręcz drakońskich uregulowań, na miarę potrzeb i skutecznego przeciwdziałania postępującej katastrofie czy kataklizmowi. Jeszcze inaczej, system SRK można określić jako prakseologiczny system zbudowany dla potrzeb działań doraźnych i wyjątkowych, integrujący procesy informacyjno-decyzyjne i przepływy fizyczno - materiałowe na bazie przestrzennej infrastruktury technicznej i aktualnej struktury administracyjnej. Głównym celem funkcjonowania Systemu Reagowania Kryzysowego jest utrzymanie i zagwarantowanie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa, a w sytuacji krytycznej powrót do tego poziomu w możliwie najkrótszym czasie, przy racjonalnie uzasadnionych kosztach i nakładach.

Misją Systemu Reagowania Kryzysowego jest:

- zneutralizowanie lub zlikwidowanie zagrożeń zanim ze zdwojoną siłą wystąpią negatywne ich skutki;
- w przypadku pojawienia się negatywnych następstw natychmiastowe przystąpienie do ich neutralizacji i likwidacji we wszystkich sferach;
- włączenie zdobytej wiedzy i doświadczeń związanych z likwidacją danego zagrożenia i jego skutków do aktualizacji posiadanych scenariuszy i przygotowanie odpowiedniego systemu profilaktyki i prewencji.

Likwidować przyczyny - Zwalczać skutki - Wyciągać wnioski

Oczywiście w stosunku do niektórych kategorii zagrożeń, zwłaszcza losowych i przyrodniczych, trudno jest a priori formułować ogólne zasady gwarantujące wysokie bezpieczeństwo. Jednak pewne wskazówki i zalecenia mogą być postulowane na bazie aktualnej wiedzy i zgromadzonego doświadczenia. Stąd ostatni postulat stałego modyfikowania dotychczasowych scenariuszy oraz aktualizowania baz komputerowych lub banków wiedzy w sprawach merytorycznie związanych z bieżącymi doświadczeniami w zakresie zwalczania specyficznych zagrożeń i ich następstw. Tylko w ten sposób można racjonalnie rozwijać wiedzę i skutecznie doskonalić metody oraz narzędzia przydatne, jakże często w nierównej walce z najgroźniejszymi zagrożeniami i niebezpieczeństwami nieoszczędzającymi żadnych epok ani pokoleń⁵.

⁵ K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania Kryzysowego-podejście systemowe*, BEL Studio, Warszawa 2007, s. 227.

Zarządzanie kryzysowe albo jak niektórzy wolą „zarządzanie kryzysem” doświadczeniami ostatnich lat, w polskim systemie prawnym, ukształtowało następujące zasady:

- układu terytorialnego – uznaje za podstawową układ terytorialny, sprowadzając do funkcji pomocniczej układ branżowy;
- jednoosobowego kierownictwa – decyzje podejmuje się jednoosobowo z wszelkimi konsekwencjami;
- odpowiedzialności organów administracyjnych – realizują kompetencje i odpowiedzialność w zakresie podejmowania decyzji;
- uporządkowania zagrożeń – dzieli zagrożenia na grupy wg rodzaju i zasięgu oraz dobiera określone rozwiązania prawne, organizacyjne i finansowe;
- powszechności – inicjatywę przejmują organy władzy publicznej we współdziałaniu z podmiotami zarówno prawnymi, jak i fizycznymi.

Całościowe zarządzanie kryzysowe obejmuje:

- wszystkie rodzaje zagrożeń: naturalne i nienaturalne, techniczne, wojenne;
- wszystkie poziomy zarządzania (*związane z poziomami władzy*): centralny, wojewódzki, lokalny;
- sektory: publiczny, prywatny;
- ogół ludności.

Struktura zarządzania kryzysowego na poszczególnych poziomach administracji publicznej:

- *Poziom 1*: Prezes Rady Ministrów, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Zespoły Zarządzania Kryzysowego Ministerstw i Centralnych Organów Administracji Rządowej, Centra Zarządzania Kryzysowego Ministerstw i Centralnych Organów Administracji Rządowej;
- *Poziom 2*: Wojewoda, Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego, Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego;
- *Poziom 3*: Starosta Powiatu, Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego;
- *Poziom 4*: Wójt (burmistrz, Prezydent miasta), Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego, Gminne Centrum Zarządzania Kryzysowego⁶.

4. WYRAŻENIE SYTUACJI KRYZYSOWYCH W POLSKIM PRAWIE

Nasza Konstytucja (art. 228) zawiera zamknięty katalog stanów nadzwyczajnych. Normalne funkcjonowanie państwa może być czasowo przerwane przez okoliczności wyjątkowe, godzące w wartości leżące u podstaw funkcjonowania organów władzy publicznej i bezpieczeństwa obywateli. Konstytucja nie wprowadza żadnego stanu pośredniego, wyznacza tylko granice pomiędzy „stanami nadzwyczajnymi” a „normalnym funkcjonowaniem państwa”. Wszelka działalność organów władzy publicznej ukierunkowana na zapobieganie sytuacjom zagrożeń (ale nie zagrożeń szczególnych,

⁶ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590, ze zm.)

o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji) i reagowanie w przypadku ich wystąpienia, którą ustawodawca określił w art. 2 ustawy „zarządzaniem kryzysowym”, może zostać zaliczona wyłącznie do „normalnego funkcjonowania” państwa. Konstytucja różni wyłącznie zagrożenie „zwykłe” i zagrożenie „szczególne dla państwa i obywateli”. Nie zawiera natomiast przepisów zezwalających na wyróżnienie specyficznego stanu narastania zagrożenia („sytuacji kryzysowej”), fazy zarządzania kryzysowego⁷. Pomimo niedoprecyzowania w przepisach poszczególnych faz narastania i ustępowania zagrożenia kryzysem możemy wyróżnić cztery etapy: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie, odbudowa.

Zapobieganie jest działaniem uprzedzającym, eliminującym lub redukującym sytuacje kryzysowe, albo ograniczającym skutki. Do katalogu takich działań można zaliczyć: analizę zagrożeń i ocenę wrażliwości, wspieranie badań stosowanych i transferu technologii, uświadamianie społeczeństwa i edukację od najmłodszych lat w zakresie przeciwdziałania kryzysowi, tworzenie systemu motywacji (zachęt i restrykcji) oraz właściwe wykorzystanie zasobów, zapewnienie kierowania i koordynacji.

Przygotowanie to opracowanie planów reagowania, które jak najdokładniej określają kto, co i kiedy będzie robił, za pomocą jakich sił i środków i na jakiej podstawie prawnej - przed, w czasie i po zdarzeniu. To także gromadzenie sprawnych sił i środków, takich jak: punkty kierowania, system łączności, system alarmowania oraz zespół reagowania kryzysowego, a także ewidencja niezbędnych sił i środków.

Reagowanie na realne zagrożenia czy zdarzenia ma na celu uruchomienie działań zapobiegawczych lub minimalizujących możliwych zniszczeń, a po ich wystąpieniu, podjęcie akcji ratowniczej celem dostarczenia pomocy ofiarom i ograniczenia wtórnych szkód i strat.

Odbudowa kończy cykl zarządzania kryzysowego. Odbudowa jest przywracaniem stanu pierwotnego przy uwzględnieniu doświadczeń. W pierwszej kolejności odtwarzane są systemy niezbędne do życia i podstawowego funkcjonowania społeczeństwa. Następnym etapem (trwającym nawet wiele lat) pełna rekonstrukcja infrastruktury, uwzględniająca ostatnie doświadczenia i rozwój cywilizacyjny (technologiczny).

Opisane wyżej potrzeby wymusiły odpowiednie prace legislacyjne w naszym kraju. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590; dalej: ustawa o zarządzaniu kryzysowym lub ustawa) 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 do zapewnienia skutecznego monitorowania zagrożeń i podejmowania działań w celu ich eliminacji lub przynajmniej znacznego ograniczenia. Ustawa stanowi więc uzupełnienie regulacji stanów nadzwyczajnych i ważny element zapewnienia bezpieczeństwa narodowego (por. uzasadnienie do projektu ustawy). Ustawa określa organy właściwe

⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2009-04-21, K 50/07 Opublikowany: Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Seria A rok 2009, Nr 4, poz. 51.

w sprawach zarządzania kryzysowego oraz ich zadania i zasady działania w tej dziedzinie, a także zasady finansowania zadań zarządzania kryzysowego (art. 1)⁸.

W odniesieniu do systemu bezpieczeństwa (zarządzania kryzysowego) można wymienić akty prawne, takie jak:

- Ustawy: o stanie wojennym, o stanie wyjątkowym i o stanie klęski żywiołowej, w których między innymi określa się tryb wprowadzenia i zniesienia odpowiedniego stanu, a także zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres ograniczeń wolności i praw człowieka;
- Ustawę o administracji rządowej w województwie;
- Ustawa o samorządzie województwa;
- Ustawa o samorządzie powiatowym;
- Ustawa o samorządzie gminnym.

W zakresie prawa kryzysowego pojawił się również akt prawny w randze rozporządzenia Rady Ministrów. Rozporządzenie w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania (*rozporządzenie obowiązywało w swej treści do 21 sierpnia 2007 r. po tym terminie część uregulowań w nim zawartych ujęta została w ustawie o zarządzaniu kryzysowym*). Rozporządzenie to określało między innymi:

- sposób tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej;
- sposób funkcjonowania zespołów;
- usytuowanie oraz sposób finansowania;
- warunki techniczne i standardy ich wyposażenia;
- tryb pracy zespołów;
- sposób dokumentowania działań i prac zespołu oraz osoby odpowiedzialne za kierowanie działaniami w czasie stanu klęski żywiołowej⁹.

Ustawodawca określił, że odpowiedzialnymi za kierowanie ww. działaniami są:

- wójt (burmistrz, prezydent miasta) – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze gminy;
- starosta (prezydent miasta na prawach powiatu) – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu;

⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2009-04-21, K 50/07 Opublikowany: Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Seria A rok 2009, Nr 4, poz. 51.

⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania (Dz. U. Nr 215, poz. 1818 obowiązywał do: 2007-08-21) § 1.

- wojewoda – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa¹⁰.

Działaniami w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, wojewoda wykonują przy pomocy odpowiednio gminnego zespołu reagowania, powiatowego, wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego¹¹.

Do zadań zespołów należy w szczególności:

- monitorowanie występujących klęsk żywiołowych i prognozowanie rozwoju sytuacji;
- realizowanie procedur i programów reagowania w czasie stanu klęski żywiołowej;
- opracowywanie i aktualizowanie planów reagowania kryzysowego;
- planowanie wsparcia organów kierujących działaniami na niższym szczeblu administracji publicznej;
- przygotowywanie warunków umożliwiających koordynację pomocy humanitarnej;
- realizowanie polityki informacyjnej związanej ze stanem klęski żywiołowej¹².

Należy zwrócić uwagę, że nie tylko bodźce zewnętrzne wymuszają tworzenie nowych przepisów prawa czy też ewolucji już istniejących. Hierarchiczność rodzimego systemu prawa skutkuje bezpośrednim wpływem aktów wyższego rzędu na akty niższego rzędu. Ciekawym przykładem może być wpływ Konstytucji RP na ustawę o zarządzaniu kryzysowym. Art 3 pkt 1 ustawy określał fundamentalną dla regulacji prawnych, zagadnień kryzysowych, definicję *sytuacji kryzysowej - należy przez to rozumieć sytuację będącą następstwem zagrożenia i prowadzącą w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*¹³. Wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r. (Dz. U. Nr 65, poz. 553) sygnatura: K 50/07 po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 21 kwietnia 2009 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

- a) art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590) z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- b) art. 3 pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

¹⁰ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2000 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. 2002 r. Nr 62, poz. 558), art. 8.

¹¹ Tamże, art. 12 ust. 1.

¹² Tamże, art. 12 ust. 2.

¹³ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590, ze zm.), art. 3 pkt 1 w brzmieniu do 1 maja 2010 r.

orzekł:

- a) Art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. Nr 89, poz. 590 oraz z 2009 r. Nr 11, poz. 59) jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- b) Art. 3 pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Art. 3 pkt 1 ustawy powołanej w części I w punkcie 1 wyroku traci moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 3 pkt 1 utracił moc z dniem 1 maja 2010 r. jako niezgodny z art. 2 Konstytucji RP.

Eliminacja definicji „sytuacja kryzysowa” w praktyce uniemożliwiłaby funkcjonowanie ustawy o zarządzaniu kryzysowym, która ma być przecież odpowiedzią na zaistniałą „sytuację kryzysową”. Nie sposób bowiem wykonywać regulacji ustawowych bez określenia zakresu (przedmiotowego i podmiotowego) podstawowego dla ustawy pojęcia. Należy pamiętać, że ustawa o zarządzaniu kryzysowym tworzy system zarządzania kryzysowego na wypadek wystąpienia zagrożeń wymagających podjęcia szczególnych działań ze strony organów administracji publicznej i Sił Zbrojnych RP w sytuacjach, które nie spełniają przesłanek wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych. Stanowi więc uzupełnienie regulacji stanów nadzwyczajnych i jest ważnym elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego poprawa stanu bezpieczeństwa powszechnego przez zwiększenie efektywności działania organów administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych jest pożądana. Nie można jednak zapominać, że tego typu regulacje powinny zostać przygotowane ze szczególną starannością i poprawnością legislacyjną¹⁴.

Na ten moment całe bogate spektrum przepisów o zarządzaniu kryzysowym nie definiuje „sytuacji kryzysowej”. TK uznał, że wyeliminowanie z ustawy definicji pojęcia „sytuacja kryzysowa” w praktyce uniemożliwiłoby jej funkcjonowanie - intrygująco. W tej sytuacji należy się chyba kierować definicją encyklopedyczną. Pozostawmy jednak to zagadnienie konstytucjonalistom i ustawodawcy.

Jakkolwiek nie możemy powołać się bezpośrednio na konkretny przepis określający sytuację kryzysową, to ustawodawca dość precyzyjnie zdefiniował, co podlega szczególnej ochronie, określając to jako infrastruktura krytyczna. Ilekroć mówimy o infrastrukturze krytycznej - należy przez to rozumieć systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. Infrastruktura krytyczna obejmuje systemy:

- zaopatrzenia w energię i paliwa;
- łączności i sieci teleinformatycznych;

¹⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2009-04-21, K 50/07 Opublikowano: Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Seria A rok 2009, Nr 4, poz. 51.

- finansowe;
- zaopatrzenia w żywność i wodę;
- ochrony zdrowia;
- transportowe i komunikacyjne;
- ratownicze;
- zapewniające ciągłość działania administracji publicznej;
- produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych.

Ochrona tak zdefiniowanej infrastruktury krytycznej - to wszelkie działania zmierzające do zapewnienia funkcjonalności, ciągłości działań i integralności infrastruktury krytycznej w celu zapobiegania zagrożeniom, ryzykom lub słabym punktom oraz ograniczenia i neutralizacji ich skutków, a także szybkiego odtworzenia tej infrastruktury na wypadek awarii, ataków i innych zdarzeń zakłócających jej prawidłowe funkcjonowanie¹⁵.

5. USTAWOWE ZADANIA ORGANÓW KIERUJĄCYCH

„Nie kopie się studni gdy pożar szaleje” dlatego w celu sprawnego działania tworzy się Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego oraz wojewódzkie, powiatowe i gminne plany zarządzania kryzysowego, zwane dalej „planami zarządzania kryzysowego”. W skład planów zarządzania kryzysowego wchodzi następujące elementy:

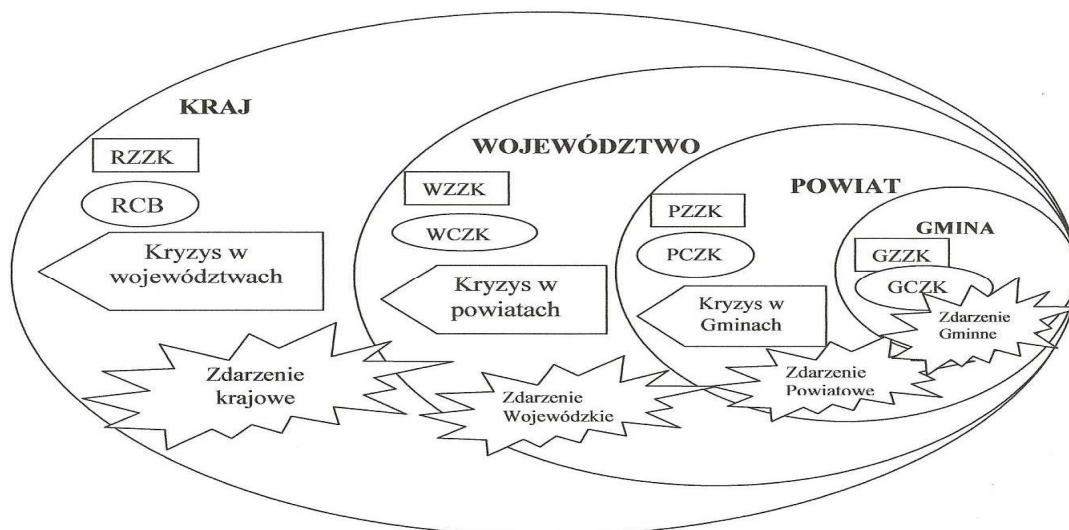
- plan główny zawierający charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, w tym dotyczących infrastruktury krytycznej, oraz mapy ryzyka i mapy zagrożeń, zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa, zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych;
- zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych, a w tym: zadania w zakresie monitorowania zagrożeń, tryb uruchamiania niezbędnych sił i środków, uczestniczących w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej, procedury reagowania kryzysowego, określające sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych, współdziałanie między siłami, o których mowa wyżej;
- załączniki funkcjonalne planu głównego określające procedury realizacji zadań zarządzania kryzysowego, w tym związane z ochroną infrastruktury krytycznej, organizację łączności, organizację systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania, zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń, organizację ewakuacji z obszarów zagrożonych, organizację ratownictwa, opieki medycznej, pomocy społecznej oraz pomocy psychologicznej, organizację ochrony przed zagrożeniami charakterystycznymi dla danego obszaru, wykaz zawartych umów i porozumień związanych z realizacją zadań zawartych w planie zarządzania kryzysowego, zasady oraz tryb oceniania i dokumentowania szkód, procedury uruchamiania rezerw państwowych, wykaz infrastruktury krytycznej znajdu-

¹⁵ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590, ze zm.) art. 3 pkt 2 i 3.

jącej się odpowiednio na terenie województwa, powiatu lub gminy, objętej planem zarządzania kryzysowego, priorytety ochrony oraz odtwarzania infrastruktury krytycznej.

Plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata. Cykl planowania realizują właściwe organy administracji publicznej oraz podmioty przewidywane do realizacji przedsięwzięć określonych w planie zarządzania kryzysowego, w zakresie ich dotyczącym¹⁶.

Na rysunku 1 przedstawiono organizację reagowania kryzysowego.



- | | |
|------|--|
| RZZK | - Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, |
| RCB | - Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, |
| WZZK | - Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego, |
| WCZK | - Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego, |
| PZZK | - Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, |
| PCZK | - Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego, |
| GZZK | - Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego, |
| GCZK | - Gminne Centrum Zarządzania Kryzysowego. |

Rys. 1. Schemat organizacji reagowania kryzysowego

Źródło: Opracowanie własne

Doświadczenia ostatnich lat wymusiły na ustawodawcy bardzo precyzyjne określenie zadań dla struktur administracyjnych, co pozwoliło określić, komu można przypisać odpowiedzialność za funkcjonowanie elementów tzw. infrastruktury krytycznej. Bez dalszego opisywania konkretnych zadań należących do poszczególnych szczebli struktur zarządzania krajem można stwierdzić, że wszystkim organom administracji rządowej i samorządowej nadane zostały zadania dotyczące zarządzania kryzysowego. Układ taki (przynajmniej teoretycznie) tworzy z naszego kraju zespół elementów ze sobą współpracujących i uzupełniających się wzajemnie, wskazuje siły i środki niezbędne do osiągnięcia celów strategicznych. Poprawia to bezpieczeństwo państwa przez wskazywanie określonych regionalnych i lokalnych inicjatyw,

¹⁶ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590, ze zm.), art. 5.

w szczególności wyszczególnienie programów krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych, wskazanie realizatorów programów:

- rządowych;
- samorządowych;
- pozarządowych.

6. SZCZEBEL CENTRALNY ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

Dla określenia celów strategicznych oraz wskazania sił i środków niezbędnych do osiągnięcia celów strategicznych opracowuje się raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego. Celem raportu jest wskazanie najważniejszych zagrożeń i skutków ich wystąpienia przez stworzenie mapy ryzyka, obejmującej wyszczególnienie rodzajów i charakterystyki zagrożeń. Mapę ryzyka przedstawia się w formie mapy topograficznej, a w postaci elektronicznej - mapy wektorowej lub rastrowej, przedstawiającej zasięg geograficzny zagrożeń z przypisanym prawdopodobieństwem wystąpienia i oceną skutków wystąpienia dla ludności, gospodarki lub środowiska. Raport cząstkowy wykonuje się i przekazuje z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych¹⁷. Przy uwzględnieniu tak ustalonej mapy zagrożeń określa się sposób tworzenia, aktualizacji oraz strukturę planów ochrony infrastruktury krytycznej opracowywanych przez właścicieli oraz posiadaczy samoistnych i zależnych obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej¹⁸. Sprecyzowany również został sposób realizacji obowiązków i współpracy Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej przez organy administracji publicznej i służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo narodowe z właścicielami oraz posiadaczami samoistnymi i zależnymi obiektów, instalacji, urządzeń i usług infrastruktury krytycznej¹⁹. Po ustaleniu stref zagrożeń następuje branżowy (wyspecjalizowany) podział zadań na szczeblu centralnym. Współpracujące ze sobą organy administracji rządowej utworzą centra zarządzania kryzysowego określając sposób funkcjonowania tych centrów. Centrum zarządzania kryzysowego, tworzą następujące organy: Minister Obrony Narodowej; Minister Sprawiedliwości; minister właściwy do spraw rolnictwa; minister właściwy do spraw środowiska; minister właściwy do spraw zagranicznych; minister właściwy do spraw zdrowia; Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej; Komendant Główny Policji; Komendant Główny Straży Granicznej; Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego; Szef Agencji Wywiadu; Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego; Szef Służby Wywiadu Wojskowego²⁰.

¹⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (Dz. U. z 2010 r. Nr 83, poz. 540).

¹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej (Dz. U. 10.83.542).

¹⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (Dz. U. z 2010 r. Nr 83, poz. 541).

²⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania (Dz. U. z 2009 r. Nr 226, poz. 1810).

7. NIŻSZE POZIOMY ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

Na niższych szczeblach administrowania, tam gdzie jest najkrótsza droga od rozpoznanego zagrożenia do wypracowania praktycznych systemów przeciwdziałania, zagrożenie najwyraźniej przekłada się na działanie organów. Współpraca pomiędzy organami realizuje się zarówno w pionie, jak i w poziomie. Jako przykład działania można powołać:

- porozumienie międzygminne pomiędzy Gminą Lesko, Gminą Cisna i Gminą Solina w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w swej treści porozumienie pozwala na realizację wspólnego projektu, którego przedmiotem jest zwiększenie bezpieczeństwa mieszkańców gmin Lesko, Cisna i Solina w sytuacji pożarów, klęsk żywiołowych, katastrof technicznych, chemicznych i ekologicznych poprzez zakup samochodów ratowniczo-gaśniczych²¹;
- powierzenie prowadzenia zadania utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego Wójtowi Gminy Korczew przez Radę Powiatu w Siedlcach na wniosek Rady Gminy w Korczewie zawarty w jej uchwale nr IV/25/2003 z dnia 21 lutego 2003 r.²²;
- zarządzenie Wojewody Zachodniopomorskiego w związku z prognozowaną sytuacją hydrologiczną na rzece Odrze, pogotowia przeciwpowodziowego na terenie powiatów: myśliborskiego, gryfińskiego, polickiego, goleniowskiego oraz Miasta Szczecin, od godziny 8.00 dnia 24 maja 2010 r. do odwołania. W powiatach, w których ogłoszono pogotowie przeciwpowodziowe, zobowiązuje się starostów powiatowych oraz wszystkie służby, straże, inspekcje biorące udział w zabezpieczeniu działań przeciwpowodziowych, do podjęcia niezbędnych czynności i działań organizacyjnych²³;
- zarządzenie Wojewody Zachodniopomorskiego w związku z prognozowaną niekorzystną sytuacją hydrologiczną na rzece Odrze i jej dopływie, rzece Warcie, alarmu przeciwpowodziowego na terenie powiatów: myśliborskiego,

²¹ Porozumienie Międzygminne pomiędzy: 1. Gminą Lesko reprezentowaną przez: Panią Barbarę Jankiewicz - Burmistrza Gminy Lesko Przy kontrasygnacie Skarbnika Gminy Pani Małgorzaty Kormosz, 2. Gminą Cisna reprezentowaną przez: Panią Renatę Szczepańską - Wójta Gminy Cisna przy kontrasygnacie Skarbnika Gminy Pani Jadwigi Leicht, 3. Gminą Solina - reprezentowaną przez: Pana Zbigniewa Sawińskiego - Wójta Gminy Solina przy kontrasygnacie Skarbnika Gminy Pani Krystyny Litera zawarte w dniu 17 grudnia 2009 r. (Rzeszów, dnia 19 lutego 2010 r. Podka. z 2010 r. Nr 12, poz. 294).

²² Uchwała Nr VI/35/03 Rady Powiatu W Siedlcach z dnia 25 kwietnia 2003 r. w sprawie powierzenia zadań publicznych w zakresie utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego Gminie Korczew. (Warszawa, dnia 21 czerwca 2003 r. Mazow. z 2003. Nr 166, poz. 4095).

²³ Zarządzenie Nr 247/2010 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 23 maja 2010 r. w sprawie ogłoszenia pogotowia przeciwpowodziowego na terenie powiatów myśliborskiego, gryfińskiego, polickiego, goleniowskiego oraz Miasta Szczecin. (Szczecin, dnia 23 maja 2010 r. Zacho. z 2010 nr 39, poz. 793).

gryfińskiego oraz na terenie Miasta Szczecin, od godziny 8.00 dnia 28 maja 2010 r. do odwołania²⁴;

- rozporządzenie Wojewody Pomorskiego w którym od 24 maja 2010 r. do odwołania wprowadza się zakaz wstępu na wały przeciwpowodziowe i międzywala na terenie województwa pomorskiego. Zakaz nie dotyczy pracowników Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Wojska Polskiego, pogotowia ratunkowego oraz innych służb publicznych, wykonujących czynności z zakresu działania tych służb, a także innych osób wykonujących czynności związane z ochroną przeciwpowodziową oraz utrzymaniem wałów. Wykonanie rozporządzenia powierza się Pomorskiemu Komendantowi Wojewódzkiemu Policji. Naruszenie przepisów niniejszego rozporządzenia podlega karze grzywny wymierzanej w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275)²⁵.

Wczytując się w tak stanowione przepisy czy porozumienia między organami sprawującymi władzę w terenie, bez problemu możemy się domyśleć, jakie bodźce miały bezpośredni wpływ na ich treść.

Po zakończeniu zmagania z kryzysem przystępujemy do szacowania strat i odtwarzania dotychczasowego stanu. W tym celu m.in. Wojewoda Mazowiecki powołał Terenowe Komisje do spraw szacowania zakresu i wysokości szkód w gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej, znajdujących się na obszarach gmin, gdzie szkody spowodowane zostały przez suszę, grad, deszcz nawalny, ujemne skutki przezimowania, przymrozki wiosenne, powódź, huragan, piorun, osunięcie się ziemi lub lawinę w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz opiniowania wniosków kredytowych, na wznowienie produkcji i odtworzenie środków trwałych po tych stratach²⁶.

8. KRYZYS A PRAWA I OBOWIĄZKI OBYWATELSKIE

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, w istocie, nie reguluje zagadnień odnoszących się do ograniczenia wolności i praw obywatelskich. Takie unormowania Konstytucja RP zastrzegła wyłącznie dla stanów nadzwyczajnych. Szczególne rozwiązanie zawiera jednak art 6 ust 5 i 5a, który ogranicza prawo własności i wolność prowadzenia działalności gospodarczej. We wskazanym przepisie ustawodawca nałożył na właścicieli, posiadaczy samoistnych, posiadaczy zależnych obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej, obowiązek:

²⁴ Zarządzenie Nr 253/2010 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 27 maja 2010 r. w sprawie ogłoszenia alarmu przeciwpowodziowego na terenie powiatów myśliborskiego, gryfińskiego oraz Miasta Szczecin. (Szczecin, dnia 28 maja 2010 r. Zacho. 2010 r. Nr 43, poz. 909).

²⁵ Rozporządzenie Nr 1/10 Wojewody Pomorskiego z dnia 24 maja 2010 r. w sprawie wprowadzenia zakazu wstępu na wały przeciwpowodziowe na terenie województwa pomorskiego (Gdańsk, dnia 24 maja 2010 r. Pomor. 2010 r. Nr 74, poz. 1253).

²⁶ Zarządzenie Nr 42 Wojewody Mazowieckiego z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie powołania Terenowych Komisji do spraw szacowania zakresu i wysokości szkód w gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej spowodowanych przez suszę, grad, deszcz nawalny, ujemne skutki przezimowania, przymrozki wiosenne, powódź, huragan, piorun, osunięcie się ziemi lub lawinę. (Warszawa, dnia 5 lutego 2010 r. Mazow. z 2010 r. nr 25, poz. 370).

- ich ochrony, w szczególności przez przygotowanie i wdrażanie, stosownie do przewidywanych zagrożeń, planów ochrony infrastruktury krytycznej oraz utrzymywanie własnych systemów rezerwowych zapewniających bezpieczeństwo i podtrzymujących funkcjonowanie tej infrastruktury, do czasu jej pełnego odtworzenia;
- wyznaczenia osoby odpowiedzialnej za utrzymywanie kontaktów z podmiotami właściwymi w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej.

PODSUMOWANIE

W podsumowaniu należy zwrócić uwagę, że otaczający nas świat oraz przymus zabezpieczenia naszych potrzeb bytowych, zawsze kształtowało normę prawną. Norma prawna jest odzwierciedleniem potrzeb społecznych, a nie beletrystyką, w skład jej wchodzi: hipoteza, dyspozycja i sankcja.

Hipoteza normy - określa adresata (kryterium podmiotowe) oraz warunki i okoliczności, w których norma ma mieć zastosowanie (kryterium przedmiotowe). Ogół takich przypadków tworzy tzw. zakres zastosowania normy.

Dyspozycja normy - określa treść zachowania się (nakaz, zakaz, dozwoleństwo), w razie zaistnienia okoliczności zawartych w hipotezie. Całość zachowań zawartych w dyspozycji nazywa się zakresem normowania normy.

Sankcja - element określający konsekwencje (dolegliwość), jakie wiąże się z brakiem realizacji dyspozycji przy zaistnieniu warunków określonych w hipotezie danej normy prawnej.

O ile wynikiem badań historycznych jest opis dziejów bardziej lub mniej dokładny, o tyle spisana norma prawna odzwierciedla potrzeby i dążenia czasu, w którym powstała. Dobrym przykładem jest kodeks Hammurabiego. Został zredagowany i spisany w XVIII w. p.n.e. Intencją Hammurabiego jako prawodawcy było spisanie wszystkich panujących zwyczajów i praw oraz ustanowienie jednolitych norm ułatwiających rozwój społeczno-gospodarczy Mezopotamii. Kodeks unifikował i systematyzował obowiązujące prawo z wielu dziedzin w 282 §§ oraz epilog zawierający sankcje prawne. Zawierał przepisy prawa karnego, prywatnego oraz procesowego. Znaczna część spisanych praw dotyczyła kwestii ochrony majątku oraz spraw rodzinnych (np. rozstrzygnięć w sprawach dziedziczenia, przynależności dzieci, zdrady małżeńskiej). Wiele miejsca poświęca się też problemom handlowym, kredytom, umowom, odpowiedzialności z tytułu wynagrodzenia szkody. Uwzględniono także podstawowe ceny towarów i usług. Opisano procedurę postępowania sądowego oraz wymieniono przestępstwa i odpowiednie dla nich kary. Powołanych kilka artykułów najlepiej zobrazuje potrzeby i realia czasów, w których zostały spisane.

Art. 3. Jeśli ktoś wystąpił w sprawie z fałszywym zeznaniem i prawdziwości słów, które wypowiedział, nie dowiódł, jeżeli jest to sprawa gardłowa, człowiek ten poniesie karę śmierci.

Art. 21. Jeśli ktoś włamał się do domu, przed tym wyłomem go zabiją i zamurują.

Art. 23. Jeśli nie został złapany, (to) obrabowany człowiek poda wobec boga wszystko, co zostało mu zrabowane, a przełożony i gmina, na której terenie i w obrębie granic

której rabunek został dokonany, wynagrodzą mu za to wszystko, co zostało mu zrabowane. [...]

Art. 88. Jeśli kupiec dał zboże na procent, weźmie za jeden gur zboża jako procent jedną piątą „ziarnka”; jeśli dał srebro na procent, weźmie za jeden szekel srebra jako procent jedną szóstą (szekla) (i) sześć „ziarnek”. [...]

Art. 98. Jeśli ktoś dał komuś pieniądze (jako udział) w spółce, zysk i stratę, które wynikną, przed bogiem proporcjonalnie się rozdzieli. [...]

Art. 117. Jeśli kogoś przytłaczał dług, a on sprzedał swą małżonkę, swego syna albo swą córkę, lub dał w zastaw (za dług), trzy lata będą pracować w domu swego nabywcy lub wierzyciela, (a ten) w czwartym roku obdarzy ich wolnością.

Art. 129. Jeśli czyjaś żona została przyłapana na spółkowaniu z innym mężczyzną, zwiąże się ich i wrzuci do wody; jeżeli mąż daruje życie swej żonie, także król daruje życie swemu niewolnikowi.

Art. 153. Jeśli żona dla innego mężczyzny dała zabić swego męża, tę kobietę wbije się na pal.

Art. 195. Jeśli syn uderzył swego ojca, utną mu jego rękę.

Art. 197. Jeśli złamał kość pełnoprawnego obywatela, złamię mu kość.

Art. 198. Jeśli wyrwał oko poddanego albo złamał kość poddanego, zapłaci jedną minę srebra.

Art. 200. Jeśli pełnoprawny obywatel wybił ząb pełnoprawnego obywatela równego sobie, wybiją mu ząb.

Art. 229. Jeśli budowniczy wybudował komuś dom, a dzieła swego nie wykonał trwale i dom, który wybudował, zawali się i zabije właściciela domu, budowniczy ten poniesie karę śmierci. [...]²⁷.

Na podstawie powyższych rozważań stwierdza się, że spisane prawa są najrzetelniejszym odzwierciedleniem naszych czasów, naszych potrzeb, naszych lęków oraz sprawności naszego państwa.

LITERATURA

1. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590, ze zm.);
2. Korycki S., Kuciński J., Trzeciński Z., Zaborowski J., *Zarys prawa*, Wyd. 6, Wydawnictwo Prawnicze „LexisNexis”, Warszawa 2007.
3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
4. Sadurski W., *Porządek konstytucyjny [w:] Demokracja w Polsce 2005-2007*, Warszawa 2007, s. 51.

²⁷ M. J. Ptak, M. Kinstler *Powszechna Historia Państwa i Prawa Wybór Tekstów Źródłowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego Wrocław 1999, s. 20-22.

5. Ficoń K., *Inżynieria zarządzania Kryzysowego-podejście systemowe*. BEL Studio, Warszawa 2007, s.227.
6. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2009-04-21, K 50/07 Opubl: Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Seria A rok 2009, Nr 4, poz. 51
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania (Dz. U. Nr 215, poz. 1818 obowiązywał do: 2007-08-21) § 1.
8. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2000 r. o stanie kłęski żywiolowej (Dz. U. 2002 r. Nr 62, poz. 558) art. 8.
9. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (Dz. U. z 2010 r. Nr 83, poz. 540).
10. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej (Dz.U.10.83.542).
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (Dz. U. z 2010 r. Nr 83, poz. 541).
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania (Dz. U. z 2009 r. Nr 226, poz. 1810).
13. Porozumienie Międzygminne pomiędzy: 1. Gminą Lesko reprezentowaną przez: Panią Barbarę Jankiewicz - Burmistrza Gminy Lesko Przy kontrasygnacie Skarbnika Gminy Pani Małgorzaty Kormosz, 2. Gminą Cisna reprezentowaną przez: Panią Renatę Szczepańską - Wójta Gminy Cisna przy kontrasygnacie Skarbnika Gminy Pani Jadwigi Leicht, 3. Gminą Solina - reprezentowaną przez: Pana Zbigniewa Sawińskiego - Wójta Gminy Solina przy kontrasygnacie Skarbnika Gminy Pani Krystyny Litera zawarte w dniu 17 grudnia 2009 r. (Rzeszów, dnia 19 lutego 2010 r. Podka. z 2010 r. Nr 12, poz. 294).
14. Uchwała Nr VI/35/03 Rady Powiatu W Siedlcach z dnia 25 kwietnia 2003 r. w sprawie powierzenia zadań publicznych w zakresie utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego Gminie Korczew. (Warszawa, dnia 21 czerwca 2003 r. Mazow. z 2003. Nr 166, poz. 4095).
15. Zarządzenie Nr 247/2010 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 23 maja 2010 r. w sprawie ogłoszenia pogotowia przeciwpowodziowego na terenie powiatów myśliborskiego, gryfińskiego, polickiego, goleniowskiego oraz Miasta Szczecin. (Szczecin, dnia 23 maja 2010 r. Zacho. z 2010 nr. 39, poz. 793).
16. Zarządzenie Nr 253/2010 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 27 maja 2010 r. w sprawie ogłoszenia alarmu przeciwpowodziowego na terenie powiatów myśliborskiego, gryfińskiego oraz Miasta Szczecin. (Szczecin, dnia 28 maja 2010 r. Zacho. 2010 r. Nr 43, poz. 909).

17. Rozporządzenie Nr 1/10 Wojewody Pomorskiego z dnia 24 maja 2010 r. w sprawie wprowadzenia zakazu wstępu na wały przeciwpowodziowe na terenie województwa pomorskiego (Gdańsk, dnia 24 maja 2010 r. Pomor. 2010 r. Nr 74, poz. 1253).
18. Zarządzenie Nr 42 Wojewody Mazowieckiego z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie powołania Terenowych Komisji do spraw szacowania zakresu i wysokości szkód w gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej spowodowanych przez suszę, grad, deszcz nawalny, ujemne skutki przezimowania, przymrozki wiosenne, powódź, huragan, piorun, obsunięcie się ziemi lub lawinę. (Warszawa, dnia 5 lutego 2010 r. Mazow. z 2010 r. nr 25, poz. 370).
19. M. J. Ptak, M. Kunstler, *Powszechna Historia Państwa i Prawa, Wybór Tekstów Źródłowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999, s. 20.

CRISIS AS LEGISLATIVE INSPIRATION

Summary

This article attempts to analyse the impact of emergencies on the perception of the world and the establishment of a correlation between everyday life and life in a crisis situation. Events that are unforeseeable and occur all of a sudden, when they cannot be controlled by people, cause trepidation and give a sense of insecurity. In such cases society as an organised community attempts to normalise its activities insofar as it is made possible by experience and imagination. A crisis managed by people might seem an abstract notion if it were not for the fact that it constitutes a substitute for a sense of security.

The functioning of society, including its authorities, should be characterised by legality, i.e. acting as permitted by law. In our conditions the common sources of law include the following: the Constitution, statutes, ratified international agreements, regulations and local laws.

Key words: *crisis, administrative body, legal norm*

Artykuł recenzował: płk prof. dr hab. Mariusz WIATR