

Marcin KOŚKA\*

Akademia Piotrkowska w Piotrkowie Trybunalskim

## ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE, OCHRONA LUDNOŚCI, OBRONA CYWILNA – OBECNE I PROJEKTOWE ROZWIĄZANIA PRAWNE DOTYCZĄCE ZADAŃ ELEMENTÓW ZARZĄDZAJĄCYCH SZCZEBLA KRAJOWEGO

CRISIS MANAGEMENT, CIVIL PROTECTION, CIVIL DEFENSE  
- CURRENT AND PROJECT LEGAL SOLUTIONS CONCERNING THE TASKS  
OF MANAGEMENT ELEMENTS AT THE NATIONAL LEVEL

**ABSTRAKT:** Artykuł jest sprawozdaniem z badań dotyczących zadań elementów zarządzających szczebla krajowego w zakresie przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym. W badaniach założono, że zarządzanie kryzysowe nie może dotyczyć tylko sytuacji związanych z zagrożeniami czasu pokoju, ale i wojny. Ponadto przyjęto, że uregulowania wymagają kwestie dotyczące obrony cywilnej. W badaniach wykorzystano m.in. analizę porównawczą w celu zidentyfikowania zmian jakie zostały zaproponowane w projektowanych przepisach prawa regulujących tematykę badań. Niniejsze opracowanie przedstawia także pojęcia takie jak zarządzanie kryzysowe, ochrona ludności i obrona cywilna.

**SŁOWA KLUCZOWE:** zarządzania kryzysowego, ochrona ludności, obrona cywilna.

---

\* dr Marcin Kośka, Akademia Piotrkowska, Piotrków Trybunalski, Poland



<https://orcid.org/0000-0003-0672-2330>



[marcin.koska@apt.edu.pl](mailto:marcin.koska@apt.edu.pl)

**ABSTRACT:** The article is a report on research on the tasks of national level management elements in counteracting crisis situations. The research assumed that crisis management cannot only apply to situations related to peacetime threats, but also to wartime ones. Moreover, it was assumed that issues related to civil defence require regulation. The research used, among others, comparative analysis in order to identify changes that have been proposed in the proposed legal provisions regulating the subject of research. This study also presents concepts such as crisis management, civil protection and civil defence.

**KEYWORDS:** crisis management, civil protection, civil defense.

## WPROWADZENIE

Ustawa regulująca zarządzanie kryzysowe w Polsce została uchwalona w 2007 roku i określa organy, we właściwości których leżą działania w sytuacjach kryzysowych. Ponadto określa m.in. zadania tych organów oraz zasady działania, w tym finansowanie zadań z obszaru zarządzania kryzysowego. Zapisy ustawy nie regulują jednak działań, których podjęcie jest niezbędne w przypadku współczesnego zagrożenia jakim jest m.in. wojna i zagrożeń jakie implikuje.

Od uchwalenia ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*, zmieniła się sytuacja polityczna zarówno na Świecie jak i w Europie. Nastąpił wzrost napięcia pomiędzy światowymi potęgami takimi jak Stany Zjednoczone i Chiny. Rosjanie zaatakowali Ukrainę, zajmując Krym i w dalszym ciągu prowadzą działania zbrojne przeciwko obywatelom tego kraju. Walki toczone są w kraju, z którym graniczy Polska, a nie w Iraku czy Afganistanie - jak to miało miejsce na początku XXI w. Polska zagrożona jest zarówno bezpośrednio agresją rosyjską, jak i pośrednio. Przykładem jest rakietą, która wybuchła w Przewodowie. Skutkiem zdarzenia była śmierć dwóch osób narodowości polskiej<sup>1</sup>.

Rosjanie oddziałują na Polskę również poprzez Białoruś. Na granicy Rzeczypospolitej z tym krajem dochodzi do wielu niebezpiecznych zdarzeń wywołanych celową, zaplanowaną migracją. Służby bezpieczeństwa Mińska sprowadzają migrantów m.in. z Iraku, Syrii czy Afganistanu<sup>2</sup> i celowo przerzucają ich przez granicę. Dodatkowo niszczone są zapory graniczne, prowokowane lub atakowane są polskie służby<sup>3</sup>. Ponadto, wojskowe białoruskie śmigłowce naruszają granice z naszym krajem<sup>4</sup>. Niestabilna sytuacja, niepewność przyszłości jest motorem zmian. Powoduje potrzebę szukania nowych, skuteczniejszych sposobów działania czy też porządkowania dotychczas obowiązujących rozwiązań. Powyższe działania mają na celu zwiększenie poziomu bezpieczeństwa narodowego.

---

<sup>1</sup> <https://www.rp.pl/polityka/art37440381-wybuch-rakiety-w-przewodowie-blaszczak-odpowiedzialnosc-za-te-tragedie-ponosi-rosja> (dostęp: 23 VII 2023).

<sup>2</sup> <https://www.dw.com/pl/granica-gra-%C5%82ukaszarki-i-b%C3%B3l-uciekini%C3%B3w/a-59811471> (dostęp: 05 wrzesień 2023).

<sup>3</sup> <https://www.gov.pl/web/sluzby-specjalne/bialoruskie-prowokacje-na-granicy> (dostęp: 10 VIII 2023), [https://wiadomosci.radiozet.pl/polska/atak-na-granicy-polsko-bialoruskiej-morawiecki-reaguje#google\\_vignette](https://wiadomosci.radiozet.pl/polska/atak-na-granicy-polsko-bialoruskiej-morawiecki-reaguje#google_vignette) (dostęp: 23 VIII 2023).

<sup>4</sup> <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1604879%2Cmsz-strona-bialoruska-zostala-wezwana-do-pilnego-wyjasnienia-incydentu-z-1> (dostęp: 23 VIII 2023).

Na bezpieczeństwo narodowe ma również wpływ obrona cywilna. Stanowi ona istotny komponent ochrony ludności, przede wszystkim w czasie wojny<sup>5</sup>. Tymczasem przepisy dotyczące obrony cywilnej straciły moc na skutek wejścia w życie ustawy z dnia 11 marca 2022 *o obronie Ojczyzny uchylającej ustawę o powszechnym obowiązku obrony*. Projektowa ustawa *o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej* ma ustanowić normy, według których będzie funkcjonować obrona cywilna<sup>6</sup>.

Jednym z zasadniczych elementów, które mają wpływ na funkcjonowanie obrony cywilnej są organy odpowiedzialne za zarządzanie na szczeblu krajowym. Jedną z ich głównych ról jest zapewnienie bezpieczeństwa ludności i mienia zarówno w czasie, gdy zwykłe środki konstytucyjne są wystarczające jak i w stanach nadzwyczajnych oraz w trakcie wojny. Można zatem przyjąć, że sprawne zarządzanie a tym samym zorganizowanie obrony cywilnej jest kluczową kwestią do uregulowania. Ponadto, zarządzanie kryzysowe nie może być rozumiane tylko jako przeciwstawienie się zagrożeniom czasu pokoju ale i czasu wojny. Mając powyższe na uwadze przypuszczam, że w projekcie ustawy dokonano m.in. zmian w zakresie kierowania bezpieczeństwem. Zakładam, że modyfikacji uległy organy odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe oraz ich zadania, w porównaniu do zapisów ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*. W związku z tym, celem niniejszego opracowania jest identyfikacja proponowanych zmian dotyczących zadań organów zarządzających szczebla centralnego poprzez porównanie przepisów ustawy *o zarządzaniu kryzysowym* z przepisami projektu ustawy *o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej*.

---

<sup>5</sup> H. Izdebski, *Projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej – uporządkowanie stanu prawnego czy kontynuacja zmiany ustroju bez zmiany Konstytucji?*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2022, str. 2.

<sup>6</sup> Projektowana ustawa ma także uchylić i zastąpić ustawy: o stanie klęski żywiołowej; o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności, praw człowieka i obywatela – w części dotyczącej stanu klęski żywiołowej; o zarządzaniu kryzysowym oraz o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi. Ponadto, przepisy projektowanego prawa, przewidują zmiany zasadniczo o charakterze porządkującym i dostosowującym w szeroko rozumianym systemie ochrony ludności i bezpieczeństwa powszechnego. Opinia z 16 listopada 2022 *o projekcie ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej* (RL.461.28/2022), Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów na podstawie projektu opinii J. Dobkowski.

## **ORGANIZACJA SYSTEMU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO NA POSTAWIE USTAWY O ZARZĄDZANIU KRYZYSOWYM**

Według ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*, zarządzanie kryzysowe, jest działalnością organów administracji publicznej będącą elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym. Polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu się do podejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu, gdy wystąpią, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej. Zarządzanie kryzysowe w Polsce jest pięcioszczeblowe. Szczebel krajowy, resortowy, wojewódzki, powiatowy oraz gminny. Na każdym ze szczebli funkcjonują trzy organy – decyzyjny, opiniodawczo-doradczy oraz sztabowy. Na szczeblu krajowym (tab. 1), za zarządzanie kryzysowe odpowiada Rada Ministrów. W przypadkach niecierpiących zwłoki, obowiązek ten przyjmuje na siebie minister właściwy do spraw wewnętrznych<sup>7</sup>.

Tabela 1

Organizacja Zarządzania Kryzysowego RP szczebla krajowego

<b>SZCZEBEL ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ</b>	<b>ORGAN DECYZYJNY</b>	<b>ORGAN OPINIODAWCZO-DORADCZY</b>	<b>ORGAN SZTABOWY</b>
<b>Krajowy</b>	Rada Ministrów (minister właściwy do spraw wewnętrznych w przypadkach niecierpiących zwłoki)	Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa

Źródło: W. Lidwa, *Zarządzanie Kryzysowe*, AON, Warszawa 2015, str. 56.

Poszczególnym organom szczebla krajowego, przepisy ustawy narzuciły określone zadania. W przypadku Prezesa stojącego na czele RM, przepisy umożliwiają mu wydawanie poleceń dla administracji rządowej, państwowych osób prawnych oraz państwowych jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną. Ponadto, organom samorządu terytorialnego, samorządowym osobom prawnym oraz samorządowym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej. Dodatkowo może wydawać polecenia osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej jak

---

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 *o zarządzaniu kryzysowym* (t.j. Dz. U. z 2023, poz. 122), art.2 i 7 ust. 1, 2 i 5.

również przedsiębiorcom. Polecenia mogą być wydawane w celu umożliwienia właściwego funkcjonowania, wzmocnienia, czy też ochrony i odbudowy Infrastruktury Krytycznej (IK). Umożliwienia przejęcie kontroli nad sytuacją kryzysową, jeżeli wpływa w znaczny negatywny sposób na bezpieczeństwo ludzi, środowiska czy też mienie. Innym powodem może być usunięcie skutków sytuacji kryzysowej. Wydawane polecenia nie mogą dotyczyć czynności dochodzeniowo-śledczych, operacyjno-rozpoznawczych, z zakresu ścigania wykroczeń a także nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć odnośnie do istoty załatwianej sprawy w drodze decyzji administracyjnej<sup>8</sup>.

Do innych zadań Prezesa RM należy m.in.: określenie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego z uwzględnieniem zobowiązań wynikających z członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim; określenie w formie zarządzenia, organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (RZZK), powołanie i odwołanie Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (RCB podlega Prezesowi); określenie w drodze rozporządzenia organizacji i trybu działania RCB. Ponadto, zarówno Prezes RM jak i sama RM może polecić RCB realizację dodatkowych zadań<sup>9</sup>.

W obowiązujących przepisach, do kompetencji RM należy również przyjęcie w drodze uchwały zarówno Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego jak i Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej. Wydaje także rozporządzenia określające: sposób, tryb i terminy opracowania Raportu; sposób realizacji zadań związanych z ochroną IK oraz zasady współpracy pomiędzy elementami zaangażowanymi w jej ochronę; sposoby tworzenia i aktualizacji Planów Zarządzania Kryzysowego, warunki opracowania Planu Ochrony IK oraz tryb w jakim można uznać obowiązek ten za spełniony; organy, które mają obowiązek utworzenia centrów zarządzania kryzysowego, zasady funkcjonowania tych centrów; tryb współpracy Dyrektora RCB z operatorami ruchomej publicznej sieci telekomunikacyjnej celem przesyłania komunikatów o zagrożeniu dla ludności. Ponadto RM uchwała, jaka krajowa IK jest również Europejską IK<sup>10</sup>.

Organem opiniodawczo-doradczym Rady Ministrów jest RZZK. W skład Zespołu wchodzi Prezes Rady Ministrów (jako przewodniczący), Minister Obrony Narodowej oraz minister

---

<sup>8</sup> Tamże, art. 7a ust. 1.

<sup>9</sup> Tamże, art. 7 ust 4, art. 9 ust. 3, art. 10 ust. 2

<sup>10</sup> Tamże, art. 5a ust. 4 i 6, art. 5b ust. 1, art. 6 ust. 7, art. 6b ust. 5, art. 13 ust. 3, art. 21a ust. 1,2 i 4.

właściwy do spraw wewnętrznych (jako zastępcy przewodniczącego), minister właściwy do spraw administracji publicznej, Minister Spraw Zagranicznych. Ponadto w skład zespołu może wejść Minister Koordynator Służb Specjalnych - jeżeli został powołany. Dodatkowo, PRM może wskazać do udziału w posiedzeniach RZZK inne osoby, w tym ministrów kierujących poszczególnymi działami administracji rządowej; Głównego Geodetę Kraju; Głównego Inspektora Ochrony Środowiska; Głównego Inspektora Sanitarnego; Głównego Lekarza Weterynarii; Komendantów Głównych: Państwowej Straży Pożarnej, Policji, Straży Granicznej; Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki; Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego; Szefów: Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW), Agencji Wywiadu, Obrony Cywilnej Kraju<sup>11</sup>, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego a także Pełnomocnika Rządu do Spraw Cyberbezpieczeństwa. Prezydent może podjąć decyzję o skierowaniu Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego (lub inną osobę) do prac w ramach RZZK, a ministrowie mogą wyznaczać sekretarzy lub podsekretarzy. Prezes RM może wyznaczyć wiceprezesa RM do udziału w posiedzeniu RZZK<sup>12</sup>.

Szczegółowe zadania Zespołu obejmują przygotowanie użycia sił i środków do przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym, doradzanie w zakresie koordynacji działań podejmowanych w sytuacjach kryzysowych przez organy administracji rządowej, instytucje państwowe i służby. Ponadto jest on organem właściwym w zakresie opiniowania: potrzeb w zakresie odtwarzania infrastruktury krytycznej albo przywrócenia jej pierwotnego charakteru; sprawozdań końcowych z działań podejmowanych w związku z zarządzaniem kryzysowym; projektu zarządzenia PRM zawierającego wykaz przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego z uwzględnieniem zobowiązań wynikających z członkostwa w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego oraz organy odpowiedzialne za ich uruchamianie. RZZK również opiniuje Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego i przedkłada go RM<sup>13</sup>.

Organem sztabowym pełniącym funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego jest Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB). Zapewnia ono obsługę RM, PRM, RZZK, ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego oraz Zespołowi do

---

<sup>11</sup> Luka prawna, ponieważ brak przepisów regulujących kwestie obrony cywilnej.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 *o zarządzaniu ...* dz. cyt., art. 8 ust. 1, 2, 3, 4, 5 i 7.

<sup>13</sup> Tamże, art. 7 ust. 4, art. 9 ust 1.

spraw Incydentów Krytycznych<sup>14</sup>. Niezależnie od przypisanych w ustawie zadań, Centrum może realizować też inne polecenia zlecone przez RM lub PRM. Wracając jednak do zadań szczegółowo określonych przepisami ustawy – RCB, dla PRM, m.in. przygotowuje projekt zarządzenia zawierającego przedsięwzięcia i procedury systemu zarządzania kryzysowego z uwzględnieniem zobowiązań wynikających z członkostwa w NATO<sup>15</sup> oraz organy odpowiedzialne za ich uruchamianie. Dla potrzeb RZZK, RCB m.in. przygotowuje projekty opinii i stanowisk oraz zapewnia przygotowanie i obsługę techniczno-organizacyjną. Dodatkowo, RCB realizuje zadania stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa jak również zadania obejmujące m.in. planowanie cywilne i monitoring zagrożeń. W obszarze planowania cywilnego przedstawia sposoby i środki reagowania na zagrożenia jak również sposoby ograniczania ich skutków. Opracowuje i aktualizuje Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego (uzgadnia PZK opracowywane przez ministrów i kierowników urzędów centralnych). Centrum prowadzi analizę i ocenę możliwości wystąpienia zagrożeń. Wypracowuje wnioski i propozycje zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom oraz planowanie wykorzystania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (SZ RP) jak również planowanie wsparcia SZ RP przez organy administracji publicznej. Ponadto, gromadzi informacje o zagrożeniach i analizuje zebrane materiały w tym względzie. Co więcej, współdziała z i zapewnia obieg informacji pomiędzy krajowymi i zagranicznymi, w tym NATO i Unii Europejskiej, strukturami odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe. Ponadto współdziała z CZK organów administracji publicznej. Dodatkowo, Centrum przygotowane jest do uruchamiania procedur związanych z zarządzaniem kryzysowym w sytuacji wystąpienia zagrożeń. Koordynuje politykę informacyjną w czasie sytuacji kryzysowej. Informuje m.in. PRM, ministrów czy kierowników urzędów centralnych o zagrożeniach i podjętych działaniach<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Zespół ds. Infrastruktury Krytycznej to organ pomocniczy do obsługi incydentów krytycznych w cyberprzestrzeni. Przewodniczy mu Dyrektor RCB, a w jego skład wchodzi m.in. przedstawiciele RCB oraz Zespołów Reagowanie na Incydenty Bezpieczeństwa Komputerowego Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, resortu obrony narodowej oraz Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej - Państwowego Instytutu Badawczego. Ustawa z dnia 5 lipca 2018 *o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa* (t.j. Dz. U. z 2023, poz. 913), art. 2 pkt 1, 2, 3 i 6, art. 36. ust. 1 i 3.

<sup>15</sup> North Atlantic Treaty Organization – (tłum.) Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 *o zarządzaniu...* dz. cyt., art. 7 ust. 4, art. 8 ust. 1, 2, 3, 4 i 5, art. 9 ust 1 oraz art. 11 ust. 1, 1a, 2 pkt. 1, 2, 2a, 3, 4, 5, 5a, 6, 8, 9, 14 i 15 oraz ust. 3.



Przepisy ustawy odnoszą się wprost, również do zadań Centrum w przypadku zagrożeń o charakterze terrorystycznym. RCB zobowiązane jest do realizacji zadań dotyczących zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom o charakterze terrorystycznym oraz do usuwania ich skutków. W zakresie wykonania powyższych przedsięwzięć, Centrum współdziała z Szefem ABW<sup>17</sup>.

W zakresie ochrony Infrastruktury Krytycznej, do zadań RCB należy m.in. realizacja zadań planistycznych i programowych dotyczących krajowej i europejskiej IK. Ponadto, Centrum jest krajowym punktem kontaktowym z instytucjami w organizacjach takich jak UE i NATO oraz w państwach członkowskich<sup>18</sup>.

Należy również wspomnieć o zadaniach RCB, które mają na celu sprawne i skuteczne przeciwstawienie się zagrożeniom. Polegają one na organizacji, prowadzeniu i koordynacji szkoleń i ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego oraz na udziale w tego typu ćwiczeniach krajowych i międzynarodowych<sup>19</sup>.

## **ORGANIZACJA SYSTEMU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO NA PODSTAWIE USTAWY O OCHRONIE LUDNOŚCI ORAZ O STANIE KLĘSKI ŻYWIOŁOWEJ**

Dla zrozumienia zadań poszczególnych organów szczebla krajowego jest niezbędne przedstawienie znaczenia ochrony ludności, obrony cywilnej oraz zarządzania kryzysowego. Zostało ono ujęte w drugim artykule projektu ustawy *o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej* należy. W projekcie określono, że ochrona ludności to system zintegrowanej działalności organów administracji publicznej właściwych w sprawach ochrony ludności i zasobów ochrony ludności, mający na celu zapewnienie bezpieczeństwa ludności oraz mienia i infrastruktury w sytuacji wystąpienia zagrożenia naturalnego lub wywołanego działalnością człowieka, przez zapewnienie środków ochrony życia, zdrowia ludzi, mienia, infrastruktury, dziedzictwa kulturowego oraz środowiska. Z kolei w stanach nadzwyczajnych lub w czasie wojny ochrona ludności realizowana ma być jako obrona cywilna<sup>20</sup>. Znaczenie obrony cywilnej jest

---

<sup>17</sup> Tamże, art. 11 ust. 2 pkt 10 i 10a.

<sup>18</sup> Tamże, art. 11 pkt 11.

<sup>19</sup> Tamże, art. 11 pkt 7.

<sup>20</sup> Projekt z dnia 22 maja 2023 ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej, art. 2 ust 1 i 2.

rozumiane podobnie w międzynarodowym prawie humanitarnym, gdzie oznacza realizację zadań mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych, przewyciężanie ich następstw oraz zapewnienie warunków do przetrwania ludności<sup>21</sup>.

Zarządzanie kryzysowe, w projekcie ustawy, rozumiane jest jako działalność organów administracji publicznej realizowana w ramach ochrony ludności. Polegać ma na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowanie gdy wystąpią oraz na usuwaniu ich skutków i odtwarzaniu zasobów oraz infrastruktury<sup>22</sup>.

Porównując rozwiązania przyjęte w projekcie ustawy *o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej* do rozwiązań określonych przepisami ustawy *o zarządzaniu kryzysowym* można zaobserwować zarówno podobieństwa jak i różnice. Jeśli chodzi o podobieństwa, to w obu przypadkach da się wyróżnić trzy organy odpowiedzialne za zarządzanie (tab. 2). Dwa z nich, ze względu na pełnioną rolę można nazywać w dalszym ciągu decyzyjnym oraz sztabowym. Z różnicą mamy do czynienia w przypadku trzeciego organu. W ustawie o zarządzaniu kryzysowym był to organ opiniodawczo-doradczy, natomiast w projektowanej ustawie mamy do czynienia z organem wsparcia koordynacji działań.

Tabela 2

Organizacja Systemu Ochrony Ludności szczebla krajowego w przypadku wystąpienia zagrożeń, do przeciwstawienia się którym wystarczą zwykłe środki konstytucyjne

<b>SZCZEBEL ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ</b>	<b>ORGAN DECYZYJNY</b>	<b>ORGAN WSPARCIA KOORDYNACJI DZIAŁAŃ</b>	<b>ORGAN SZTABOWY</b>
<b>Krajowy</b>	Prezes Rady Ministrów / minister właściwy do spraw wewnętrznych (w przypadkach niecierpiących zwłoki)	Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego	Służba Dyżurna Państwa (SDP)

<sup>21</sup> protokół dodatkowy do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 *dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych* (Dz. U. z 1992, nr 41 poz. 175 oraz z 2015, poz. 1056), art. 61. Zob. K. R. Zieliński, *Ochrona ludności zarządzanie kryzysowe*, Difin, Warszawa 2021, s. 106-123.

<sup>22</sup> Projekt z dnia 22 maja 2023 ustawy *o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej*, art. 2 ust. 3.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie projektu ustawy *o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej*, art. 6.

W porównaniu do ustawy o zarządzaniu kryzysowym (art. 7 ust. 1), za całość kwestii związanych z zarządzaniem w obszarze dotyczącym ochrony ludności na terytorium RP odpowiada Prezes Rady Ministrów, a nie Rada Ministrów. W obydwu porównywanych dokumentach, minister właściwy do spraw wewnętrznych jest organem decyzyjnym szczebla krajowego w przypadkach niecierpiących zwłoki. W takiej sytuacji, o swoich działaniach, ma on niezwłocznie informować PRM<sup>23</sup>. Różnica polega na tym, że w projektowanym akcie decyzje podejmowane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych nie podlegają rozpatrzeniu na posiedzeniu Rady Ministrów.

Według tworzonych norm prawnych, PRM odpowiedzialny jest za nadzór nad całokształtem realizowanych zadań w ramach ochrony ludności przez organy, na których spoczywa obowiązek podejmowania ich w sytuacjach wystąpienia zagrożeń dla ludności. Ponadto PRM, zobligowany jest do działań, które przewidziano do realizacji w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej. Dodatkowo, przyjmuje sprawozdanie o stanie przygotowania polskiego państwa do realizacji zadań dotyczących ochrony ludności od ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Powyższy dokument powinien być opracowany cyklicznie, w odstępach rocznych<sup>24</sup>.

Na szczeblu krajowym funkcjonuje organ o takiej samej nazwie jak w ustawie o zarządzaniu kryzysowym - Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego. Zmianie uległ jego skład i zadania. Członkiem RZZK został (w przypadku powołania) Przewodniczący Komitetu do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych. Nowi członkowie zespołu to również Szef Kancelarii PRM oraz Prezes Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych. Dodatkowo członkiem zespołu obligatoryjnie został przedstawiciel Prezydenta RP. Dotychczas, Prezydent mógł, ale nie musiał skierować Szefa BBN lub inną osobę do prac w Zespole. W kwestii zadań, RZZK jest organem, który ma udzielać wsparcia w zakresie koordynacji działań dotyczących ochrony ludności, a podejmowanych przez organy administracji rządowej oraz przez instytucje państwowe i służby. Zespół już nie doradza, a m.in. inicjuje działania i monitoruje sytuację

---

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 *o zarządzaniu ...* dz. cyt., art. 7 ust. 1, 2 i 3 oraz Projekt z dnia 22 maja 2023 ustawy *o ochronie ludności ...* dz. cyt., art. 6 ust. 1, 2 i 3.

<sup>24</sup> Projekt z dnia 22 maja 2023 ustawy *o ochronie ludności ...* dz. cyt., art. 7 pkt 1, 2 i 3.

bezpieczeństwa. Szczegółowe zadania to inicjowanie i wsparcie koordynacji działań organów administracji rządowej, instytucji państwowych i służb w zakresie ochrony ludności, w szczególności w czasie wystąpienia sytuacji kryzysowej; ocena jej rozwoju i określanie działań służących reagowaniu oraz monitorowanie działań w zakresie przejmowania nad nią kontroli. Ponadto, w projektowanych normach prawnych doprecyzowano kwestie związane ze zwoływaniem zespołu. Minister właściwy do spraw wewnętrznych może zwołać posiedzenie RZZK i przewodniczyć mu, jeżeli nie ma takiej możliwości PRM (lub występują trudności znacznie ograniczające taką możliwość), a sytuacja jest niecierpiąca zwłoki. Rozstrzygnięcia podejmowane w trakcie posiedzenia mają następować w drodze uzgodnienia. Jeżeli nie jest to możliwe, kwestie sporne rozstrzyga przewodniczący (PRM lub minister właściwy do spraw wewnętrznych). Rozstrzygnięcia nie mogą być udostępniane na podstawie przepisów o dostępie do informacji publicznej i obowiązują organy administracji rządowej oraz organy i jednostki organizacyjne im podległe lub przez nie nadzorowane. Zmienił się także organ obsługujący pracę zespołu, z Dyrektora RCB na ministra właściwego do spraw wewnętrznych<sup>25</sup>.

W projektowanej ustawie, minister właściwy do spraw wewnętrznych otrzymał szereg kompetencji ramach ochrony ludności. Można je podzielić na trzy grupy. Pierwsza to zadania ujęte w czterech fazach: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowa<sup>26</sup>. Drugą grupę stanowią zadania, które ma realizować przy pomocy podporządkowanej komórki organizacyjnej. Trzecia, to tak zwane pozostałe zadania<sup>27</sup>. Przepisy ustawy podporządkowują je bezpośrednio ministrowi. Pierwsza grupa zadań zgrupowana w fazy zapobieganie, przygotowanie, reagowanie oraz odbudowa<sup>28</sup>. W pierwszej fazie, minister odpowiada za

---

<sup>25</sup> Tamże, art. 8 ust. 1, 2 i 3 pkt 4 lit. c, d, e, ust. 7, 11, 12.

<sup>26</sup> Fazy zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowa są elementami składowymi zarządzania kryzysowego, które realizowane jest w ramach ochrony ludności oraz obrony cywilnej. Tamże, art. 2 ust. 3, art. 4, art. 100 ust. 1

<sup>27</sup> Pogrupowanie zadań nastąpiło ze względu na sposób przedstawiania ich w projekcie ustawy. Biorąc pod uwagę literaturę przedmiotu zarządzanie kryzysowe, większość z przypisanych w projekcie zadań realizowane jest w ramach szeroko rozumianego zarządzania kryzysowego.

<sup>28</sup> Takie samo nazewnictwo funkcjonowało już w literaturze przedmiotu dotyczącej zarządzania kryzysowego. K. Sienkiewicz-Małyjurek oraz F. R. Krynojewski w procesie zarządzania kryzysowego wyróżniają zadania pogrupowane na cztery fazy: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowa. Główne zadanie pierwszej fazy to identyfikacja zagrożeń i redukcja prawdopodobieństwa ich wystąpienia. Drugiej,

prognozowanie i monitorowanie możliwości wystąpienia zagrożeń oraz przeciwdziałanie zagrożeniom, w tym ostrzeganie i powiadamianie ludności o ewentualnym ich wystąpieniu. W drugiej fazie, minister odpowiada za przygotowanie do reagowania na zagrożenia, planowanie i przygotowanie zasobów ochrony ludności do wykonywania zadań obrony cywilnej. Ponadto odpowiada za edukację w zakresie ochrony ludności oraz organizowanie i udział w ćwiczeniach mających na celu przygotować ludność oraz podmioty ochrony ludności cywilnej do działania, jeżeli wystąpią zagrożenia. W trzeciej fazie (reagowanie) odpowiada za: rozpoznanie i ocenę zagrożeń; ostrzeganie, alarmowanie i powiadamianie ludności; wymianę i analizę informacji oraz ochronę przed skutkami zagrożeń. W czwartej i ostatniej fazie, minister odpowiada za ocenę skutków zdarzeń, które wystąpiły w trzeciej fazie. Dodatkowo odpowiada za kwestie finansowe związane z pomocą osobom poszkodowanym, wspieraniem jednostek samorządu terytorialnego, wspieraniem odbudowy lub odbudowę infrastruktury, która uległa zniszczeniu albo uszkodzeniu. Ponadto, odtwarzanie zasobów, które zostały zużyte lub zniszczone podczas przeciwdziałania występującym zagrożeniem. Odpowiada również za szeroko rozumiane wsparcie podmiotów ochrony ludności, które w związku z udziałem w działaniach ratowniczych poniosły straty materialne<sup>29</sup>.

Oprócz zadań realizowanych w poszczególnych fazach ochrony ludności, minister właściwy do spraw wewnętrznych realizuje zadania przy pomocy organu zwanego Służbą Dyżurną Państwa (SDP), która jest wyodrębnioną komórką w urzędzie ministra. Zadania ministra realizowane przez SDP obejmują: koordynację wymiany informacji pomiędzy krajowymi oraz zagranicznymi organami i instytucjami; obsługę informacyjną RM oraz PRM; ostrzeganie, alarmowanie oraz powiadamianie ludności o zagrożeniach za pomocą wiadomości tekstowych (ALERT SMS), w ramach Regionalnego Systemu Ostrzegania<sup>30</sup> jak również za pomocą syren

---

przygotowanie działań i zabezpieczeń. Trzeciej, zwalczanie zagrożeń i ich skutków. Zasadnicze zadanie czwartej fazy obejmują odtworzenie obiektów i terenów zniszczonych. K. Sienkiewicz-Małyjurek, F. R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2010, s. 21.

<sup>29</sup> Projekt z dnia 22 maja 2023 ustawy *o ochronie ludności ...* dz. cyt., art. 4 pkt 1, 2, 3 lit. a-d oraz pkt 4 lit a-f oraz art. 9 ust 2.

<sup>30</sup> Regionalny System Alarmowy (RSO) jest usługą dostępną w całym kraju a mającą na celu przekazywanie różnego rodzaju komunikatów, w tym ostrzeżeń o zagrożeniach wraz z możliwymi miejscami ich wystąpienia. W ramach RSO możliwy jest również dostęp do poradników dotyczących m.in. zasad postępowania w przypadku zagrożeń oraz udzielania pierwszej pomocy. Usługa RSO składa się z trzech

alarmowych i różnego rodzaju urządzeń nagłaśniających; prowadzenie zestawienia punktów kontaktowych i centrów zarządzania kryzysowego; przygotowanie, organizowanie oraz udział w ćwiczeniach i szkoleniach międzynarodowych w tym sojusznicych systemu ochrony ludności w tym zarządzania kryzysowego; przygotowanie raportów zawierających informacje o stanie bezpieczeństwa państwa z obszaru ochrony ludności; opracowywanie dokumentacji planistycznej dotyczącej zarządzania kryzysowego w związku z wymaganiami wynikającymi ze zobowiązań w ramach Unii Europejskiej, Organizacji Narodów Zjednoczonych i innych organizacji międzynarodowych (z wyłączeniem przedsięwzięć i procedur reagowania kryzysowego w ramach NATO)<sup>31</sup>.

Do pozostałych zadań w zakresie ochrony ludności przydzielonych ministrowi przepisami projektowanej ustawy należy m.in. koordynowanie przedsięwzięć jakie realizują organy administracji publicznej oraz wymiany informacji między krajowymi i zagranicznymi organami i instytucjami. Minister ma zapewnić warunki do zorganizowania szkoleń na poziomie centralnym w ramach jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej. Ponadto ma obowiązek określić potrzeby w zakresie środków finansowych koniecznych do realizacji zadań ochrony ludności oraz dysponować tymi środkami. Ponadto nadzoruje prawidłowe wydatkowanie środków na ochronę ludności. Dodatkowo wykonuje zadania w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz ocenia skuteczność jego funkcjonowania. W swoich kompetencjach ma również opracowanie procedur postępowania w sytuacjach kryzysowych. Może także wystąpić z wnioskiem do Ministra Obrony Narodowej<sup>32</sup> o wsparcie przez Siły Zbrojne RP. Taki wniosek możliwy jest w przypadku, gdy użycie innych sił i środków nie jest możliwe lub może być niewystarczające. Ponadto musi zaistnieć sytuacja kryzysowa lub

---

elementów: Aplikacja Mobilna RSO, programy naziemnego multipleksu cyfrowego MUX-3 oraz strony internetowe urzędów wojewódzkich. Za komunikaty na obszarze poszczególnych województw odpowiadają wojewodowie (poprzez wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego). Za treści ogólnopolskie odpowiada minister właściwy do spraw wewnętrznych (poprzez krajowe centrum zarządzania kryzysowego).

<https://www.gov.pl/web/mswia/regionalny-system-ostrzegania> (dostęp: 3 VIII 2023).

<sup>31</sup> Projekt z dnia 22 maja 2023 ustawy *o ochronie ludności* ... dz. cyt., art. 9 ust 3 oraz art. 15 ust. 3 pkt 1.

<sup>32</sup> Ustawa *o zarządzaniu kryzysowym* nie dawała możliwości występowania przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych z wnioskiem do MON o użycie SZ RP.

zostanie wprowadzony jeden ze stanów gotowości operacyjnej podmiotów ochrony ludności albo stan klęski żywiołowej<sup>33</sup>.

W ramach pozostałych kompetencji ministra właściwego do spraw wewnętrznych leży odpowiedzialność za prowadzenie systemu informatycznego, w którego bazach znajdują się informacje o siłach i środkach będących do dyspozycji w związku z realizacją zadań z zakresu ochrony ludności. Został on nazwany Krajowym Systemem Informatycznym o Zasobach Ochrony Ludności. Inna nazwa tego systemu to SI OMNIBUS<sup>34</sup>.

Kolejną kompetencją ministra właściwego do spraw wewnętrznych jest możliwość wprowadzenia, przedłużenia lub odwołania na terenie całego kraju lub tylko jego części jednego ze stanów gotowości operacyjnej podmiotów ochrony ludności zwanym stanem pogotowia. O swoich decyzjach dotyczących stanu pogotowia, minister niezwłocznie informuje PRM, który może polecić odwołanie stanu pogotowia. Minister może nakazać odwołanie stanu pogotowia w przypadku, gdy został wprowadzony przez wojewodę<sup>35</sup>.

W projektowanej ustawie SDP zastępuje RCB, jeżeli brać pod uwagę ogólne przeznaczenie tego organu. Do szczegółowych zadań Służby Dyżurnej Państwa będzie należało zapewnienie wymiany informacji powiązanych z ochroną ludności dla potrzeb PRM, RM oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych. SDP ma zapewniać wymianę informacji na potrzeby stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa oraz w ramach międzynarodowej współpracy w obszarze ludności jak również w zakresie zobowiązań sojuszniczych. Ponadto odpowiedzialna jest za współdziałanie z innymi centrami zarządzania kryzysowego oraz punktami kontaktowymi. Oprócz przedsięwzięć związanych z wymianą informacji, SDP będzie mieć obowiązek monitorowania możliwości wystąpienia zagrożeń oraz będzie mogła realizować zadania zlecone przez ministra dotyczące ochrony ludności<sup>36</sup>.

W przypadku ogłoszenia stanów nadzwyczajnych oraz w czasie wojny, przedsięwzięcia ochrony ludności realizowane są w ramach obrony cywilnej. Na szczeblu krajowym, organem obrony cywilnej jest minister właściwy do spraw wewnętrznych. Na tym samym szczeblu,

---

<sup>33</sup> Projekt z dnia 22 maja 2023 ustawy *o ochronie ludności ...* dz. cyt., art. 9 ust. 1 pkt 1, 2, 6, 11, 12, 13, 14 i 15, art. 25 ust. 1.

<sup>34</sup> Tamże, art. 10 ust. 1 i 2.

<sup>35</sup> Tamże, art. 9 ust 3 oraz 4, art. 33 ust. 1.

<sup>36</sup> Tamże, art. 29 ust 1 i art. 30.

komendantem formacji obrony cywilnej jest Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej (podlegający ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych)<sup>37</sup>.

Organ obrony cywilnej będzie realizować przedsięwzięcia zarządzania kryzysowego, które zostały opisane w niniejszym opracowaniu jako pierwsza grupa zadań dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych realizowanych w czasie wystąpienia zagrożeń, do przeciwdziałania którym wystarczą zwykle środki konstytucyjne. Do innych zadań zalicza się: utrzymanie i ochrona zasobów niezbędnych do wykonywania zadań obrony cywilnej; zaspokajanie potrzeb ludności w zakresie zbiorowej ochrony, w tym wydawania decyzji w sprawie ich udostępniania przez zarządców nieruchomości po wprowadzeniu stanu zagrożenia lub stanów nadzwyczajnych; zaopatrzenie w środki pierwszej potrzeby do zabezpieczenia potrzeb bytowych; prowadzenia działań planistycznych oraz organizacyjnych w celu przygotowania urzędu i formacji obrony cywilnej do wykonywania zadań obrony cywilnej czasu wojny i stanu klęski żywiołowej. Ponadto minister będzie miał obowiązek prowadzenia rejestru: formacji obrony cywilnej, jej członków jak również osób, które są przewidziane do realizacji zadań obrony cywilnej. Dodatkowo, minister właściwy do spraw wewnętrznych odpowiada za prowadzenie przedsięwzięć związanych z rozpoznaniem i planowaniem obiektów użyteczności publicznej, magazynowych lub ich części z przeznaczeniem do doraźnej zbiorowej ochrony; przygotowaniem doraźnych ukryć na terenach publicznych i niepublicznych; przygotowaniem doraźnych bezpiecznych miejsc na potrzeby ochrony ewakuowanych dóbr kultury; planowaniem środków transportu umożliwiających ewakuację z miejsc zagrożenia ludzi i mienia oraz miejsc i rejonów ewakuacji<sup>38</sup>.

Ponadto minister spraw właściwy do spraw wewnętrznych realizuje zadania wynikające z art. 61, I protokołu dodatkowego do Konwencji Genewskiej z 12 sierpnia 1949 dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, sporządzonego w Genewie dnia 8 czerwca 1977 roku Do zadań tych należy: przygotowanie i organizowanie schronów; obsługa środków zaciemniania; dostarczanie doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia; doraźna pomoc dla

---

<sup>37</sup>Tamże, art. 97, 98 pkt 1, art. 99 ust. 1 pkt 1, ust. 2 pkt 1.

<sup>38</sup>Tamże, art. 100 ust. 1 i 2, art., 103 ust. 1, art. 104 ust. 1, art. 108 ust. 1.



przywrócenia i utrzymania porządku w strefach dotkniętych klęskami; doraźne przywrócenie działania niezbędnych służb użyteczności publicznej oraz doraźne grzebanie zmarłych<sup>39</sup>.

Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, wykonuje i koordynuje działania oraz akcje ratownicze prowadzone w zakresie obrony cywilnej. Kieruje podmiotami ochrony ludności, które zostały wyznaczone do realizacji zadań obrony cywilnej zarówno spośród krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego jak i spoza. Ponadto, w obowiązku Komendanta leży wprowadzanie danych do rejestru członków formacji obrony cywilnej oraz osób przewidzianych do realizacji zadań obrony cywilnej. Komendant, podobnie jak minister właściwy do spraw wewnętrznych, realizuje zadania wynikające z międzynarodowego prawa. Zgodnie I protokołem dodatkowym do Konwencji genewskich, w jego obowiązkach leży: służba ostrzegawcza; ewakuacja; przygotowanie i organizowanie schronów; ratownictwo; służby medyczne, włączając w to pierwszą pomoc oraz opiekę religijną; walka z pożarami; wykrywanie i oznaczanie stref niebezpiecznych; odkażanie i inne podobne działania ochronne; pomoc w ratowaniu dóbr niezbędnych dla przetrwania oraz dodatkowe rodzaje działalności, niezbędne dla wypełnienia któregoś z zadań wyżej wymienionych, w tym planowanie i prace organizacyjne<sup>40</sup>.

## PODSUMOWANIE

Niniejszy artykuł jest sprawozdaniem z badań przeprowadzonych w celu zidentyfikowania propozycji zmian w systemie, którego zadaniem jest zapewnienie bezpieczeństwa ludziom oraz mieniu, w tym infrastruktury. W trakcie badań porównywano rozwiązania przyjęte w ustawie o *zarządzaniu kryzysowym* z rozwiązaniami zaproponowanymi w projekcie ustawy o *ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej* dotyczące zadań elementów zarządzających szczebla krajowego. W ustawie o *zarządzaniu kryzysowym*, działania z zakresu zarządzania kryzysowego obejmują przedsięwzięcia realizowane w czasie pokoju. W projekcie ustawy o *ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej*, proponowane zadania realizowane w ramach zarządzania

---

<sup>39</sup> Tamże, art. 102 pkt. 2 oraz I protokół dodatkowy do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 *dotyczący ochrony ofiar* ... dz. cyt., art. 61 a III-IV, X i XIII.

<sup>40</sup> Projekt z dnia 22 maja 2023 ustawy o *ochronie ludności* ... dz. cyt., art. 101 pkt 1 i 2, art.102 pkt 1, 103 ust. 4 oraz I protokół dodatkowy do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949, *dotyczący ochrony ofiar*... dz. cyt., art. 61 a I-II, V-IX, X-XII, XIV-XV.

kryzysowego są częścią działań organów administracji publicznej realizowanych w ramach ochrony ludności. Sama ochrona ludności realizowana jest jako obrona cywilna w stanach nadzwyczajnych oraz w czasie wojny.

Organy odpowiedzialne za bezpieczeństwo na szczeblu krajowym planują i organizują system bezpieczeństwa. Od decyzji tych organów, w głównej mierze zależy poziom bezpieczeństwa ludzi i mienia. W obydwu porównywanych dokumentach nie zmieniła się ilość organów szczebla krajowego - oprócz obrony cywilnej, którą zdefiniowano od nowa. Częściowo zaproponowano dokonanie zmian w nazewnictwie (RCB na SDP) oraz w realizowanych zadaniach w sytuacji wystąpienia zagrożeń, do przeciwdziałania którym wystarczą zwykłe środki konstytucyjne.

W nowym projektowanym prawie, organ decyzyjny wskazany jest jednoosobowo. Jest nim PRM, a nie na całą radę ministrów. Odpowiedzialność za podejmowanie decyzji nie rozmywa się na wszystkich członków rady. Ponadto, w ustawie *o zarządzaniu kryzysowym* przypisano Prezesowi możliwość wydawania poleceń. Nie określono szczegółowo jakie mają być to polecenia, ale określono komu i w jakim celu mają być wydawane oraz jakich poleceń nie może wydawać. W projektowanym dokumencie, PRM będzie organem nadrzędnym, którego obowiązkiem jest nadzór nad całym systemem ochrony ludności. Organem odpowiedzialnym za obronę cywilną został minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Dość duże zmiany nastąpiły w przypadku RZZK. Najważniejsza wydaje się być zmiana jego roli z organu opiniotwórczo-doradczego na organ wsparcia koordynacji działań. RZZK już nie tylko wyraża opinie w zakresie samego przygotowania czy też przeciwdziałania zagrożeniom, ale jest zdecydowanie bardziej aktywny. Zespół może sam zainicjować podjęcie działań, żeby przeciwstawić się zagrożeniu, a tym samym ochronić ludność. Ponadto zmienił się również skład zespołu. Prezydent już nie tylko może skierować do jego prac przedstawiciela, ale obligatoryjnie kieruje. Powyższe wskazuje na większy udział głowy państwa w przedsięwzięcia związane z przeciwstawianiem się zagrożeniom przez organy odpowiedzialne za podejmowanie działań. Powyższe związane jest zapewne z konstytucyjnymi kompetencjami Prezydenta RP dotyczącymi m.in. wprowadzenia stanu wojennego.

Ponadto, w projektowanym dokumencie zdecydowanie większe uprawnienia otrzymał minister właściwy do spraw wewnętrznych. Analizując nowe przepisy prawa, wydaje się, że to na jego barkach spoczywa najwięcej obowiązków w zakresie ochrony ludności. W związku z powyższym zasadna wydaje się być propozycja większej swobody w podejmowaniu decyzji. Co

oznacza, że jego decyzje nie są rozpatrywane na posiedzeniu RM. Dodatkowo, na większą rolę ministra w systemie ochrony ludności wskazuje również wzrost jego pozycji w RZZK. Jeżeli PRM nie może, to minister zwołuje RZZK, przewodniczy mu i ma decydujący głos w rozwiązywaniu kwestii spornych. Dodatkowo podporządkowano mu organ sztabowy jakim jest Służba Dyżurna Państwa.

Rozważając inne zadania ministra właściwego do spraw wewnętrznych, wydaje się, że nie powinien on samodzielnie oceniać skuteczności realizacji zadań w ramach systemu-ratowniczogąśniczego (należy traktować jako podsystem systemu ochrony ludności). Wniosek taki wypływa z faktu, że to on jest odpowiedzialny za realizację tych zadań. W związku z powyższym jego obiektywna ocena realizacji zadań jest bardzo trudna o ile nie niemożliwa.

W zakresie podejmowanych zadań dotyczących ochrony ludności, realizowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. W projekcie ustawy jasno wskazano działania, związane z poszczególnymi fazami: zapobieganie, przygotowanie reagowanie i odbudowa. W obowiązującej ustawie o zarządzaniu kryzysowym nie były one sprecyzowane tak dokładnie. Niemniej jednak zadania określone w projekcie są podobne do zadań realizowanych w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego a przedstawianych w literaturze przedmiotu<sup>41</sup>. Ponadto, dodatkowym uprawnieniem ministra właściwego do spraw wewnętrznych jest występowanie z wnioskiem do Ministra Obrony Narodowej o wydzielenie sił i środków z Sił Zbrojnych RP do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności. Zgodnie z ustawą o *zarządzaniu kryzysowym*, z wnioskiem w sprawie użycia sił zbrojnych do wsparcia działań administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych występowali wojewodowie. Minister mógł i nadal może występować o wsparcie Policji, Straży Granicznej czy też Służby Ochrony Państwa przez Siły Zbrojne RP<sup>42</sup>.

W kwestii organu sztabowego, główną zmianą jest zmiana nazwy na Służbę Dyżurną Państwa oraz zmiana podporządkowania. Należy jednak podkreślić, że Rządowe Centrum Bezpieczeństwa również zapewniało obsługę ministra do spraw wewnętrznych, ale było podporządkowane pod PRM.

---

<sup>41</sup> K. Sienkiewicz-Małyjurek, F. R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe ....* dz. cyt., s. 21.

<sup>42</sup> Zob. I. Denysiuk, B. Michailiuk, J. Stempień, *Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego*, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2021, s. 70-78.

Reasumując, w systemie zarządzania bezpieczeństwem ludności w przypadku wystąpienia zagrożeń, nie nastąpiła rewolucja, a ewolucja. Skonkretyzowano zadania, nadano większe uprawnienia ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych oraz zmieniono charakter Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Ponadto, ustanowiono organy odpowiedzialne za obronę cywilną oraz wskazano ich zadania.

## **BIBLIOGRAFIA**

### **REFERENCES LIST**

#### **PIŚMIENNICTWO LITERATURE**

- Denysiuk I., Michailiuk B., Stempień J., *Sily Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego*, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2021.
- Izdebski H., Projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej – uporządkowanie stanu prawnego czy kontynuacja zmiany ustroju bez zmiany Konstytucji?, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2022
- Krynojewski F. R., Sienkiewicz-Małyjurek K., *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2010.
- Lidwa W., *Zarządzanie Kryzysowe*, AON, Warszaw 2015.
- Zieliński K. R., *Ochrona ludności zarządzanie kryzysowe*, Difin, Warszawa 2021.

#### **ŹRÓDŁA SOURCES**

- Protokół dodatkowy do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 *dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych* (Protokół I) sporządzony w Genewie dnia 8 czerwca 1977 (Dz.U. z 1992, poz. 41 nr 175).
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 *o zarządzaniu kryzysowym* (t.j. Dz. U. z 2023 poz. 122).
- Ustawa z dnia 5 lipca 2018 *o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa* (t.j. Dz. U. z 2023, poz. 913).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 *w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego oraz sposobu ich funkcjonowania* (Dz. U. z 2009, nr 226 poz. 1810).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2018 *zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania* (Dz. U. z 2018, poz. 1974).
- Opinia z 16 listopada 2022 o projekcie ustawy *o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej* (RL.461.28/2022), Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów na podstawie projektu opinii J. Dobkowskiego.
- Projekt z dnia 22 maja 2023 ustawy *o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej*.

## **STRONY INTERNETOWE WEBSITES**

<https://www.dw.com/pl/granica-gra-%C5%82ukaszki-i-b%C3%B3l-uciekini%C3%B3w/a-59811471> (dostęp: 05 wrzesień 2023)

<https://www.gov.pl/web/mswia/regionalny-system-ostrzegania> (dostęp: 3 VIII 2023).

<https://www.gov.pl/web/sluzby-specjalne/bialoruskie-prowokacje-na-granicy> (dostęp: 10 VIII 2023).

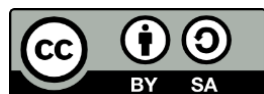
<https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1604879%2Cmsz-strona-bialoruska-zostala-wezwana-do-pilnego-wyjasnienia-incydentu-z-1> (dostęp: 23 VII 2023).

<https://www.rp.pl/polityka/art37440381-wybuch-rakiety-w-przewodowie-blaszczak-odpowiedzialnosc-za-te-tragedie-ponosi-rosja> (dostęp: 23 VII 2023).

[https://wiadomosci.radiozet.pl/polska/atak-na-granicy-polsko-bialoruskiej-morawiecki-reaguje#google\\_vignette](https://wiadomosci.radiozet.pl/polska/atak-na-granicy-polsko-bialoruskiej-morawiecki-reaguje#google_vignette) (dostęp: 23 VIII 2023).



Copyright (c) 2023 Marcin KOŚKA



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