

Ewa Olejniczak-Szałowska

Uniwersytet Łódzki

ORCID: 0000-0002-6497-2517

**MODEL PRAWNY WSPÓLDZIAŁANIA
ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
W SYSTEMIE ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO.
ZAGADNIENIA WYBRANE**

Wprowadzenie

Współcześnie zasada współdziałania władz publicznych jest powszechnie uznawana zarówno na gruncie obowiązującego prawa i doktryny prawniczej, jak i – co oczywiste – nauk ergologicznych (nauki administracji, prakseologii, nauk o zarządzaniu). W nauce prawa administracyjnego już w latach 70. ubiegłego wieku pojawiła się teza, że obowiązek współdziałania podmiotów państwowych należy zaliczyć do katalogu obowiązujących zasad prawa¹. Zasada prawna obowiązku współdziałania podmiotów administracji publicznej, wyprowadzona i uzasadniona początkowo w doktrynie, znalazła swój normatywny wyraz w płaszczyźnie konstytucyjnej oraz w ustawodawstwie. W preambule do Konstytucji RP z 1997 r.² sformułowany został wymóg współdziałania władz publicznych: „ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Niezależnie od kontrowersji dotyczących charakteru prawnego preambuły³ uprawniony jest pogląd, że ma ona znaczenie co najmniej w wymiarze interpretacyjnym. Treść zasady współdziałania władz rozwinięto

¹ S. Biernat w prekursorskiej monografii sformułował tę zasadę następująco: „Państwowe jednostki organizacyjne obowiązane są w zakresie swego działania w procesie administrowania współdziałać ze sobą, mając na względzie interes społeczny i potrzeby społeczne, dla zaspokojenia których zostały powołane”. S. Biernat, *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław–Warszawa–Kaków–Gdańsk 1979, s. 78.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).

³ Zob. m.in. W. Brzozowski, *Współdziałanie władz publicznych*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 2 i cytowana tam literatura.

i skonkretyzowano w ustawodawstwie „zwykłym”, w tym zwłaszcza w art. 7b k.p.a., gdzie uzyskała status zasady ogólnej⁴.

Według definicji słownikowej współdziałanie oznacza działanie wspólne z kimś, branie udziału w czyjejs działalności, przyczynianie się do czegoś wspólnie z innymi⁵, pomoc wzajemną w osiąganiu danego celu, działanie we wspólnym kierunku. Jest to działanie wielopodmiotowe zmierzające do realizacji celów tożsamyh lub zgodnych. Współdziałanie pokrewne jest współpracy i na ogół zawodą próby arbitralnego zróżnicowania znaczeń związanych z tymi terminami.

Współdziałanie przyczynia się, a często jest wręcz warunkiem *sine qua non* bardziej efektywnego osiągnięcia celów przez podmioty administracji publicznej⁶. Wśród owych celów wysoko w hierarchii lokuje się zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, przede wszystkim ochrona życia, zdrowia, mienia ludzi oraz środowiska. Zapewnienie bezpieczeństwa obywateli należy do podstawowych konstytucyjnych celów i zadań państwa (art. 5 Konstytucji RP⁷). W świetle art. 126 ust. 2 Konstytucji RP „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (...) stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa”, natomiast art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji RP stanowi, że organem, który zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny, jest Rada Ministrów. Konstytucja RP stanowi również, że „w sytuacjach szczególnych zagrożeń, gdy zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny”.

⁴ Art. 7b k.p.a. wprowadzony w wyniku nowelizacji z dnia 7 kwietnia 2017 r. (Dz.U. 2017, poz. 935) stanowi, że w toku postępowania organy administracji publicznej współdziałają ze sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy. Zob. też: J. Człowiekowska, *Zasada współdziałania organów administracji publicznej jako nowa zasada ogólna Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018 s. 97 i n.

⁵ *Słownik języka polskiego PWN*, sjp.pwn.pl/slowniki/wspoldzialanie.html (30.04.2021).

⁶ Por. E. Olejniczak-Szałowska, *Prawny obowiązek współdziałania Policji z innymi służbami w sferze ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego* [w:] *Policja. Prawne formy działania*, red. E. Ura, M. Pomykała, S. Pieprzny, Rzeszów 2019, s. 35 i n. Na temat sprawności działania administracji publicznej zob. m.in. I. Skrzydło-Niżnik, *Pojęcia i kryteria sprawności działania administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego i w nauce administracji* [w:] *Prawo do dobrej administracji*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003; J. Supernat, *Odesłanie do zasad prakseologicznych w prawie administracyjnym*, Wrocław 1984, s. 21 i n.; E. Olejniczak-Szałowska, *O zasadzie sprawności działania administracji – uwagi na tle koncepcji prakseologicznych ocen i dyrektyw Tadeusza Kotarbińskiego* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, Warszawa 2018, s. 185 i n.; S. Bentkowski, I. Bentkowska-Furman, *Prakseologiczne uwarunkowania jakości administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2020, Prawo 28, s. 11 i n.

⁷ Art. 5 Konstytucji RP głosi, że „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”.

czajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej” (art. 228 ust. 1). Od konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych czymś odmiennym rodzajowo jest „sytuacja kryzysowa”, której wystąpienie wymaga podjęcia szczególnych działań, jednak w ramach normalnego funkcjonowania państwa, bez wprowadzania jednego ze stanów nadzwyczajnych. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 kwietnia 2009 r. jednoznacznie stwierdził, że „sytuacja kryzysowa nie może być utożsamiana ze stanami nadzwyczajnymi (...) Ustawa zasadnicza zawiera zamknięty katalog stanów nadzwyczajnych, ustanawiając tym samym zakaz wprowadzania w drodze ustawowej innych stanów nadzwyczajnych. Wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych jest, w świetle art. 228 ust. 1 Konstytucji, dopuszczalne «w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeśli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające», to znaczy jeżeli są niewystarczające dla ich zwalczania. (...) Niedopuszczalność stosowania w sytuacji kryzysowej nadzwyczajnych środków działania oznacza, że sytuacja mieści się w tzw. normalnym funkcjonowaniu państwa. Poprzestanie władz na stwierdzeniu sytuacji kryzysowej oznacza, że w ich ocenie powstałe zagrożenia nie uzasadniają wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, czyli nie występuje potrzeba ograniczania praw i wolności, a do pokonania tych zagrożeń wystarczą «normalne» środki”⁸.

W przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych znajduje zastosowanie system zarządzania kryzysowego regulowany ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. Jest to fundamentalny akt prawny o charakterze systemowym, pełniący rolę wiodącą i integrującą unormowania dotyczące zapobiegania, reagowania i usuwania skutków zagrożeń dla życia, zdrowia ludzi, mienia oraz środowiska⁹. Ustawa określa organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego, ich zadania i zasady działania w tej dziedzinie oraz zasady finansowania zadań. Celem ustawy jest poprawa bezpieczeństwa publicznego przez zwiększenie efektywności (sprawności) działań organów administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych¹⁰.

Sytuacja kryzysowa w myśl definicji legalnej rozumiana jest jako sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołująca znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków (art. 3 pkt 1 ustawy). Wydaje się oczywiste, że w tej sytuacji szczególnego znaczenia nabiera współdziałanie wymienionych wyżej podmiotów,

⁸ Zob. wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 50/07 (<https://ipo.trybunal.gov.pl>).

⁹ Dz.U. 2020, poz. 1856; zm. Dz.U. 2021, poz. 159 (dalej: ustawa). Jest ściśle powiązana w naszym porządku prawnym z wieloma innymi ustawami dotyczącymi w szczególności: stanów nadzwyczajnych, zwalczania chorób zakaźnych i epidemii, zagrożeń terrorystycznych, cyberbezpieczeństwa, ochrony przeciwpożarowej, ochrony przed powodzią, ochrony środowiska, ratownictwa medycznego etc.

¹⁰ Druk sejmowy nr 770, V kadencja.

bowiem dzięki wywołaniu efektu synergicznego może i powinno sprzyjać redukcji zjawiska nieadekwatności sił i środków¹¹.

Zarządzanie kryzysowe definiowane jest jako 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, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów infrastruktury krytycznej (art. 2 ustawy).

Infrastruktura krytyczna obejmuje systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. Chodzi o systemy: łączności, sieci teleinformatycznych, zaopatrzenia w energię, wodę, żywność, ochrony zdrowia, ratownicze, finansowe, transportowe, zapewniające ciągłość działania administracji publicznej, produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji niebezpiecznych (art. 3 pkt 2 ustawy).

Ustawa zawiera normy o charakterze przede wszystkim ustrojowym¹², normy strukturalno-organizacyjne, zadaniowe, kompetencyjne, proceduralne, które kreują zadania, kompetencje oraz procedury i formy współdziałania (kooperowania) organów administracji publicznej, Sił Zbrojnych oraz właścicieli i posiadaczy infrastruktury krytycznej w sytuacjach kryzysowych – wymagających podjęcia szczególnych działań – jednak niespełniających przesłanek wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych. Z wyjątkiem norm dotyczących właścicieli i posiadaczy infrastruktury krytycznej ustawa nie reguluje praw i obowiązków obywateli i innych podmiotów administrowanych. Trzeba też zaznaczyć, że trzon przepisów ustawowych stanowią unormowania kwestii planowania i programowania na potrzeby zarządzania kryzysowego.

Podmioty wchodzące w skład systemu zarządzania kryzysowego – struktura systemu

System zarządzania kryzysowego stanowi element (podsystem) systemu bezpieczeństwa narodowego. Na system bezpieczeństwa narodowego składa się: 1) obronność (bezpieczeństwo militarne); 2) bezpieczeństwo cywilne, niemilitarne

¹¹ Efekt synergiczny oznacza, że wspólne działanie daje efekty większe niż suma efektów poszczególnych indywidualnych, oddzielnych działań. Efekt synergiczny w niniejszym ujęciu jest efektem organizacyjnym działania zbiorowego. Zob. m.in. J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1979, s. 313–318.

¹² Na temat administracyjnego prawa ustrojowego zob. np. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 32 i n.

– ochrona ludności, infrastruktury i struktur państwa; 3) bezpieczeństwo społeczno-gospodarcze¹³.

Zgodnie z regulacją ustawową zadania w zakresie zarządzania kryzysowego wykonują:

- Rada Ministrów,
- Prezes Rady Ministrów,
- ministrowie kierujący działami administracji rządowej,
- kierownicy urzędów centralnych, w tym Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego,
- wojewodowie,
- starostowie (na potrzeby tej ustawy uzyskujący status organów),
- wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast.

Fundamentalne ogniwa systemu stanowią ponadto:

- Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB),
- Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (Dyrektor RCB),
- Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego¹⁴,
- zespoły zarządzania kryzysowego powoływane przez ministrów, kierowników urzędów centralnych, wojewodów, starostów, wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), którzy ustalają skład zespołów i im przewodniczą¹⁵,
- centra zarządzania kryzysowego tworzone przez ministrów i centralne organy administracji rządowej, do których zakresu działania należą sprawy związane z zapewnieniem bezpieczeństwa narodowego, w tym ochrony ludności lub gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa, a także wojewódzkie, powiatowe i gminne/miejskie centra zarządzania kryzysowego; te ostatnie tworzone są fakultatywnie; w sytuacji, gdy w małej gminie nie utworzono cen-

¹³ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Warszawa 2011, s. 31. Bliżej na ten temat zob. też: M. Marszałek, G. Sobolewski, D. Majchrzak, *Zarządzanie kryzysowe w ujęciu narodowym i międzynarodowym*, Warszawa 2012, s. 23–25; G. Sobolewski, M. Sikora, *Struktura systemu zarządzania kryzysowego w Polsce – uwarunkowania, zadania i funkcjonowanie* [w:] *Wybrane zagadnienia z zakresu planowania cywilnego w systemie zarządzania kryzysowego RP*, red. D. Wróblewski, Józefów 2014, s. 34 i n.

¹⁴ W świetle art. 8 ustawy Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego jest organem opiniodawczo-doradczym Rady Ministrów w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego. Przewodniczącym Zespołu jest Prezes Rady Ministrów, zastępcy to Minister Obrony Narodowej oraz minister właściwy ds. wewnętrznych. W skład Zespołu wchodzi ponadto: minister właściwy ds. administracji publicznej, Minister Spraw Zagranicznych oraz Minister Koordynator Służb Specjalnych. W posiedzeniach Zespołu na prawach członka biorą udział wyznaczone przez przewodniczącego organy administracji rządowej, w szczególności: ministrowie kierujący działami, Komendanci Główni Policji, PSP, Straży Granicznej, szefowie służb specjalnych, Szef Obrony Cywilnej Kraju, Główny Inspektor Ochrony Środowiska, Główny Inspektor Sanitarny, Główny Lekarz Weterynarii. Prezydent RP może skierować do prac Zespołu Szefa BBN lub innego przedstawiciela.

¹⁵ Zespoły te m.in. dokonują oceny zagrożeń i opiniują projekty planów zarządzania kryzysowego.

trum, racjonalnym rozwiązaniem wydaje się wyznaczenie przez wójta osoby/osób do pełnienia dyżurów, aby odbierać informacje i ostrzeżenia¹⁶; być może potrzebna jest w tym zakresie stosowna nowelizacja ustawy.

Szczególną rolę w omawianym systemie pełni Rządowe Centrum Bezpieczeństwa oraz jego Dyrektor, którego ustawodawca wyposażył w istotne kompetencje o charakterze koordynacyjnym. Dzięki temu zyskał on pozycję wiodącą w zakresie organizowania współdziałania innych podmiotów systemu zarządzania kryzysowego, o czym będzie mowa w dalszej części niniejszych rozważań.

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa jest państwową jednostką budżetową podległą Prezesowi Rady Ministrów¹⁷. Zapewnia obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, ministra właściwego ds. wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego oraz pełni funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego; zapewnia ponadto obsługę Zespołu ds. Incydentów Krytycznych¹⁸.

Rządowym Centrum Bezpieczeństwa kieruje dyrektor powoływany i odwoływany przez premiera. Pełni on funkcję sekretarza Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz kieruje pracami Zespołu ds. Incydentów Krytycznych¹⁹.

Podsumowując, można uznać, że na system zarządzania kryzysowego składają się przede wszystkim organy administracji publicznej jako elementy kierowania zarządzaniem kryzysowym (decydenci) wraz z organami opiniodawczo-doradczymi i centrami zarządzania kryzysowego. W tym miejscu nie sposób nie odnotować, że istotną rolę w omawianym systemie odgrywa jego drugi element, tzn. podsystem wykonawczy, na który składają się służby, straże²⁰ i inspekcje wraz z ich zasobami materialnymi i technologiami. Jest to podsystem prowadzący działania ratowniczo-odtworzeniowe. Trafne jest spostrzeżenie, iż bez owego

¹⁶ Do zadań centrów należy m.in. pełnienie całodobowego dyżuru na potrzeby zarządzania kryzysowego, współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej, współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze, humanitarne i inne.

¹⁷ Do zadań RCB należy m.in.: planowanie cywilne, w tym opracowywanie i aktualizowanie KPZK, monitorowanie zagrożeń, zapewnienie koordynacji polityki informacyjnej organów administracji publicznej w czasie sytuacji kryzysowej, współdziałanie z jednostkami organizacyjnymi NATO i UE oraz innymi organizacjami międzynarodowymi odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe i ochronę infrastruktury krytycznej, także jako krajowy punkt kontaktowy z właściwymi instytucjami, organizowanie, prowadzenie i koordynacja szkoleń i ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego, zapewnienie obiegu informacji między krajowymi i zagranicznymi strukturami zarządzania kryzysowego, współdziałanie z Szefem ABW w zakresie przeciwdziałania zdarzeniom o charakterze terrorystycznym, realizacja zadań stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa.

¹⁸ Zespół, o którym mowa w art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (Dz.U. 2020, poz. 1369).

¹⁹ Zadania Dyrektora RCB – jako kierującego jednostką organizacyjną – *eo ipso* obejmują zadania Centrum. Ponadto Dyrektor RCB posiada własne zadania i kompetencje określone w ustawie, które zostaną przedstawione w dalszej części niniejszego opracowania.

²⁰ Przede wszystkim Państwowa Straż Pożarna i Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy.

segmentu nawet najbardziej złożone systemy decyzyjne i organy odpowiedzialne za bezpieczeństwo nie byłyby w stanie realizować ustawowych zadań²¹.

Kompetencje, formy i procedury współdziałania uczestników systemu

Plany zarządzania kryzysowego

Najogólniej rzecz biorąc, cele zarządzania kryzysowego można ująć w trzech płaszczyznach (wymiarach): zapobieganie zagrożeniom dla życia, zdrowia ludzi, mienia w znacznych rozmiarach, środowiska oraz infrastruktury krytycznej, a w przypadku wystąpienia zagrożeń – reagowanie na nie (zwalczanie) oraz usuwanie ich skutków (przywracanie stanu normalnego). Realizacja owych celów wymaga zorganizowanego działania. Zgodnie z prakseologicznymi zasadami działania sprawnego wymaga więc respektowania uniwersalnej wytycznej zawartej w koncepcji cyklu działania zorganizowanego²². Warto zaznaczyć, że pierwszy, najistotniejszy etap cyklu organizacyjnego, który nosi nazwę przygotowawczego lub projektowo-preparacyjnego, obejmuje przede wszystkim fazę sformułowania celu, fazę rozpoznania oraz określenia zasobów (sił i środków) niezbędnych do jego realizacji oraz fazę planowania działania i fazę pozyskiwania, rozmieszczania i utrzymywania w gotowości do zastosowania wskazanych sił i środków. Prawodawca słusznie przyjął i zaadaptował ten racjonalny model.

Analiza treści ustawy pozwala skonstatować, że główny nurt regulacji dotyczy właśnie działań planistycznych i współdziałania w tym zakresie podmiotów systemu zarządzania kryzysowego (por. art. 2 ustawy, w którym mowa o przygotowaniu do przejmowania kontroli nad sytuacjami kryzysowymi w drodze zaplanowanych działań). Biorąc pod uwagę szczegółowość unormowania w ustawie relacji współdziałania w toku tworzenia planów na potrzeby zarządzania kryzysowego, właśnie rozwiązania prawne w tym obszarze uznają za modelowe. Dalsze rozważania dotyczące prawnego modelu współdziałania będą więc skoncentrowane wokół planowania w zarządzaniu kryzysowym.

Planowanie to zostało określone mianem planowania cywilnego. W świetle definicji legalnej z art. 3 pkt 4 przez planowanie cywilne należy rozumieć całokształt przedsięwzięć organizacyjnych mających na celu przygotowanie administracji publicznej do zarządzania kryzysowego, jak również planowanie w zakresie wspierania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie ich użycia oraz planowanie wykorzystania Sił Zbrojnych do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego (art. 3 pkt 4 ustawy).

²¹ G. Sobolewski, *Siły Zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym. Aspekt narodowy i międzynarodowy*, Warszawa 2013, s. 77. Zob. też: G. Sobolewski, M. Sikora, *Struktura systemu...*, s. 36–46.

²² Zob. np. J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, 202 i n. Zob. też: D. Czarnecki, D. Skalski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Gdańsk 2019, s. 115 i n.

Zadania z zakresu planowania cywilnego są rozbudowane i polegają nie tylko na przygotowaniu planów zarządzania kryzysowego (co *prima facie* zdaje się sugerować termin *planowanie cywilne*), ale ponadto obejmują:

- przygotowanie struktur uruchamianych w sytuacjach kryzysowych,
- przygotowanie i utrzymywanie zasobów niezbędnych do wykonania zadań ujętych w planie zarządzania kryzysowego,
- utrzymywanie baz danych niezbędnych w procesie zarządzania kryzysowego,
- przygotowanie rozwiązań na wypadek zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej,
- zapewnienie spójności między planami zarządzania kryzysowego a innymi planami sporządzanymi w tym zakresie przez właściwe organy administracji publicznej, których obowiązek wynika z odrębnych przepisów²³.

Wśród zadań z zakresu planowania cywilnego na pierwszym miejscu ustawa wskazuje przygotowanie planów zarządzania kryzysowego, które tworzone są zarówno na poziomie centralnym (Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego), jak i na poziomie regionalnym (wojewódzkie plany zarządzania kryzysowego) i lokalnym (powiatowe i gminne plany zarządzania kryzysowego). Plany te podlegają systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż 2 lata²⁴. W skład owych planów wchodzi m.in. takie elementy, jak : 1) zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego przez zestawienie potencjalnych zagrożeń ze wskazaniem podmiotu wiodącego przy ich usuwaniu oraz podmiotów współpracujących; 2) zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych, tryb ich uruchamiania oraz współdziałanie między siłami uczestniczącymi w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej, procedury reagowania kryzysowego; 3) wykaz zawartych umów i porozumień związanych z realizacją zadań zawartych w planie. Plany uzgadnia się z kierownikami jednostek organizacyjnych przewidywanych do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć określonych w planie (w zakresie dotyczącym poszczególnych jednostek).

Na potrzeby Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego sporządzany jest Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (m.in. zawiera wskazanie najważniejszych zagrożeń, celów strategicznych, priorytetów w reagowaniu na zagrożenia, wnioski w postaci uporządkowanej listy przedsięwzięć niezbędnych do osiągnięcia celów strategicznych). Kierunki działania wynikające z wniosków z Raportu stanowią element Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego oraz są uwzględniane w pozostałych planach zarządzania kryzysowego. Dokument ten przyjmuje Rada Ministrów w drodze uchwały. Przygotowanie Raportu stanowi zadanie ministrów

²³ Np. z ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (Strategia określona w art. 68 i n.) czy też z ustawy o ochronie środowiska (Dz.U. 2020, poz.1219) – plany działań krótkoterminowych związane z ochroną powietrza (art. 92).

²⁴ Cykl planowania to okresowe realizowanie następujących etapów: analizowanie, programowanie, opracowywanie planu, jego wdrażanie, testowanie i uruchamianie (art. 3 pkt 7).

kierujących działami, kierowników urzędów centralnych oraz wojewodów²⁵. Powstaje więc problem skoordynowania pracy tych podmiotów. Zasadniczo koordynację ma zapewnić Dyrektor RCB, ale w części dotyczącej zagrożeń o charakterze terrorystycznym, mogących doprowadzić do sytuacji kryzysowej, jest to kompetencja Szefa ABW, a w odniesieniu do zagrożeń cyberbezpieczeństwa – kompetencja Pełnomocnika Rządu ds. Cyberbezpieczeństwa (art. 5a ust. 2 ustawy). Wykonawcy przedkładają raporty częściowe Dyrektorowi RCB (odpowiednio Szefowi ABW albo Pełnomocnikowi), którzy mogą zgłaszać zastrzeżenia i uwagi oraz wskazywać na konieczność uzupełnienia raportu częściowego. Wykonawca może nie uwzględnić zastrzeżeń i uwag, jednak powinien pisemnie powiadomić o przyczynach nieuwzględnienia. Z treści § 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2020 r. wynika, że Dyrektor RCB opracowuje i przedkłada Raport Radzie Ministrów co 2 lata. W przepisach nie ma natomiast mowy o obowiązkach (kompetencjach) Szefa ABW i Pełnomocnika w zakresie dalszego postępowania z raportami częściowymi, które znalazły się w ich posiadaniu. Nie jest jasne, czy i ewentualnie w jakim trybie powinni je przekazać podmiotowi mającemu w myśl § 7 ust. 1 cytowanego rozporządzenia kompetencję do opracowania i przedłożenia Raportu Radzie Ministrów. Można by przy zastosowaniu wykładni celowościowej uznać, że raporty częściowe, o których mowa, należy niezwłocznie przekazać Dyrektorowi RCB, jednak tak istotna kwestia nie powinna pozostawać w sferze swobodnej interpretacji. Mankamentem regulacji prawnej jest więc brak unormowania kwestii współdziałania Szefa ABW i Pełnomocnika Rządu ds. Cyberbezpieczeństwa na końcowym etapie opracowywania Raportu przez Dyrektora RCB. Sądzę, że mamy tu do czynienia z rodzajem luki prawnej, która może wpływać negatywnie na zapewnienie spójności przedmiotowego Raportu.

W świetle art. 11 ust. 2 ustawy opracowywanie i aktualizowanie Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego należy do zadań RCB, które wykonuje zadanie we współpracy z właściwymi komórkami organizacyjnymi urzędów obsługujących ministrów oraz kierowników urzędów centralnych.

Jednocześnie trzeba wyraźnie podkreślić, że opracowywanie planów zarządzania kryzysowego jest zadaniem ministrów „działowych” oraz kierowników urzędów centralnych i że plany te są uzgadniane z Dyrektorem RCB i stanowią załączniki funkcjonalne do Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego (art. 12 ust. 2a ustawy). Analizując treść art. 11 ust. 2a ustawy²⁶ w zestawieniu z art. 12 ust. 2a,

²⁵ Zgodnie z § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 2020 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (Dz.U. poz. 2344) podmioty te zwane są *wykonawcami* i w zakresie swojej właściwości sporządzają raporty częściowe, przy czym raport częściowy kierownika urzędu centralnego włączany jest do raportu częściowego właściwego ministra kierującego działem.

²⁶ W brzmieniu: „Do zadań Centrum należy planowanie cywilne, w tym: (...) uzgadnianie planów zarządzania kryzysowego sporządzanych przez ministrów kierujących działami administracji rządowej i kierowników urzędów centralnych”.

można powziąć wątpliwość, który z podmiotów – RCB *in gremio* czy też jego Dyrektor – jest właściwy do uzgadniania planów zarządzania kryzysowego sporządzanych przez ministrów kierujących działaniami i kierowników urzędów centralnych. Z literalnego brzmienia cytowanych przepisów wynika, że właściwe są obydwie te podmioty, jednak przyjęcie interpretacji literalnej prowadziłoby do naruszenia zasady kompetencyjności²⁷ i wywierało negatywny wpływ na spójność systemu. Wydaje się, że w tej sytuacji należy przyjąć interpretację funkcjonalną, celowościową, w myśl której przedmiotowa kompetencja powinna być przyznana wyłącznie Dyrektorowi RCB jako podmiotowi monokratycznemu, któremu jednoznacznie można przypisać sprawstwo i odpowiedzialność.

Ustawa nie stanowi *expressis verbis*, który organ jest właściwy do przyjmowania czy też uchwalania Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego. Należy uznać, że kompetencja w tym zakresie przysługuje Radzie Ministrów, skoro organ ten sprawuje zarządzanie kryzysowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 7 ust. 1 ustawy), zaś organ opiniodawczo-doradczy Rady Ministrów w postaci Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego ma za zadanie opiniować i przedkładać Radzie Ministrów Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego (art. 9 ust. 1 pkt 5 ustawy).

Jak już wskazywałam, struktura planowania cywilnego, w skład którego wchodzi plany zarządzania kryzysowego, jest wieloszczeblowa. Na szczeblu regionalnym i lokalnym sporządzanie tych planów należy do zadań wojewodów, starostów, wójtów (burmistrzów i prezydentów miast). Wszystkie plany zarządzania kryzysowego, co oczywiste, muszą być z sobą zintegrowane, a zatem przed ustawodawcą stało zadanie, aby stworzyć mechanizm szeroko pojętego współdziałania podmiotów systemu w celu harmonizacji treści planów. Poszukując rozwiązania tego zagadnienia, trzeba odrzucić jako iluzoryczną koncepcję pełnej swobody podmiotów w zakresie planowania i uwzględnić zastosowanie instrumentów pozwalających na władcze wkraczanie w ten zakres. Podstawowe instrumentarium prawne mechanizmu, o którym mowa, to narzędzia w postaci wydawania wytycznych/zaleceń oraz zatwierdzania planów. Są to środki kumulatywnego oddziaływania władczego, pierwszy – do stosowania *ex ante*, drugi – do stosowania *ex post*. Na poziomie województwa zadanie przygotowania planu zarządzania kryzysowego obciąża wojewodę, który ma obowiązek działać zgodnie z wytycznymi do planu, a następnie przedłożyć plan do zatwierdzenia ministrowi właściwemu ds. administracji publicznej. Wytyczne do wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego wydaje w drodze zarządzenia tenże minister, w uzgodnieniu z ministrem właściwym ds. wewnętrznych oraz po zasięgnięciu opinii Dyrektora RCB. Minister właściwy ds. administracji publicznej w uzgod-

²⁷ Na temat zasady kompetencyjności zob. m.in. W. Góralczyk, *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, *passim*; J. Niczyporuk, *Kompetencja administracyjna*, „Annales UMCS” 1999, Sectio G, vol. XLVI.

nieniu z ministrem właściwym ds. wewnętrznych zatwierdza wojewódzkie plany zarządzania kryzysowego i ich aktualizacje po zasięgnięciu opinii Dyrektora RCB (art. 14 ust. 3 i 4 ustawy). Analogiczne rozwiązanie przyjęto w odniesieniu do planów powiatowych i gminnych. Na poziomie powiatu starosta opracowuje i przedkłada wojewodzie do zatwierdzenia powiatowy plan zarządzania kryzysowego; uprzednio wojewoda wydaje starostom zalecenia do powiatowych planów. Na poziomie gminy wójt (burmistrz, prezydent miasta) opracowuje i przedkłada staroście do zatwierdzenia gminny plan zarządzania kryzysowego, przy tym jest zobowiązany zrealizować zalecenia do planu uprzednio wydane przez starostę.

Przedstawione wyżej uregulowanie odnoszące się do trybu opracowywania planów zarządzania kryzysowego i swoistego podporządkowania w tym zakresie wójta staroście i starosty wojewodzie może się wydawać wątpliwe z punktu widzenia konstytucyjnie gwarantowanej zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Kontrowersje dotyczą też prawnego charakteru zaleceń. Niemniej biorąc pod uwagę charakter zadań z dziedziny zarządzania kryzysowego i potrzebę zapewnienia kompletności, zupełności, spójności planów, ujednoczenia celów działania i zasobów, które służą do ich osiągnięcia, trudno kwestionować to racjonalne rozwiązanie²⁸. Jak trafnie podnosi A. Pakuła, wprawdzie dochodzi do podporządkowania wójta (burmistrza prezydenta miasta) staroście, a tego ostatniego – wojewodzie, „ale (...) tylko w określonym merytorycznym, zadaniowym, nie zaś ustrojowym obszarze, choć pewnego «zaburzenia» tego ustrojowego obszaru nie da się nie zauważyć. Zarządzanie kryzysowe jednakże (...) to bez wątpienia obszar nadzwyczajnych sytuacji, a takie przecież ze swej natury wymagają nadzwyczajnych metod i środków»²⁹.

Ochrona infrastruktury krytycznej. Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej

Ochrona infrastruktury krytycznej oznacza wszelkie działania zmierzające do zapewnienia ciągłości działań i integralności oraz funkcjonalności systemów i obiektów tej infrastruktury w celu zapobiegania zagrożeniom, ryzykom, ograniczenia i neutralizacji ich skutków oraz szybkiego odtworzenia tej infrastruktury na wypadek awarii, ataków lub innych zdarzeń zakłócających jej prawidłowe funkcjo-

²⁸ Takie stanowisko prezentowane jest w orzecznictwie TK oraz literaturze przedmiotu. Zob. wyrok TK z dnia 3 lipca 2012 r., sygn. K 22/09. Zob. też: S. Pieprzny, *System zarządzania kryzysowego – analiza wybranych zagadnień* [w:] *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, red. J. Kisielnicki, A. Letkiewicz, K. Rajchel, E. Ura, Warszawa 2010, s. 129–130; *idem*, *Zarządzanie kryzysowe – uwagi de lege lata i de lege ferenda* [w:] *Rola i znaczenie zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa państwa*, red. E. Ura, S. Pieprzny, J. Jedynak, Rzeszów 2013, *passim*; A. Pakuła, *Rola terenowej administracji publicznej w zapobieganiu sytuacjom kryzysowym*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, t. CVI, s. 132–134.

²⁹ A. Pakuła, *Rola terenowej administracji...*, s. 123.

nowanie (art. 3 pkt 3 ustawy). Zadania z dziedziny ochrony infrastruktury krytycznej spoczywają na organach administracji rządowej i obejmują głównie tworzenie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej. Prawny obowiązek stosownej ochrony nałożony został również na właścicieli i posiadaczy obiektów, instalacji, urządzeń infrastruktury krytycznej.

Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej (dalej: Program) przyjmuje Rada Ministrów w drodze uchwały. Projekt Programu przygotowuje Dyrektor RCB we współpracy z ministrami (kierującymi działami administracji rządowej) i kierownikami urzędów centralnych odpowiedzialnymi za systemy należące do tej infrastruktury oraz właściwymi w sprawach bezpieczeństwa narodowego. Dyrektor RCB sporządza we współpracy z odpowiednimi ministrami odpowiedzialnymi za systemy jednolity wykaz obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej z podziałem na systemy. Wykaz ma charakter niejawnny. Wyróżnia się w nim też europejską infrastrukturę krytyczną³⁰. Dyrektor RCB opracowuje stosowne wyciągi z wykazu infrastruktury krytycznej i przekazuje je właściwym ministrom, kierownikom urzędów centralnych i wojewodom, a także informuje o ujęciu w wykazie obiektów, instalacji i urządzeń ich właścicieli i posiadaczy. Właściciele i posiadacze mają obowiązek ochrony tej infrastruktury przez przygotowanie planów ochrony oraz utrzymywanie własnych systemów rezerwowych. Są też zobligowani do wyznaczenia osoby odpowiedzialnej za utrzymywanie kontaktów z podmiotami właściwymi w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej.

Ustawowa koncepcja współdziałania (współpracy) w procesie tworzenia Programu została uszczegółowiona w rozporządzeniu Rady Ministrów, w którym określono sposób realizacji obowiązków i współpracy w zakresie Programu przez organy administracji publicznej i służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo narodowe z operatorami infrastruktury krytycznej (czyli właścicielami oraz posiadaczami obiektów, instalacji, urządzeń i usług infrastruktury krytycznej) oraz innymi organami i służbami publicznymi³¹. Podmioty, które współpracują w zakresie Programu, zwane są tam uczestnikami Programu. W celu sporządzenia Programu Dyrektor RCB opracowuje kryteria pozwalające wyodrębnić infrastrukturę krytyczną w ramach systemów i przekazuje je do uzgodnień ministrom i kierownikom urzędów centralnych odpowiedzialnym za te systemy, a po uzgodnieniu ministrowie i kierownicy urzędów centralnych, każdy według swojej właściwości, przedkładają Dyrektorowi RCB propozycje infrastruktury krytycznej do zamiesz-

³⁰ Zlokalizowaną na terytorium RP oraz terytorium innych państw członkowskich UE, mogącą mieć istotny wpływ na RP. Interesującym zagadnieniem, wartym odrębnego opracowania, jest współdziałanie w ramach ochrony europejskiej infrastruktury krytycznej i roli w tym zakresie Dyrektora RCB.

³¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (Dz.U. 2010, nr 83, poz. 541).

czenia w wykazie. Następnie Dyrektor RCB po dokonaniu weryfikacji zgodności z kryteriami sporządza wykaz infrastruktury krytycznej. Jednocześnie ministrowie i kierownicy urzędów centralnych przedkładają Dyrektorowi RCB informacje i propozycje zawierające elementy określone w § 5 przedmiotowego rozporządzenia i na tej podstawie Dyrektor RCB opracowuje projekt Programu, który podlega uzgodnieniu z uczestnikami Programu. Mogą oni wносить do projektu uwagi i zastrzeżenia wraz z uzasadnieniem. Dyrektor RCB po rozpatrzeniu uwag i zastrzeżeń przedstawia projekt Programu Radzie Ministrów wraz z protokołem rozbieżności.

Ważną kwestią jest zapewnienie współpracy w realizacji Programu. Współpraca ta polega na utrzymywaniu kontaktów pomiędzy jego uczestnikami przez konferencje, seminaria, prowadzenie forum dyskusyjnego, przygotowanie i udział w ćwiczeniach i szkoleniach oraz wymianę informacji (§ 7 rozporządzenia). Współpracę pomiędzy operatorami infrastruktury krytycznej w danym systemie koordynują ministrowie i kierownicy urzędów centralnych. Oni też zapewniają wymianę informacji pomiędzy administracją publiczną a tymi operatorami.

Niezwykle istotnym – *notabene* budzącym w przeszłości kontrowersje³² – zagadnieniem jest określenie obowiązków właścicieli i posiadaczy infrastruktury krytycznej, czyli operatorów infrastruktury krytycznej. Jak to już było sygnalizowane, są oni zobligowani do ochrony obiektów, instalacji lub urządzeń w szczególności przez przygotowanie i wdrażanie planów ochrony infrastruktury krytycznej. Prawodawca eksponuje potrzebę/wymóg współdziałania w tym zakresie między operatorami infrastruktury krytycznej i organami administracji publicznej oraz służbami publicznymi, co znalazło wyraz w sposobie uregulowania trybu tworzenia owych planów w rozporządzeniu Rady Ministrów³³. Operator infrastruktury krytycznej sporządza plan w terminie 9 miesięcy od daty otrzymania od Dyrektora RCB informacji o ujęciu w wykazie infrastruktury krytycznej. Elementem planu są zasady współpracy z właściwymi miejscowo centrami zarządzania kryzysowego i organami administracji publicznej. Plan wymaga uzgodnienia z właściwymi terytorialnie (w zakresie ich dotyczącym): wojewodą, komendantem wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej, komendantem wojewódzkim Policji, wojewódzkim inspektorem nadzoru budowlanego, wojewódzkim lekarzem weterynarii, państwowym wojewódzkim inspektorem sanitarnym, dyrektorem urzędu morskiego. Plan wymaga też uzgodnienia z ministrem lub kierownikiem urzędu centralnego, we właściwości którego znajduje się system, do którego została zaliczona dana infrastruktura krytyczna. Plan podlega zatwierdzeniu przez Dyrektora RCB.

³² Zob. wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. K 50/07; wyrok TK z dnia 3 lipca 2012 r., sygn. K 22/09.

³³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej (Dz.U. 2010, nr 83, poz. 542).

Podsumowanie

Przeciwdziałanie nadzwyczajnym zagrożeniom leży u źródeł utworzenia systemu zarządzania kryzysowego. Analiza rozwiązań przyjętych w ustawie o zarządzaniu kryzysowym pozwala na konstatację, że system ten oparty został na następujących zasadach: 1) kompleksowości; 2) prognozowalności i planowaniu; 3) integracji; 4) współdziałania; 5) koordynacji³⁴.

W literaturze trafnie przyjmuje się, że integracja oznacza objęcie zarządzaniem wszystkich poziomów organizacyjnych oraz instytucji rządowych, samorządowych i sektora prywatnego; współdziałanie to kreowanie więzi i współpracy między podmiotami-uczestnikami systemu dla wspólnego wykonywania zadań i rozwiązywania problemów; koordynacja oznacza synchronizację przedsięwzięć i działań podejmowanych przez uczestników systemu zarządzania kryzysowego, jest warunkiem sprawnej realizacji zadań przez uczestników systemu, ich efektywnego współdziałania – można ją traktować jako postać współdziałania³⁵.

Główny nurt regulacji ustawowej dotyczy planowania cywilnego i zasad współdziałania uczestników systemu zarządzania kryzysowego przy tworzeniu planów zarządzania kryzysowego, Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego oraz Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej. Planowanie i programowanie zostało przez ustawodawcę pomyślane jako odpowiadające regułom powszechności, terytorialności, jednolitej struktury planów oraz jednoosobowej odpowiedzialności.

Współdziałanie, o którym mowa, przybiera przede wszystkim formę uzgodnienia, ponadto formy przedkładania informacji i propozycji, zgłaszania zastrzeżeń. Budzącą kontrowersje formą współdziałania jest wydawanie wytycznych i zaleceń do planów zarządzania kryzysowego oraz ich zatwierdzenie, co wydaje się jednak uzasadnione ze względu na konieczność zapewnienia spójności i harmonizacji treści planów. Generalnie rzecz ujmując, zasady, formy i procedury współdziałania zostały określone w sposób dostatecznie precyzyjny.

Najważniejszym podmiotem powołanym do koordynowania współpracy w zakresie planowania jest Dyrektor RCB. Podział kompetencji między Dyrektora RCB i RCB nie jest wystarczająco czytelny, w praktyce jednak nie powinno to wywoływać większych wątpliwości kompetencyjnych. Problemem w moim przekonaniu wartym rozważenia jest kwestia pozycji prawno-ustrojowej Dyrektora RCB, która nie odpowiada jego pozycji w sensie funkcjonalnym. Formalnie posiada on tylko status szefa państwowej jednostki budżetowej, niemniej usta-

³⁴ Blżej na temat tych zasad zob. S. Lipski, *Kryzys – zagrożeniem bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa. Wizja, misja i zasady zarządzania w sytuacjach kryzysowych* [w:] *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2010, s. 103–109.

³⁵ *Ibidem*.

wodawca, jak to wynika z przeprowadzonych rozważań, wyposaża go w istotne własne kompetencje, także decyzyjne. Warto podkreślić, że są to również kompetencje związane z kontaktami z Komisją Europejską i właściwymi organami państw członkowskich Unii Europejskiej. Sądzę, że jako ważny organ w znaczeniu funkcjonalnym, współpracujący m.in. z ministrami i koordynujący ich działania, Dyrektor RCB powinien posiadać wyższy status prawno-ustrojowy.

Bibliografia

- Bentkowski S., Bentkowska-Furman I., *Prakseologiczne uwarunkowania jakości administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2020, Prawo 28.
- Biernat S., *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1979.
- Brzozowski W., *Współdziałanie władz publicznych*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 2.
- Czarnecki D., Skalski D., *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Gdańsk 2019.
- Człowiekowska J., *Zasada współdziałania organów administracji publicznej jako nowa zasada ogólna Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018.
- Góralczyk W., *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Warszawa 2011.
- Lipski, S., *Kryzys – zagrożeniem bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa. Wizja, misja i zasady zarządzania w sytuacjach kryzysowych* [w:] *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2010.
- Marszałek M., Sobolewski G., Majchrzak D., *Zarządzanie kryzysowe w ujęciu narodowym i międzynarodowym*, Warszawa 2012.
- Niczyporuk J., *Kompetencja administracyjna*, „Annales UMCS” 1999, Sectio G, vol. XLVI.
- Olejniczak-Szałowska E., *O zasadzie sprawności działania administracji – uwagi na tle koncepcji prakseologicznych ocen i dyrektyw Tadeusza Kotarbińskiego* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, M. Stahl i inni, Warszawa 2018.
- Olejniczak-Szałowska E., *Prawny obowiązek współdziałania Policji z innymi służbami w sferze ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego* [w:] *Policja. Prawne formy działania*, red. E. Ura, M. Pomykała, S. Pieprzny, Rzeszów 2019.
- Pakuła A., *Rola terenowej administracji publicznej w zapobieganiu sytuacjom kryzysowym*, „Przeгляд Prawa i Administracji” 2016, t. CVI.
- Pieprzny S., *System zarządzania kryzysowego – analiza wybranych zagadnień* [w:] *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, red. J. Kisielnicki, A. Letkiewicz, K. Rajchel, E. Ura, Warszawa 2010.
- Pieprzny S., *Zarządzanie kryzysowe – uwagi de lege lata i de lege ferenda* [w:] *Rola i znaczenie zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa państwa*, red. E. Ura, S. Pieprzny, J. Jedynak, Rzeszów 2013.
- Skrzydło-Niżnik I., *Pojęcia i kryteria sprawności działania administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego i w nauce administracji* [w:] *Prawo do dobrej administracji*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003.
- Sobolewski G., Sikora M., *Struktura systemu zarządzania kryzysowego w Polsce – uwarunkowania, zadania i funkcjonowanie* [w:] *Wybrane zagadnienia z zakresu planowania cywilnego w systemie zarządzania kryzysowego RP*, red. D. Wróblewski, Józefów 2014.

Sobolewski G., *Siły Zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym. Aspekt narodowy i międzynarodowy*, Warszawa 2013.

Supernat J., *Odesłanie do zasad prakseologicznych w prawie administracyjnym*, Wrocław 1984.

Zieleniewski J., *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1979.

Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.

Streszczenie

Artykuł dotyczy ukształtowania modelu współdziałania władz publicznych na gruncie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. Regulacja ta normuje zadania administracji publicznej, Sił Zbrojnych oraz obowiązki właścicieli i posiadaczy infrastruktury krytycznej. Zawiera charakterystykę i ocenę zasad, zakresu, form i trybu podejmowania działań wspólnych przede wszystkim w obszarze przedsięwzięć planistycznych określonych jako planowanie cywilne. Model, o którym mowa, wart jest analizy ze względu na szczególnie ważny społecznie cel podejmowania działań wspólnych oraz zróżnicowanie podmiotów i łączących ich więzi w procesie współdziałania. Należy podkreślić, że więzi te łączą organy administracji publicznej zarówno na szczeblu centralnym, jak i terytorialnym, w układzie poziomym i pionowym, zarówno organy administracji rządowej, jak i samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: zarządzanie kryzysowe, planowanie cywilne, infrastruktura krytyczna, współdziałanie w systemie zarządzania kryzysowego

LEGAL MODEL OF COLLABORATION OF PUBLIC ADMINISTRATION ORGANS WITHIN THE SYSTEM OF EMERGENCY MANAGEMENT. SELECTED PROBLEMS

Summary

The paper concerns the model of collaboration of public authorities on the grounds of the Emergency Management Act of 26 April 2007. This act regulates the tasks of the public administration, The Armed Forces and the obligations of the critical infrastructure owners and possessors. The paper characterizes and evaluates the rules, scopes, forms and procedures of undertaking the common actions within the field of civil emergency planning. The model is worthy of analysis because the aim of undertaking the actions is of high importance to the society. Another reason is the diversity of bodies involved and the variety of links connecting them in course of collaboration. It should be emphasized that these links connect the public administration organs both on the central and the territorial level, in the horizontal and vertical arrangement, and involve both organs of government and organs of self-government.

Keywords: emergency management, civil emergency planning, critical infrastructure, collaboration within the emergency management system