Received: 24.02.2020
Accepted: 29.03.2020
Published: 30.06.2020

Roczniki Administracji i Prawa
Annuals of The Administration and Law
2020, XX, z. 2: s. 157-172
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0014.1703
https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com

Krystian Kostur*
Nr ORCID: 0000-0001-5144-5841

ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE W GMINIE – WYBRANE ZAGADNIENIA

CRISIS MANAGEMENT IN THE MUNICIPALITY – SELECTED ISSUES

Streszczenie: Zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom jest jedną z najważniejszych funkcji państwa, o czym stanowi art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. System zarządzania kryzysowego jest uzupełnieniem konstytucyjnej instytucji stanów nadzwyczajnych. Odpowiednie przygotowanie oparte na planowaniu, adekwatna do zagrożenia reakcja właściwych organów oraz możliwie najszybsze odwrócenie skutków kryzysu to fundamenty przeciwdziałania zagrożeniom. Od pierwszej połowy XX wieku trwają nieustanne próby stworzenia kompleksowego systemu gwarantującego sprawną reakcję organów administracji na zagrożenia. Aktualnie formę zarządzania kryzysem opisuje ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. Obecne struktury oraz procedury nie zapewniają skutecznej realizacji ochrony ludności w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych. Przedmiotem artykułu jest konstatacja stanu *de lege lata* oraz sformułowanie postulatów *de lege ferenda* w zakresie problematyki zarządzania kryzysowego w gminie.

Słowa kluczowe: zarządzanie kryzysowe, gminne (miejskie) centrum zarządzania kryzysowego, gminny zespół zarządzania kryzysowego, instytucja zarządzania

Summary: Ensuring the safety of citizens is one of the most important functions of the state, as stated in art. 5 of the Polish Constitution of April 2, 1997. The crisis management system is a supplement to the constitutional institution of states of emergency. Appropriate preparation based on planning, an adequate response to a threat by the competent authorities and the fastest possible reversal of the effects of a crisis are the foundations for counteracting threats. Since the first half of the twentieth century, constant attempts have been made to create

* mgr; doktorant Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie. Źródła finansowania publikacji: środki własne autora; e-mail: krystiankostur@gmail.com

a comprehensive system guaranteeing an effective response of administrative bodies to threats. Currently, structures and procedures of crisis management as described in the Act of 26 April 2007 on crisis management do not ensure effective implementation of civil protection in the event of emergencies. The subject of the article is the de lege lata statement and formulation of de lege ferenda postulates in the field of crisis management in the municipality.

Keywords: crisis management, municipal (municipal) crisis management centre, municipal crisis management team, management institution

WSTĘP

Bezpieczeństwo należy do najważniejszych i najbardziej strzeżonych wartości społeczeństwa. Jest podstawowym celem ludzkiego funkcjonowania w zbiorowości, jaką jest państwo. Charakter bezpieczeństwa jako najważniejszy jest również najbardziej skomplikowany, a jego zapewnienie pozwala na prawidłowe funkcjonowanie państwa i jego rozwój[1]. Pierwotne znaczenie słowa „bezpieczeństwo" pochodzi od łacińskiego *sine cura* (*securitas*), w kilku językach w takiej formie trwa do dzisiaj. Ze względu na swoją wieloznaczność posiada bogatą wykładnię znaczeniową oraz często występuje w towarzystwie dookreślającego przymiotnika. Zjawisko to określane jest jako „stan niezagrożenia, spokoju, stan i poczucie pewności, stan wolności od zagrożeń, stan wolności od strachu lub ataku"[2]. Do najważniejszych zadań państwa polskiego, jak określa art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.[3], należy zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom RP. Ustawa zasadnicza określa Radę Ministrów jako właściwą w sprawach zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego oraz zewnętrznego państwa. W osobnym rozdziale definiuje pojęcie stanów nadzwyczajnych jako instrumentu prewencyjnego w razie wystąpienia osobliwych zagrożeń, których nie da się usunąć przy pomocy zwykłych środków konstytucyjnych[4].

Stan nadzwyczajny jest instytucją prawa wewnętrznego, która polega na zawieszeniu systemu działania władzy, wynikającego z konstytucji, zakłóca więc w sposób istotny normalne funkcjonowanie państwa[5]. Waga unormowania stanów nadzwyczajnych w obecnej formie wynika niewątpliwie z niekonstytucyjnego wprowadzenia w Polsce stanu wojennego w roku 1981. Wydarzenie to przyczyniło się do sprecyzowania fundamentalnego wymogu wprowadzenia stanu nadzwyczajnego

[1] G. Pietrek, *System zarządzania kryzysowego. Diagnoza i kierunki doskonalenia*, Warszawa 2018, s. 20.
[2] M. Nowak, E. Nowak, *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2011, s. 13.
[3] Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.
[4] M. Czuryk [w:] M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Prawo zarządzania kryzysowego. Zarys systemu,* Olsztyn 2016, s. 13.
[5] M. Granat, *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi,* Warszawa 2019, s. 520.

wyłącznie na podstawie ustawy[6]. Rozwiązanie zagrożenia powodującego konieczność wprowadzenia stanu nadzwyczajnego wiąże się z korzystaniem ze szczególnych środków, takich jak: koncentracja władzy w rękach egzekutywy, ograniczenie praw i wolności obywateli, zmiany w strukturze i zasadach funkcjonowania organów państwowych, zmiany w systemie stanowienia prawa[7]. Stan nadzwyczajny jest zatem mechanizmem przygotowującym państwo i obywateli do przeciwdziałania zagrożeniom dla dóbr chronionych prawem. Definicja ta nie została wprowadzona w prawie administracyjnym, jednakże przepisy regulują obecnie zadania organów administracji publicznej w przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Agnieszka Żywicka określa stan nadzwyczajny jako pojęcie zbiorcze obejmujące „sytuacje szczególnego zagrożenia instytucji ustroju państwa lub jego wewnętrznej organizacji, takie jak m.in. stan klęski żywiołowej, stan wyjątkowy, stan oblężenia, stan zagrożenia, stan obrony, stan wojenny, stan wojny"[8].

Pojęcie bezpieczeństwa w swoim zakresie posiada bardziej szczegółowe terminy, takie jak ochrona ludności, z którą z kolei korespondują powiązane ze sobą kategorie, tj. obrona cywilna i zarządzanie kryzysowe. Według projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z dnia 2 lipca 2019 r. „ochrona ludności stanowi zintegrowaną działalność organów administracji publicznej oraz podmiotów ochrony ludności mającą na celu zapewnienie bezpieczeństwa obywateli w sytuacji wystąpienia zagrożeń naturalnych lub wywołanych działalnością człowieka, w tym ochronę życia i zdrowia ludności, ochronę mienia, dziedzictwa kulturowego oraz środowiska naturalnego"[9]. Przedmiotowy artykuł przedstawia system zarządzania kryzysowego w gminie w celu wykazania stanu *de lege lata* oraz sformułowania postulatów *de lege ferenda* w zakresie zagadnień badanej problematyki.

ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE W POLSCE – GENEZA

Zarządzanie kryzysowe do swojej obecnej formy dojrzewało już od pierwszej połowy XX wieku. Początkowo przygotowaniami społeczeństwa do obrony zajmowały się tworzone w tym celu organizacje paramilitarne oraz społeczne. Do najważniejszych należał stworzony w 1921 r. Komitet Obrony Przeciwgazowej, przekształcony w roku 1924 w Towarzystwo Obrony Przeciwgazowej oraz Liga Obrony Powietrznej Państwa, z transformacji których powstała Liga Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej[10]. Konieczność i wagę istnienia takich organizacji potwierdza Rozporządzenie

[6] Ibidem, s. 522.
[7] L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2018, s. 451.
[8] A. Żywiecka, *Administracyjnoprawna regulacja związana ze stanami nadzwyczajnymi*, [w:] M. Zdyb (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 711.
[9] Projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z dnia 2 lipca 2019, https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12322353/12604997/12604998/dokument403945.pdf [dostęp: 24.12.2019].
[10] R. Kalinowski, *Obrona cywilna w Polsce*, Siedlce 2011, s. 13.

Rady Ministrów z dnia 20 stycznia 1934 r. o uznaniu Stowarzyszenia „Liga Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej" za stowarzyszenie wyższej użyteczności, zgodnie z którym stowarzyszeniu nadano przywilej wyłącznego działania na obszarze całego państwa. Jednym z podstawowych zadań stowarzyszenia było przygotowywanie ludności cywilnej do obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej[11].

Ustawą z dnia 15 marca 1934 r. o obronie przeciwlotniczej i przeciwgazowej konsekwentnie określono uprawnienia właściwych władz państwowych w zakresie ogłaszania pogotowia w czasie zagrożenia, określenia właściwości oraz zakresu i sposobu przygotowywania w czasie pokoju obrony przed zagrożeniami, a także związane z tym obowiązki osób fizycznych i prawnych oraz instytucji i władz, w wyszczególnionych dziedzinach[12]. Niestety, jak wskazuje R. Kalinowski, „wcielanie ustawy w życie przeciągało się, gdyż nie wydano rozporządzeń wykonawczych, a nierozstrzygnięcie podziału kompetencji powodowało utrzymywanie się nieporozumień i rozbieżności w przedmiotowej sprawie pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych a Ministerstwem Spraw Wojskowych. Podejmowane zaś w tym czasie przedsięwzięcia miały głównie charakter przygotowawczo-propagandowy"[13]. Taka koncepcja ochrony społeczeństwa została zmieniona dopiero ustawą z dnia 26 lutego 1951 r. o Terenowej Obronie Przeciwlotniczej, która uchyliła poprzednio obowiązujące przepisy w tym zakresie. Akt ten utworzył Główną Komendę Terenowej Obrony Przeciwlotniczej, działającą przy Prezesie Rady Ministrów oraz komendy terenowe przy prezydiach właściwych rad narodowych, które miały kierować przygotowaniami i wykonywaniem terenowej obrony przeciwlotniczej[14].

Wysiłek stworzenia systemu zapewniającego kompleksowe zabezpieczenie obywateli na wypadek zagrożeń nie tylko głównie militarnych, co miało miejsce do tej pory, ale też ogólnie rozumianego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i ochrony ludności, w tym zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej, doprowadził do stworzenia systemu w formie zbliżonej do obecnej, wprowadzonego ustawą z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej[15]. Komitet Obrony Kraju był organem kolegialnym, mogącym podejmować uchwały oraz wydawać wytyczne i zalecenia. Formą, która zapoczątkowała obecne zarządzanie kryzysowe, były formacje samoobrony, w skład których wchodziły zakładowe, terenowe i specjalistyczne oddziały samoobrony oraz inne jednostki organizacyjne tych formacji. Ogólne zasady tworzenia oraz ich strukturę organizacyjną

[11] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 stycznia1934 r. o uznaniu Stowarzyszenia „Liga Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej" za stowarzyszenie wyższej użyteczności (Dz.U. z 1934 r. nr 11, poz. 90).
[12] Ustawa z dnia 15 marca 1934 r. o obronie przeciwlotniczej i przeciwgazowej (Dz.U. z 1934 r. nr 80, poz. 742).
[13] R. Kalinowski, *Obrona cywilna...*, s. 14.
[14] Ustawa z dnia 26 lutego 1951 r. o terenowej obronie przeciwlotniczej (Dz.U. z 1951 r. nr 14, poz. 109).
[15] Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej Ludowej (Dz.U. z 1967 r. nr 44, poz. 220).

określał Komitet Obrony Kraju, a nadzór i kierownictwo nad nimi sprawował Minister Obrony Narodowej[16]. Jak wskazuje R. Kalinowski, w projekcie z 1971 r. Komitet Obrony Kraju określił, że „formacje samoobrony są cywilnymi jednostkami organizacyjnymi przeznaczonymi do ochrony ludności, zakładów pracy oraz urządzeń użyteczności publicznej przed skutkami działania środków masowego rażenia i innymi działaniami nieprzyjaciela. [...] Biorą również udział w zapobieganiu klęskom żywiołowym oraz zwalczaniu skutków pożarów, powodzi i innych klęsk żywiołowych, a także katastrof zagrażających bezpośrednio życiu lub większej liczby osób"[17]. W dniu 8 czerwca 1977 r. w Genewie został sporządzony protokół dodatkowy do Konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r., który dotyczył ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych. Mimo ratyfikowania go przez Polskę w całości dopiero dnia 19 września 1991 roku[18], wywarł on wpływ na wprowadzenie pojęcia obrony cywilnej do polskiego porządku prawnego.

Potrzeba stworzenia kompleksowego rozwiązania ustawowego wynika z diagnoz opracowanych przez szefa Obrony Cywilnej Kraju oraz czterech kontroli Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzonych w tym obszarze w latach 2010–2018. Nieodzowne wydaje się zatem sformułowanie jednolitych przepisów prawnych, które *explicite* wyznaczą kompetencje władz, obowiązki obywateli, mechanizmy uświadamiania społeczeństwa w sferze ochrony ludności w kontekście obowiązujących już ustaw: o powszechnym obowiązku Rzeczypospolitej Polskiej, o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o zarządzaniu kryzysowym, o zagospodarowaniu przestrzennym oraz o stanie klęski żywiołowej[19].

Wspomniana ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym[20] wprowadziła system zarządzania kryzysowego w razie wystąpienia zagrożeń, które wymagałyby podjęcia działań ze strony organów administracji publicznej i Sił Zbrojnych RP w sytuacjach niespełniających przesłanek wprowadzenia jednego z trzech stanów nadzwyczajnych, przewidzianych przez ustawę zasadniczą. Poprzedziła ją jednak próba stworzenia takiego systemu po „powodzi tysiąclecia", która nawiedziła Polskę w 1997 roku. Minister Spraw Wewnętrznych w dniu 26 listopada 1998 roku utworzył Urząd Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności, do którego głównych zadań miało należeć przygotowanie projektów ustaw[21]. Pojawiają-

[16] Ibidem.
[17] R. Kalinowski, *Obrona cywilna...*, s. 41-42.
[18] I Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, Genewa, 8 czerwca 1997 (Dz.U. z 1992 r. nr 41, poz. 175).
[19] Ibidem.
[20] Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1398, z późn. zm.) zwana dalej u.z.k.
[21] G. Sobolewski, *Siły Zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym,* Warszawa 2013, s. 52.

ce się nowe koncepcje doprowadziły do likwidacji wspomnianego urzędu oraz do pojawienia się przedstawionego przez Instytut Spraw Publicznych projektu ustawy o gotowości cywilnej i zarządzaniu kryzysowym, która po przejściu odpowiednich procedur w dniu 27 sierpnia 2001 została zawetowana przez Prezydenta RP.

Obecna forma ustawy stanowi uzupełnienie problematyki związanej ze stanami nadzwyczajnymi, gdzie wymagane jest wszczęcie nietypowych mechanizmów zapewniających skuteczne monitorowanie zagrożeń i ich eliminację, a co najmniej znaczne ograniczenie. Ustawa ma zapewniać bezpieczeństwo poprzez efektywne działanie właściwych organów administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych[22]. Zakres bezpieczeństwa powszechnego dotyczy ochrony życia i zdrowia obywateli, a także ochrony infrastruktury krytycznej[23]. Funkcjonująca ustawa opisuje zadania administracji publicznej, Sił Zbrojnych oraz właścicieli i posiadaczy infrastruktury krytycznej, realizowane w okolicznościach kryzysowych określonych początkowo jako „sytuacja będąca następstwem zagrożenia i prowadząca w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych, przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych"[24]. Definicja ta została zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego z uwagi na użycie w niej wieloznacznych określeń. Wieloznaczność sformułowania „zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych", którego desygnaty są niemożliwe do określenia, mogłoby powodować nadmierną ingerencję organów, zobowiązanych do likwidacji zagrożeń, w prawa i wolności obywatelskie. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 21 kwietnia 2009 r.[25] orzekł o niezgodności tejże definicji z art. 31 ust. 3 konstytucji, co spowodowało konieczność jej zmiany[26].

Ustawa kompleksowo określa zadania organów administracji rządowej i samorządowej wyznaczonych w sprawach zarządzania kryzysowego; system obejmuje również Siły Zbrojne oraz podmioty sektora prywatnego – właścicieli i posiada-

[22] Uzasadnienie do projektu ustawy o zarządzaniu kryzysowym wraz z projektami aktów wykonawczych, druk sejm. nr 770 Sejmu V kadencji, s. 1.

[23] Zgodnie z przepisem art. 3 pkt 2 u.z.k. infrastruktura krytyczna to „systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalne obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców".

[24] Druk nr 1358 Sejmu V kadencji, przygotowany na podstawie sprawozdania podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o zarządzaniu kryzysowym z dnia 11 stycznia 2007 r.

[25] Wyrok – 51/4/A/2009 Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 50/07 (Dz.U. nr 65, poz. 553).

[26] Zgodnie z przepisem art. 3 pkt 1u.z.k. sytuacja kryzysowa to „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".

czy infrastruktury krytycznej[27]. Wyznaczenie właściwych organów oraz ich zadań i uprawnień było kluczowe w celu zapewnienia gotowości do przeciwdziałania zagrożeniom, likwidacji ich skutków oraz prewencyjnego pozbywania się ich źródeł[28].

ZAKRES PODMIOTOWY ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

Właściwym terenowym organem w odniesieniu do organizacji oraz realizacji zarządzania kryzysowego, jak stanowi art. 19 u.z.k., jest organ wykonawczy gminy – wójt (burmistrz lub prezydent miasta)[29]. Szczegółowe rozważania na temat przepisów dotyczących funkcjonowania urzędu gminy, w szczególności określających zakresy kompetencyjne oraz zadania, prowadzą do wniosku, że pojęcie urzędu gminy oznacza personel pracowników administracji samorządowej tworzący aparat pomocniczy organu stojącego na jego czele. Hierarchiczna konstrukcja urzędu gminy ma szczególne znaczenie, nie tylko z uwagi na jej pomocniczy charakter, ale również z uwagi na szeroki wachlarz zadań organu wykonawczego. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) poza zadaniami dotyczącymi bieżących spraw gminy, gospodarowania mieniem komunalnym posiada w swoich kompetencjach opracowywanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią, ogłaszanie i odwoływanie pogotowia oraz alarmu przeciwpowodziowego[30]. Adekwatnie do art. 30 ustawy o samorządzie gminnym zadania organu wykonawczego można podzielić na dwie kategorie. Pierwszą – wykonywanie uchwał rady gminy oraz drugą – wykonywanie zadań gminy, określonych przepisami prawa, przy czym chodzi tu o zadania zastrzeżone przez przepisy dla tego organu, a nie wytyczone dla gminy[31]. Do katalogu wspomnianych zadań można zaliczyć m.in. te związane z ochroną zdrowia oraz obronnością państwa, bezpieczeństwem i porządkiem publicznym[32].

Nieustannie rozwijające się procesy zarządzania kryzysowego stawiają coraz większe wymagania oddziałujące na struktury organizacyjne i funkcjonalne. Przyjmuje się elementy struktury organizacyjnej, takie jak: rodzaj zadań; rozmieszczenie terytorialne; metody pracy lub uprawnienia decyzyjne. Szczególne elementy struk-

---

[27] Zob. M. Nepelski, *Gwarancje zarządzania kryzysowego. Wybrane zagadnienia,* Szczytno 2014, s. 19-20. „Ustawa o zarządzaniu kryzysowym nakłada na pewną grupę właścicieli określone obowiązki. Właściciele oraz posiadacze samoistni i zależni obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej obowiązani do jej ochrony zgodnie z odrębnymi przepisami, mają obowiązek przygotować i wdrażać, stosownie do zaistniałego zagrożenia, własne plany ochrony infrastruktury krytycznej oraz utrzymywać własne systemy rezerwowe, zapewniające bezpieczeństwo i podtrzymujące funkcjonowanie tej infrastruktury, do czasu jej pełnego odtworzenia, a także wyznaczyć osoby odpowiedzialne za utrzymywanie kontaktów z administracją publiczną w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej".

[28] Uzasadnienie do projektu ustawy o zarządzaniu kryzysowym wraz z projektami aktów wykonawczych, druk sejm. nr 770 Sejmu V kadencji, s. 2.

[29] B. Zdorowski, *Teoria zarządzania kryzysowego. Zarys,* Szczytno 2014, s. 90.

[30] M. Bidziński [w:] M. Chmaj (red.), *Status prawny rady gminy,* Warszawa 2012, s. 237.

[31] A. Szewc [w:] A. Szewc, T. Szewc, *Wójt, burmistrz, prezydent miasta,* Warszawa 2006, s. 174.

[32] Ibidem, s. 204-205.

tury funkcjonalnej: stanowiska (komórki) sprofilowanych doradców (pracowników gmin, wydziałów zarządzania kryzysowego, służb oraz organizacji) pozwalają na wykorzystywanie potencjału ludzi wyspecjalizowanych w danych dziedzinach.

Jan Pilżyś opisuje następujące zasady systemu zarządzania kryzysowego[33]:

– zasada prymatu jednoosobowego kierownictwa – kompetencje decyzyjne w rękach jednoosobowego organu;

– zasada odpowiedzialności organów władzy publicznej – brak możliwości przeniesienia odpowiedzialności na innych;

– zasada prymatu układu terytorialnego – całokształt działań antykryzysowych rozpoczyna się na najniższych szczeblach;

– zasada powszechności – stosownie do statusu prawnego i organizacyjnego każdy uczestniczy w działaniach antykryzysowych;

– zasada funkcjonalnego podejścia – stałe i sformalizowane procedury działania;

– zasada zespolenia – określona ustawowo, administracja publiczna panująca nad pozostałymi formami administracji;

– zasada ciągłości funkcjonowania państwa – formy organizacyjne państwa pozostają niezmienne bez względu na stan i okoliczności jego funkcjonowania.

Swoje zadania związane z zarządzaniem kryzysowym wójt (burmistrz, prezydent miasta) realizuje za pomocą właściwej komórki organizacyjnej. Zgodnie z dyspozycją zawartą w u.z.k. organem pomocniczym jest gminny zespół zarządzania kryzysowego powoływany zarządzeniem. Zespół gminny zarządzania kryzysowego składa się z szefa, jego zastępcy oraz grup roboczych. Szefa zespołu gminnego oraz jego zastępców wyznacza się spośród pracowników urzędu gminy lub jej jednostek – warunkiem jest posiadanie przez nich wykształcenia specjalistycznego w zakresie ratownictwa, ochrony przeciwpożarowej, inżynierii bezpieczeństwa cywilnego lub zarządzania kryzysowego – spośród absolwentów wyższych szkół wojskowych, a także spośród funkcjonariuszy pożarnictwa, wyznaczonych do wykonywania zadań poza jednostkami organizacyjnymi Państwowej Straży Pożarnej[34]. W ramach gminnego zespołu zarządzania kryzysowego tworzone są grupy robocze – stałe oraz czasowe, do których kompetencji należeć będą zależne od biegłości zadania[35]. Do gminnego zespołu pod kierownictwem wójta (burmistrza, prezydenta miasta) powołuje się osoby spośród zatrudnionych w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach pomocniczych, pracowników zespolonych służb, inspekcji i straży, skierowanych przez przełożonych

[33] J. Pilżyś, *Zarządzanie kryzysowe,* Szczecin 2007, s. 71.

[34] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania (Dz.U. z 2002 r. nr 215, poz. 1818).

[35] Zob. §10 Regulaminu Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, stanowiący załącznik do zarządzenia Nr SO-USC.120.09.2019 Burmistrza Warki z dnia 27 maja 2019 r. w sprawie powołania Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, https://warka.pl/pad/index.php?c=getfile&id=224 [dostęp: 24.12.2019].

do wykonywania zadań w tym zespole, na wniosek organu wykonawczego gminy oraz przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych[36].

Jak uważa M. Karpiuk, „katalog osobowy gminnego zespołu zarządzania kryzysowego ma charakter otwarty, tworzy go czynnik fachowy, jak i inne osoby, niezwiązane ze sferą bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ustawodawca nie określa limitu osób wchodzących w skład tego zespołu, o tym będzie decydował organ powołujący – wójt, burmistrz lub prezydent miasta. To organ wykonawczy gminy, biorąc pod uwagę lokalne uwarunkowania, a przy tym skuteczność działania tego zespołu, będzie kształtował jego strukturę"[37].

Do realizacji zadań zarządzania kryzysowego nałożonych na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) może on tworzyć gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego, w miejscowościach – siedzibach powiatów i miast na ich prawach może być utworzone wspólne centrum zarządzania kryzysowego, obejmujące swym zasięgiem terytorium obu jednostek samorządu[38]. Porozumienie zawiera się w celu sprawnego funkcjonowania systemu bezpieczeństwa oraz odpowiedniej koordynacji działań miasta i powiatu, zachowując nadrzędność przypisanych im zadań. Stosownie do wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego w przypadkach braku możliwości użycia innych sił i środków lub gdyby ich użycie było niewystarczające ze względu na okoliczności, a inne przepisy nie stanowią inaczej, wykorzystane mogą być oddziały Sił Zbrojnych, które do dyspozycji wojewody zostały przekazane w etatowym składzie lub jako zgrupowania doraźne[39]. Zapewnieniem koordynacji uczestnictwa Sił Zbrojnych na terenie gminy zajmuje się jej organ wykonawczy – wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

ZAKRES PRZEDMIOTOWY ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

Ustawa o samorządzie gminnym jako jedno z zadań własnych gminy określa sprawy z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego oraz utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych[40]. Katalog przedmiotowych zadań organu wykonawczego gminy w ramach zarządzania kryzysowego został określony w art. 19 u.z.k. Są to kolejno[41]:

[36] Zob. art. 19 ust. 6 u.z.k.
[37] M. Karpiuk [w:] M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Prawo zarządzania kryzysowego…*, s. 95.
[38] Zob. art. 20 ust. 2 u.z.k.
[39] Zob. art 25 ust. 1 u.z.k.
[40] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 506, z późn. zm.).
[41] Zob. art. 19 ust. 2 u.z.k.

– kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na obszarze lokalnej gminy;

– realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym opracowywanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnego planu zarządzania kryzysowego[42] oraz realizacja zaleceń do tego planu;

– zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego;

– wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta;

– zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym[43].

Proces zarządzania kryzysowego powinno się postrzegać jako zespół przedsięwzięć zapewniających osiągnięcie celu, takich jak m.in. organizacja, kierowanie, planowanie. Zasada jednoosobowego kierownictwa ma zapewnić sprawną realizację zadań oraz ewentualne egzekwowanie odpowiedzialności, nie wyklucza to jednak odpowiedzialności członków organu podejmującego decyzje[44].

Ustawa definiuje planowanie cywilne jako całokształt przedsięwzięć organizacyjnych mających na celu przygotowanie administracji publicznej do zarządzania kryzysowego[45]. Jacek Jagielski wskazuje, że „strategia działań w sytuacjach kryzysowych oparta jest na zasadzie planowania, określonego przez ustawę jako planowanie cywilne, obejmujące zwłaszcza całokształt przedsięwzięć organizacyjnych mających na celu przygotowanie administracji publicznej do zarządzania kryzysowego"[46]. Określa dalej katalog zadań w zakresie planowania cywilnego jako:

- przygotowanie planów zarządzania kryzysowego;
- przygotowanie struktur uruchamianych w sytuacjach kryzysowych;
- przygotowanie i utrzymanie zasobów niezbędnych do wykonania zadań ujętych w planie zarządzania kryzysowego;
- utrzymaniu baz danych niezbędnych w procesie zarządzania kryzysowego;
- przygotowanie rozwiązań na wypadek zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej;

[42] Zob. A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego, zagadnienia prawno-ustrojowe,* Warszawa 2008, s. 81.„Kolejne uprawnienia starosty to uzgadnianie wspólnych działań tych jednostek na obszarze powiatu (art. 35 ust. 3 pkt 3) oraz kierowanie w sytuacjach szczególnych wspólnymi działaniami tych jednostek (art. 35 ust. 3 pkt 4). Wskazane przepisy są rozwinięciem i uzupełnieniem zwierzchnictwa organu administracji publicznej i znajdują swoje urzeczywistnienie w szczególności w stanach faktycznych regulowanych przez ustawę z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. nr 62, poz. 558, z późn. zm.), gdzie starosta jest wskazany wśród podmiotów kierujących działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub w celu ich usunięcia (art. 8 pkt 2 i art. 10 ustawy)".

[43] Zob. art. 2 ust. 7 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 796, z późn. zm).

[44] K. Prokop [w:] M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Prawo zarządzania kryzysowego…,* s. 23.

[45] Zob. art. 11 ust. 2 pkt 1 u.z.k.

[46] J. Jagielski [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017, s. 675.

- zapewnienie spójności między planami zarządzania kryzysowego a innymi planami sporządzanymi w tym zakresie przez właściwe organy administracji publicznej, których obowiązek wykonania wynika z odrębnych przepisów[47].

Organ wykonawczy administracji publicznej wykonuje swoje zadania przy pomocy organu, jakim jest gminny zespół zarządzania kryzysowego, do którego zadań należy:

– ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń;

– przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w gminnym planie zarządzania kryzysowego;

– przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami;

– opiniowanie gminnego planu zarządzania kryzysowego[48].

Plany, uwzględniając obowiązujące przepisy, mają na celu określenie kto, w jaki sposób, przy pomocy jakich sił i środków ma podejmować zaplanowane działania w sytuacji kryzysowej. Zadania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) polegają przede wszystkim na realizacji zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego oraz opracowywanie planu i przedstawianiu go staroście do zatwierdzenia[49].

Na obszarze gminy wójt (burmistrz, prezydent miasta) zapewnia realizację poniższych zadań:

- całodobowe alarmowanie członków gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, w sytuacjach kryzysowych zapewnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji oraz dokumentowania prowadzonych czynności;
- współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej;
- nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności;
- współpracę z podmiotami realizującymi monitoring środowiska;
- współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne;
- realizację zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższenia gotowości obronnej państwa[50].

W celu realizacji powyższych zadań organ może tworzyć gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego, które w swoich kompetencjach wykonują również zadania określone w ustawie z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach. Powiadamiane są one o zamiarze zorganizowania zgromadzenia, o czym informują

[47] Zob. art 4 ust. 1 u.z.k.
[48] Zob. art 14 ust. 8 u.z.k.
[49] K. Wlaźlak, *Racjonalność planowania w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 125-126.
[50] Zob. art. 20. ust. 1 u.z.k.

wyznaczone przez ustawę organy[51]. Na podstawie porozumienia pomiędzy jednostkami samorządowymi powiatu oraz miast na prawach powiatu mogą być tworzone wspólne centra zarządzania kryzysowego[52].

WNIOSKI

Ochrona społeczeństwa w obecnych czasach nakłada na wyznaczone do tej ochrony organy wiele wyzwań, którym muszą one sprostać, aby zapewnić ciągłość działania państwa oraz realizację zleconych administracji zadań. Nieustanny rozwój już istniejących zagrożeń, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych, wymusza jeszcze szybszą niż dotychczas ewolucję systemu zarządzania kryzysowego, w tym adekwatności przepisów określających jego funkcjonowanie. W obszarze zarządzania kryzysowego wyodrębnia się dwa etapy: przed oraz po wystąpieniu zagrożenia. Pierwszy etap – planowania zawiera w sobie fazy zapobiegania (monitorowanie, bilansowanie zasobów, opracowywanie i egzekwowanie przepisów) oraz przygotowania (opracowywanie i uzgadnianie planów i procedur, tworzenie warunków organizacyjnych, kadrowych, logistycznych i finansowych, organizację systemów ostrzegania i alarmowania, szkolenie i doskonalenie działań). W drugim etapie wyróżnia się fazy reagowania (następstwo wystąpienia sytuacji zagrożenia – charakteryzuje się dynamicznością, w trakcie której nie ma miejsca na błąd) oraz faza odbudowy, zaczynająca się już w poprzedniej fazie, polega na zapewnieniu ludności wsparcia socjalnego i psychologicznego[53].

Zagadnienia związane z zarządzaniem kryzysowym poruszone zostały w kontrolach Najwyższej Izby Kontroli[54]. Posiłkując się wynikami wspomnianych kontroli, stwierdzić należy, że system zarządzania kryzysowego w obecnej formie nie spełnia swojej funkcji w akceptowalnym zakresie. Wykazywane w kolejnych kontrolach nieprawidłowości są często do siebie podobne oraz występują w tych samych obszarach zarządzania kryzysowego. Planowanie pomimo coraz częstszego występowania w przepisach nie ma prawnego charakteru, we współczesnej administracji pojawia się jako forma wspierająca nowoczesne zarządzanie strategiczne zaczerpnięte z nauk ekonomicznych. Obecnie każdy sektor życia publicznego wymaga planowania, co nasila jego ukorzenienie w pra-

[51] Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 631, z późn. zm.).

[52] Zob. art. 18. ust. 4 u.z.k.

[53] J. Pilżys, *Zarządzanie kryzysowe...*, s. 68-70.

[54] NIK, *Informacja o wynikach kontroli. Wykonywanie przez właściwe organy administracji publicznej zadań w zakresie zarządzania kryzysowego,* KAP-4101-04/2010, Nr ewid. 146/2011/P/10/006/KAP, Warszawa 07.10.2011 r.; NIK, *Informacja o wynikach kontroli. Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju,* KBP-4101-02/2011, Nr ewid. 5/2012/P/11/083/KPB, Warszawa 09.03.2012 r.; NIK, *Informacja o wynikach kontroli. Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi,* KPB-4114-01-00/2012, Nr ewid. 148/2013/I/12/006/KPB, Warszawa 20.06.2013 r.; NIK, *Informacja o wynikach kontroli. Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej,* KPB.430.009.2017, Nr ewid. 147/2018/P/17/039/KPB, Warszawa 12.09.2018 r.

wie administracyjnym[55]. Brak jednoznaczności oraz nieprecyzyjne określenie kształtu planów zarządzania kryzysowego niesie ze sobą ryzyko nierzetelnego przygotowania tychże planów oraz w konsekwencji brak możliwości ich zastosowania, w przypadku wystąpienia takiej konieczności. Najwyższa Izba Kontroli wykazała kazusy opracowywania gminnych planów zarządzania kryzysowego wyłącznie poprzez naniesienie poprawek na planach powiatowych, a ich aktualizacja potrafiła się ograniczać wyłącznie do aktualizacji wykazów numerów telefonów oraz zaznaczeniu nowelizacji przepisów. Świadczy to o niewłaściwej organizacji stanowisk odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe. Pracownicy gmin wyznaczani do pełnienia tych obowiązków najczęściej nie posiadają odpowiednich kwalifikacji, doświadczenia oraz przygotowania merytorycznego. Niejednokrotnie spotykano się z sytuacją, gdzie za owe zagadnienia odpowiadała na część etatu osoba pełniąca w urzędzie również inne funkcje, niekoniecznie związane z zarządzaniem kryzysowym. Urzędnikom należałoby umożliwić zdobywanie niezbędnych kwalifikacji oraz umiejętności potrzebnych do właściwej realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w szczególności planowania.

Według Najwyższej Izby Kontroli „w Polsce nie funkcjonuje skuteczny system ochrony ludności. Organy odpowiedzialne za realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego oraz obrony cywilnej nie stworzyły adekwatnych do występujących zagrożeń struktur i skutecznych procedur oraz nie zapewniły niezbędnych zasobów, umożliwiających właściwe zarządzanie m.in. w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych. Dostrzegając zaangażowanie i gotowość niesienia pomocy w razie wystąpienia różnego rodzaju katastrof przez funkcjonariuszy straży pożarnych, Policji, żołnierzy oraz zwykłych obywateli, NIK zwraca uwagę, iż nieprzygotowanie odpowiednich planów i procedur oraz niezapewnienie warunków do odpowiedniej koordynacji działań, może obniżać skuteczność działań służb odpowiedzialnych za ochronę ludności, zwłaszcza w razie wystąpienia sytuacji kryzysowej”[56]. Brak właściwej komunikacji w przypadku wystąpienia zdarzenia kryzysowego powoduje znaczne opóźnienie reakcji, co przekłada się na utrudnioną reakcję z uwagi na nasilenie kryzysu oraz w późniejszym etapie na konieczność usuwania większych jego skutków. Powyższe wynika najczęściej z zaniedbań już na etapie planowania, braku określenia odpowiednich dla danego zagrożenia służb oraz organów odpowiedzialnych za reakcję, a także bagatelizowanie zagrożeń przez właściwy organ.

[55] „Niektórzy autorzy wyodrębniają nawet zasadę planowania jako podstawową zasadę prawa administracyjnego, wpływającą bezpośrednio zarówno na prawo stanowione przez administrację, jak i na procesy stosowania prawa. Zasadę planowania można w istocie uznać za zasadę prawną, funkcjonującą na gruncie ustawy. Nieustannie są także podejmowane próby prawnego definiowania planowania, chociaż nie wykształciły się jeszcze kompleksowe ujęcia w tym zakresie. [...] Nie jest jednak łatwo przyjąć jednolitą prawną definicję planowania. Trudności w jej ustaleniu wynikają z ogromnej różnorodności form planów, ich odmiennego charakteru oraz występowania wielu niejednorodnych cech prawnych.”– zob. K. Wlaźlak, *Racjonalność planowania w prawie administracyjnym,* Warszawa 2015, s. 17-18.

[56] NIK, *Informacja o wynikach kontroli. Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej*, KPB.430.009.2017, Nr ewid. 147/2018/P/17/039/KPB, Warszawa 12.09.2018 r., s. 9.

W celu usprawnienia zarządzania kryzysowego należałoby wprowadzić zmiany systemowe oraz organizacyjne. Konieczne jest rozdzielenie kompetencji organów i ich zadań związanych z poszczególnymi formami zagrożeń – w zakresie obrony cywilnej, zarządzania kryzysowego w celu uniknięcia powielania szeregu zadań na każdym etapie (przed oraz po wystąpieniu zagrożenia). Przełożyć powinno się to w części na zwiększenie możliwości w kierowaniu odpowiednio przygotowanych do pełnienia funkcji urzędników, co zapewni oraz usprawni profesjonalną obsługę przedmiotowego zagadnienia.

Bibliografia

Bidziński M. [w:] M. Chmaj (red.), *Status prawny rady gminy*, Warszawa 2012.

Czuryk M. [w:] M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop,, *Prawo zarządzania kryzysowego. Zarys systemu*, Olsztyn 2016.

Druk Nr 1358 Sejmu V kadencji, przygotowany na podstawie sprawozdania podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o zarządzaniu kryzysowym z dnia 11 stycznia 2007 r.

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu*, Warszawa 2018.

Granat M., *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2019. I Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, Genewa, 8 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 1992 r., nr 41, poz. 175).

Jagielski J. [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017.

Kalinowski R., *Obrona cywilna w Polsce*, Siedlce 2011.

Karpiuk M. [w:] M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Prawo zarządzania kryzysowego. Zarys systemu*, Olsztyn 2016.

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

Misiuk A., *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008.

Nepelski M., *Gwarancje zarządzania kryzysowego, wybrane zagadnienia*, Szczytno 2014.

NIK, *Informacja o wynikach kontroli. Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej*, KPB.430.009.2017, Nr ewid. 147/2018/P/17/039/KPB, Warszawa 12 września 2018.

NIK, *Informacja o wynikach kontroli. Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju*, KBP-4101-02/2011, Nr ewid. 5/2012/P/11/083/KPB, Warszawa, 9 marca 2012.

NIK, *Informacja o wynikach kontroli. Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi*, KPB-4114-01-00/2012, Nr ewid. 148/2013/I/12/006/KPB, Warszawa 20 czerwca 2013.

NIK, *Informacja o wynikach kontroli. Wykonywanie przez właściwe organy administracji publicznej zadań w zakresie zarządzania kryzysowego,* KAP-4101-04/2010, Nr ewid. 146/2011/P/10/006/KAP, Warszawa 07 października 2011.

Nowak M., Nowak E., *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2011.

Pietrek G., *System zarządzania kryzysowego. Diagnoza i kierunki doskonalenia*, Warszawa 2018.

Pilżyś J., *Zarządzanie kryzysowe*, Szczecin 2007.

Projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z dnia 2 lipca 2019 r., https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12322353/12604997/12604998/dokument403945.pdf [dostęp: 24.12.2019].

Prokop K. [w:] M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Prawo zarządzania kryzysowego. Zarys systemu*, Olsztyn 2016

Regulaminu Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, stanowiący załącznik do zarządzenia Nr SO-USC.120.09.2019 Burmistrza Warki z dnia 27 maja 2019 r. w sprawie powołania Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, https://warka.pl/pad/index.php?c=getfile&id=224 [dostęp: 24.12.2019].

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 stycznia 1934 r. o uznaniu Stowarzyszenia „Liga Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej" za stowarzyszenie wyższej użyteczności (Dz.U. z 1934 r. nr 11, poz. 90).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania (Dz.U. z 2002 r. nr 215, poz. 1818).

Sobolewski G., *Siły Zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym*, Warszawa 2013.

Szewc A. [w:] A. Szewc, T. Szewc, *Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Warszawa 2006.

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

Ustawa z dnia 15 marca 1934 r. o obronie przeciwlotniczej i przeciwgazowej (Dz.U. z 1934 r. nr 80, poz. 742).

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej Ludowej (Dz.U. z 1967 r. nr 44, poz. 220).

Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 631, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jedn. Dz.U. z. 2007 r. nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 26 lutego 1951 r. o terenowej obronie przeciwlotniczej (Dz.U. z 1951 r. nr 14, poz. 109).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 506, z późn. zm.).

Uzasadnienie do projektu ustawy o zarządzaniu kryzysowym wraz z projektami aktów wykonawczych, druk sejm. nr 770 Sejmu V kadencji.

Wlaźlak K., *Racjonalność planowania w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.

Wyrok – 51/4/A/2009 Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 50/07 (Dz.U. nr 65, poz. 553).

Zdorowski B., *Teoria zarządzania kryzysowego. Zarys*, Szczytno 2014.

Żywiecka A., *Administracyjnoprawna regulacja związana ze stanami nadzwyczajnymi*, [w:] M. Zdyb (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.