

Powszechny system ochrony ludności i krajowy system ratowniczy w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego

<https://doi.org/10.19195/978-83-229-3802-7.2>

Streszczenie: Artykuł dotyczy problematyki powszechnego systemu ochrony ludności i krajowego systemu ratowniczego w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego. Analiza materiału normatywnego ukazuje istnienie systemu ochrony ludności, jego aktualną strukturę, zadania oraz rolę, jaką odgrywają w nim organy administracji publicznej, a także inne podmioty w nim uczestniczące, w szczególności ochotnicze straże pożarne.

Słowa kluczowe: ochrona ludności, bezpieczeństwo wewnętrzne, administracja publiczna, ochotnicze straże pożarne

The universal system of civil protection and the national rescue system in ensuring internal security

Summary: The article deals with the issues of the general system of civil protection and the national rescue system in ensuring internal security. The analysis of the normative material shows the existence of the civil protection system, its current structure, tasks, and the role played by public administration bodies, as well as other entities participating in it, in particular voluntary fire brigades.

Keywords: civil protection, internal security, public administration, voluntary fire brigades

1. Wstęp

Określając zadania państwa, przepisy art. 5 Konstytucji RP stanowią, 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”. Zgodnie zaś z treścią art. 74 ust. 1 władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą także bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom,

zaś zgodnie z art. 68 ust. 4 zobowiązane są do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. Zadania te w dużej mierze koncentrują się wokół ochrony ludności kraju, czyli zapewnienia jej stanu określonego mianem bezpieczeństwa.

Wszelkie działania w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej podejmuje jej ustrojowe władze, o czym mowa w przepisie art. 10 Konstytucji RP, stanowiącym, że „ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a sądowniczą sądy i trybunały”. Dokonany podział władz oznacza równocześnie różnice w ukształtowaniu przynależnych im zadań.

Gdy idzie o problematykę zapewnienia bezpieczeństwa, przepisy Konstytucji RP stanowią, że zakwalifikowana do władzy wykonawczej Rada Ministrów, zgodnie z przepisem art. 146 ust. 4 pkt 7 i 8, zobowiązana jest w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach do zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego, porządku publicznego oraz bezpieczeństwa zewnętrznego państwa. Działania władz publicznych mają więc na celu zapewnienie dobrostanu ludności. Jednym z jego elementów jest zapewnienie jej ochrony. Ochrony, przez którą rozumieć należy podejmowanie przez właściwe organy, w szczególności zaś organy administracji publicznej oraz inne podmioty niezaliczane do tej grupy, zintegrowanej działalności mającej na celu ochronę życia i zdrowia ludności znajdującej się na terytorium Rzeczypospolitej, jej mienia oraz środowiska i dziedzictwa kulturowego w przypadku wystąpienia jakichkolwiek zagrożeń. Idzie więc o stworzenie warunków pozwalających na zapewnienie bezpieczeństwa publicznego.

Celem opracowania jest dokonanie analizy materiału normatywnego oraz literatury przedmiotu, tak by można było ustalić ewentualne istnienie systemu ochrony ludności, jego aktualną strukturę, zadania oraz rolę, jaką odgrywają w nim organy administracji publicznej oraz inne podmioty w nim uczestniczące.

2. Administracja publiczna koncepcyjno-organizatorska

W literaturze przedmiotu problematyka bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa ludności, stanowi przedmiot szerokiej analizy. Podkreśla się, że „troska o bezpieczeństwo, ład społeczny i gospodarczy, obrona przed wrogiem to wszakże takie zadania administracji publicznej, które mają charakter uniwersalny, niezależny od typu państwa i okresu historycznego”¹. Ochrona ludności to w dużej mierze proces mający na celu

¹ A. Błaś, *Zadania administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013, s. 131.

zapewnienie jej bezpieczeństwa, czyli niedopuszczenie w miarę możliwości do powstania stanu zagrożenia określanego mianem niebezpieczeństwa. Wskazuje się, że bezpieczeństwo może być rozumiane jako idealny stan braku zagrożenia w życiu zbiorowości i jednostek. W praktyce społecznej we współczesnym państwie stan taki realnie nie istnieje; występują natomiast w szerokiej skali dążenia do ochrony wartości i dóbr zbiorowych i indywidualnych. Te właśnie dążenia do ochrony lub nawet sama ochrona są pojęciowo utożsamiane z bezpieczeństwem publicznym. W tym więc sensie bezpieczeństwo publiczne oznacza najogólniej stan gotowości właściwych organów administracji publicznej do przeciwdziałania zagrożeniom oraz do bezzwłocznego i skutecznego powstrzymywania działań godzących w dobro państwa, porządek publiczny oraz życie, zdrowie i mienie obywateli².

Bezpieczeństwo odnosi się do wszystkich sfer życia człowieka i „[...] zawsze łączone jest z zagrożeniem, czyli niebezpieczeństwem. Swoista dychotomia tych pojęć wynika z faktu, że zagrożenie czy niebezpieczeństwo ma charakter pierwotny, zaś bezpieczeństwo ma wtórny charakter, albowiem, aby można mówić o bezpieczeństwie, muszą zaistnieć pozytywne zmiany w otaczającej rzeczywistości oddalające lub stymulujące potencjalne niebezpieczeństwo”³.

Problem zapewnienia bezpieczeństwa publicznego wyraźnie odnoszony jest do administracji określanej mianem publicznej. Najprostszą definicję tej administracji znajdujemy w pracach Tadeusza Bigi, który odwołuje się do części działalności organów władzy państwowej nazywanej administracją. Czyni to mianowicie negatywnie, wskazując, że: „[...] administracją jest działalność państwa z wyłączeniem sądownictwa i ustawodawstwa”⁴. Definicje pozytywne są trudne do jednoznacznego sformułowania. W literaturze wskazuje się, że administracja to przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego, zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach⁵. Podkreśla się także, że oznacza ona strukturę obsadzoną ludźmi, która ma realizować dobro wspólne w sposób aktywny, planowy, stały, systematyczny i wyposażona jest we władztwo⁶. Możemy więc stwierdzić, że na system organów administracji określanej mianem publicznej składają się przede wszystkim organy administracji rządowej oraz samorządowej.

² J. Jeżewski, *Bezpieczeństwo publiczne*, [w:] U. Kalina-Prasznica (red.), *Encyklopedia prawa*, Warszawa 2007, s. 56.

³ S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007, s. 13-14.

⁴ Por. T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U.Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948, s. 4.

⁵ J. Boć, [w:] *idem* (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 15.

⁶ Z. Cieślak (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2012, s. 28.

Pojęcie organu administracji rządowej oznacza organ znajdujący się w strukturze podporządkowania Radzie Ministrów. Dzieli się one na naczelne i centralne oraz organy terenowe administracji rządowej zespolonej i niezespolonej. Administracja zespolona oparta jest na zasadach zespolenia i zwierzchnictwa wojewody, warunkującego skuteczne wykonywanie zadań tej administracji. Administracja niezespolona to terenowe organy administracji rządowej podporządkowane właściwym ministrom bądź kierownikom państwowych osób prawnych i kierownikom innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej na obszarze województwa, wobec której wojewoda posiada uprawnienia koordynacyjne, opiniodawcze i w pewnym zakresie – kontrolne.

Administracja samorządowa to wynik reaktywowania instytucji samorządu terytorialnego. Powstanie wspólnot samorządowych warunkują dwie przesłanki: terytorium i mieszkańcy. Tworzone są one z mocy prawa, a tym prawem, gdy idzie o tworzenie wspólnot gminnych, jest ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷ (obecna nazwa od 1998 r., zaś pierwotna to ustawa o samorządzie terytorialnym) oraz w przypadku pozostałych wspólnot ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁸ i ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim⁹, będące podstawą działania powiatów i województw samorządowych.

O ile administracja rządowa występuje na szczeblu ogólnokrajowym oraz częściowo wojewódzkim i powiatowym, o tyle samorządowa występuje w terenie i jest związana ze wspólnotami samorządowymi województwa, powiatu i gminy. To właśnie organy województwa samorządowego (zarząd, sejmik), powiatu (zarząd powiatu, rada powiatu) oraz gminy (prezydent, burmistrz lub wójt, rada gminy) stanowią organy administracji samorządowej. Wskazać też należy, że pomiędzy tymi organami brak jakiegokolwiek podporządkowania hierarchicznego. Wskazane powyżej organy administracji publicznej odgrywać będą zasadniczą rolę w procesie ochrony ludności, czyli w procesie zapewnienia jej bezpieczeństwa, a także niezbędnej dla prawidłowego egzystowania infrastruktury.

Konstytucyjne zadania ochrony porządku i bezpieczeństwa wewnętrznego, a więc ochrony ludności na zasadach określonych w ustawach, realizuje Rada Ministrów i podporządkowane jej organy. Zadania te określone są zarówno w ustawach przedmiotowych, jak i podmiotowych, a także tych regulujących tzw. stany specjalne. Podstawową rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa odgrywać będzie przede wszystkim Rada Ministrów, stąd też rola ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów¹⁰, a także ustawy z dnia

⁷ T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, dalej: u.s.g.

⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 995 ze zm., dalej: u.s.p.

⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 913 ze zm., dalej: u.s.w.

¹⁰ T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 178, 1192.

4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹¹. Przepisy ustawy o Radzie Ministrów w art. 2 stanowią, że Rada Ministrów, wykonując ustanowione dla niej w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ustawach zadania i kompetencje, rozpatruje sprawy i podejmuje rozstrzygnięcia na posiedzeniach. W dużej mierze jej przepisy regulują jej problemy organizacyjno-funkcjonalne. Natomiast ustawa o działach administracji rządowej określa zakres określonych działów administracji rządowej oraz właściwość ministra kierującego danym działem.

Minister kierujący działem administracji rządowej jest właściwy w sprawach określonych w ustawie, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych w odrębnych przepisach do kompetencji innego organu. Zgodnie z przepisem art. 5 u.dz.a.rz. istotne z punktu widzenia ochrony ludności są działy: administracji publicznej oraz dział spraw wewnętrznych, a współcześnie także informatyzacja. Dział administracja publiczna zgodnie z art. 24 u.dz.a.rz. obejmuje przeciwdziałanie skutkom klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu, także usuwanie skutków klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu. Sprawy wewnętrzne zaś obejmują m.in. sprawy ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego; ochrony granicy państwa, kontroli ruchu granicznego i cudzoziemców oraz koordynacji działań związanych z polityką migracyjną państwa; zarządzania kryzysowego; obrony cywilnej; ochrony przeciwpożarowej; nadzoru nad ratownictwem górskim i wodnym. Dział informatyzacja to coraz istotniejsze sprawy rozwoju społeczeństwa informacyjnego, przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu, a także bezpieczeństwa cyberprzestrzeni w wymiarze cywilnym. Wskażmy tu także na dział zdrowie, gdyż zgodnie z art. 33 obejmuje on sprawy organizacji i nadzoru nad systemem Państwowego Ratownictwa Medycznego.

Minister właściwy do spraw wewnętrznych sprawuje nadzór nad działalnością Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, a także organizacją Obrony Cywilnej Kraju. Podporządkowane są mu formacje biorące bezpośredni udział w działaniach odnoszących się do zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego, służby bezpośrednio zaangażowane w realizację zadań związanych z utrzymaniem porządku publicznego oraz mające na celu zadania ratownicze wynikające z konieczności zapobiegania lub podejmowane w wyniku powstania nadzwyczajnych zdarzeń obejmujących całą sferę infrastruktury, a stwarzające zagrożenie ludności, a także te przygotowujące ochronę ludności w sytuacji innej niż sytuacja określana popularnie mianem pokoju.

Sfera ochrony ludności stanowi także przedmiot działania administracji terenowej samorządowej, a więc niepodporządkowanej administracji rządowej, realizującej zadania należące do tych wspólnot samorządowych, których są organami. Tak więc do zadań własnych gminy zgodnie z przepisami art. 6 i 7 u.s.g. w szczególności należą sprawy:

¹¹ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1220 ze zm., dalej u.dz.a.rz.

ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej; wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz; działalności w zakresie telekomunikacji; porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej; utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych.

Zgodnie z art. 4. ust. 1 u.s.p. do zadań własnych powiatu w szczególności należą zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, w zakresie: gospodarki wodnej; ochrony środowiska i przyrody; porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska; utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; a także obronności. Do zadań publicznych powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.

Zgodnie zaś z art. 14 u.s.w. wykonuje on zadania o charakterze wojewódzkim, w szczególności w zakresie: ochrony środowiska; transportu zbiorowego i dróg publicznych, obronności; bezpieczeństwa publicznego oraz działalności w zakresie telekomunikacji. Ponadto ustawy mogą określać sprawy należące do zakresu działania województwa jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez zarząd województwa, przedmiotem których mogą być zadania z zakresu bezpieczeństwa, a więc dotyczące ochrony ludności.

Tak więc także organy jednostek samorządu terytorialnego włączone są w poważnym stopniu w proces ochrony ludności, gdyż jest ona elementem kreatywnym owych wspólnot. Proces, który analizując funkcje państwa, jakie realizowane są przez jego organy, zakwalifikować można do funkcji zwanej policją administracyjną. Wszakże celem działalności organów państwa i innych podmiotów publiczno-prawnych określanych mianem policji jest przecież ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego (życia, zdrowia, moralności publicznej, mienia i środowiska). Zadaniem jej jest ochrona stanu istniejącego (porządku i bezpieczeństwa), w miarę możliwości niedopuszczenie do powstania jakiegokolwiek dla niego zagrożenia, mogącego powstać w wyniku działalności człowieka lub w siłę przyrody, a w przypadku jego powstania – doprowadzenie do przywrócenia naruszonego stanu bezpieczeństwa, porządku, ładu i spokoju publicznego, mienia oraz stanu środowiska (infrastruktury). W dużej mierze środkiem służącym do osiągnięcia tego celu jest możliwość stosowania przymusu¹².

¹² Por. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946, s. 139; współcześnie: W. Małecki, *Policja gospodarcza w prawie gospodarczym. Ujęcie teoretyczne*, Warszawa 2019.

Realizacja celu policji, czyli ochrona stanów porządku i spokoju publicznego oraz dóbr, takich jak życie, zdrowie i mienie, powoduje, że w swej działalności policja zmierza w zasadzie do ochrony owych stanów i dóbr poprzez usuwanie tego wszystkiego, co może lub mogłoby im zagrażać. Rzeczą policji jest bowiem usunięcie zagrożenia lub niedopuszczenie do jego powstania (odwrócenie niebezpieczeństwa). Działalność ta, jak to podkreślano, ma więc w zasadzie charakter negatywny. Organy publiczne realizujące funkcję policyjną nie aranżują bowiem (nie są animatorami) działań mających na celu bezpośrednie lub pośrednie zaspokajanie potrzeb publicznych. Ich rzeczą jest jedynie ocena, czy działania podejmowane przez animatorów tego rodzaju poczynają nie mają na celu naruszenia stanów i dóbr, dla ochrony których organy te zostały powołane¹³.

Pewne działania podejmowane także w sferze ochrony ludności będą miały charakter organizacyjny związany z zaspokajaniem różnorodnych potrzeb ludności, czyli będą niewątpliwie spełniać wymogi pozwalające zakwalifikować je do działalności zwanej pieczę administracyjną¹⁴. W odróżnieniu od policji administracyjnej pieczę ma bowiem na celu bezpośrednie lub pośrednie zaspokajanie potrzeb publicznych, ma więc zatem, jak to podkreślano, charakter pozytywny¹⁵.

Wskazane powyżej organy administracji publicznej wykonują więc w pierwszej fazie działania organizacyjno-prewencyjne w ramach posiadanych przez siebie kompetencji. Idzie bowiem o stworzenie, z jednej strony, odpowiedniej infrastruktury pozwalającej zaspokajać potrzeby społeczne, z drugiej strony, utworzenie, wyposażenie i profesjonalne wyszkolenie odpowiednich inspekcji, straży i służb, bezpośrednio zaangażowanych w działania pomocowo-ratunkowe w stanach zagrożenia, a także mające na celu likwidację ich najbardziej niepożądanych skutków. To też zadanie administracji wymagające dodatkowo jej odpowiedniego zorganizowania i skoordynowania.

3. Administracja wykonawcza

Ochrona ludności oraz niezbędnej do jej prawidłowego funkcjonowania infrastruktury wymaga podejmowania działań w sytuacjach obarczonych ryzykiem, związanych z występowaniem różnorodnych zagrożeń. Powstałe z różnorodnych przyczyn zagrożenia, sytuacje kryzysowe (wywołane w dużej mierze działalnością człowieka lub sił przyrody) wymagają podjęcia akcji realizowanych poprzez dokonywanie działań określanych mianem ratowniczych. Działania we wskazanym zakresie przeprowadzane są zarówno przez odpowiednio zorganizowane organy administracji publicznej, jak i w ramach działań

¹³ S. Kasznica, *Polskie prawo...*, s. 138.

¹⁴ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne...*, s. 6.

¹⁵ *Ibidem*, s. 16.

stricte ratowniczych przede wszystkim przez podporządkowane im formacje. Podejmowane akcje i działania wymagały będą zadysponowania dla ich skuteczności odpowiednich sił i środków pozwalających skutecznie zwalczyć powstałe zagrożenie oraz w odpowiedni sposób zapewnić bezpieczeństwo ludności objętej skutkami występującego zagrożenia, także medyczne.

Organizacja organów administracji utworzonych w tym celu wynika aktualnie z przepisów ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym¹⁶, które określają organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego, a także ich zadania i zasady działania. Zgodnie z art. 2 tej ustawy idzie o działalność organów administracji publicznej będącą 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 i infrastruktury krytycznej. Samo zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która ma na celu zapobieganie sytuacjom kryzysowym, przygotowanie do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowanie w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwanie ich skutków oraz odtwarzanie zasobów i infrastruktury krytycznej. Warto zaznaczyć, że utworzono strukturę obejmującą zarówno administracją rządową, jak i samorządową.

W przypadku administracji samorządowej podstawowe zadania nałożone zostały na administrację gminy i powiatu. Na szczeblu województwa główną rolę odgrywa wojewoda będący terenowym organem administracji rządowej. Zarząd województwa samorządowego uczestniczy w realizacji zadań z analizowanego zakresu w ramach posiadanych kompetencji. Natomiast w przypadku powiatu kompetencje w tej dziedzinie przyznane zostały jednoosobowo staroście jako przewodniczącemu zarządu powiatu.

Cały system konstruowany jest od szczebla centralnego. Zgodnie z przepisami art. 8 u.z.k. przy Radzie Ministrów tworzy się Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego jako organ opiniodawczo-doradczy właściwy w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego. W składzie znajdują się: Prezes Rady Ministrów jako przewodniczący; Minister Obrony Narodowej i minister właściwy do spraw wewnętrznych jako zastępcy przewodniczącego; minister właściwy do spraw administracji publicznej; Minister Spraw Zagranicznych; Minister Koordynator Służb Specjalnych – jeżeli został powołany. W posiedzeniach Zespołu, na prawach członka, biorą udział wyznaczone przez przewodniczącego, w zależności od potrzeb, następujące organy administracji rządowej: ministrowie kierujący działami

¹⁶ T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1398 ze zm., dalej: u.z.k.

administracji rządowej, określonych w przepisie oraz wskazane w ustawie o zarządzaniu kryzysowym (w większości centralne organy administracji), takie jak: Główny Geodeta Kraju; Główny Inspektor Ochrony Środowiska; Główny Inspektor Sanitarny; Główny Lekarz Weterynarii; Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej; Komendant Główny Policji; Komendant Główny Straży Granicznej; Prezes Państwowej Agencji Atomistyki; Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego; Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego; Szef Agencji Wywiadu; Szef Obrony Cywilnej Kraju; Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego; Szef Służby Wywiadu Wojskowego; a także Pełnomocnik Rządu do Spraw Cyberbezpieczeństwa.

Do zadań Zespołu w szczególności należy przygotowywanie propozycji użycia sił i środków niezbędnych do opanowania sytuacji kryzysowych; doradzanie w zakresie koordynacji działań organów administracji rządowej, instytucji państwowych i służb w sytuacjach kryzysowych; oraz opiniowanie i przedkładanie Radzie Ministrów Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego. Obsługę w sprawach zarządzania kryzysowego zapewnia Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, które pełni funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego. Centrum informuje Komisję Europejską i państwa członkowskie Unii Europejskiej o środkach zastosowanych w sytuacji kryzysowej w celu zabezpieczenia prawidłowego działania publicznej sieci telekomunikacyjnej oraz stacji nadawczych i odbiorczych używanych do zapewnienia bezpieczeństwa, w zakresie dotyczącym systemu łączności i sieci teleinformatycznych.

Ministrowie, kierujący działami administracji i kierownicy urzędów centralnych, zgodnie z art. 12 u.z.k. tworzą zespoły zarządzania kryzysowego, w skład których wchodzi kierujący właściwymi komórkami organizacyjnymi urzędu obsługującego ministra lub kierownika. Ministrowie 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, tworzą centra zarządzania kryzysowego, do zadań których należy w szczególności:

- 1) pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego;
- 2) współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej;
- 3) nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności.

Organem właściwym na terenie województwa, zgodnie art. 14 u.z.k., jest wojewoda, do zadań którego między innymi należy:

- 1) kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa;

- 2) realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym:
 - a) wydawanie starostom zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego,
 - b) zatwierdzanie powiatowych planów zarządzania kryzysowego,
 - c) przygotowywanie i przedkładanie do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego.

Organem pomocniczym wojewody jest wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego, powoływany przez wojewodę, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy. Do zadań zespołu wojewódzkiego należy w szczególności:

- 1) ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń;
- 2) przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie wojewodzie wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego;
- 3) przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami;
- 4) opiniowanie wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego.

W województwach tworzy się wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego, do zadań których w szczególności należy pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego.

Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu jest zgodnie z art. 17 u.z.k. starosta jako przewodniczący zarządu powiatu, do którego zadań w szczególności należy:

- 1) kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu;
- 2) realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego;
- 3) zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego;
- 4) wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania powiatów i miast na prawach powiatu;
- 5) zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
- 6) współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
- 7) organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

Starosta wykonuje zadania zarządzania kryzysowego przy pomocy powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego. Tworzone są także powiatowe centra zarządzania kryzysowego zapewniające przepływ informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego.

Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy, zgodnie z art. 19 u.z.k., jest wójt, burmistrz, prezydent miasta, do zadań którego należy:

- 1) kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy;
- 2) realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego.

Także w gminie mogą być tworzone gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego.

Obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego spoczywa na tym organie właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego, który pierwszy otrzymał informację o wystąpieniu zagrożenia. Organ ten niezwłocznie informuje o zaistniałym zdarzeniu organy odpowiednio wyższego i niższego szczebla, przedstawiając jednocześnie swoją ocenę sytuacji oraz informacje o zamierzonych działaniach.

Praktyczne działania z zakresu ochrony życia zdrowia, mienia lub środowiska poprzez walkę z pożarami lub innymi klęskami żywiołowymi; ratownictwo techniczne; ratownictwo chemiczne; ratownictwo ekologiczne; ratownictwo medyczne; współpracę z jednostkami systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego, o których mowa w art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym¹⁷ oraz systemem powiadamiania ratunkowego, zgodnie z przepisami art. 14 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej¹⁸, realizują podmioty należące do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (ksrg).

Krajowy system ratowniczo-gaśniczy w ramach posiadanych sił i środków współpracuje z właściwymi organami i podmiotami podczas zdarzeń nadzwyczajnych wywołanych zagrożeniem czynnikiem biologicznym, w tym podczas zdarzeń o charakterze terrorystycznym, a także bierze udział w likwidacji zagrożenia, w tym w działaniach ratowniczych w przypadku wystąpienia zdarzenia radiacyjnego. Szczegółową organizację krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego minister właściwy do spraw wewnętrznych określa w drodze rozporządzenia¹⁹.

Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, wojewoda lub starosta, odpowiednio na obszarze kraju, województwa lub powiatu, określają zadania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, koordynują jego funkcjonowanie i kontrolują wykonywanie wynikających stąd zadań, a w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia lub

¹⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 993.

¹⁸ T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1372 ze zm., dalej: u.o.ppoż.

¹⁹ Zob. przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1319 ze zm.).

środowiska kierują tym systemem. Wojewoda i starosta wykonują swoje zadania przy pomocy odpowiednio wojewódzkiego i powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego, wójt (burmistrz, prezydent miasta) koordynuje funkcjonowanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze gminy w zakresie ustalonym przez wojewodę. Zadanie to może być wykonywane przy pomocy komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej, jeżeli komendant taki został zatrudniony przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), albo przy pomocy komendanta gminnego związku ochotniczych straży pożarnych.

Podmiotami ksrp są przede wszystkim jednostki ochrony przeciwpożarowej, do których zgodnie z przepisem art. 15 u.o.ppoż. zalicza się: jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej; jednostki organizacyjne Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej; zakładową straż pożarną; zakładową służbę ratowniczą; gminną zawodową straż pożarną; powiatową (miejską) zawodową straż pożarną; terenową służbę ratowniczą; ochotnicze straże pożarne; związek ochotniczych straży pożarnych oraz inne jednostki ratownicze. Zasadniczym trzonem systemu ratownictwa są więc jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej jako, zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej²⁰, zawodowej, umundurowanej i wyposażonej w specjalistyczny sprzęt formacji, przeznaczonej do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami.

4. Obrona cywilna

Zapewnienie ochrony ludności związane jest także z pewnym elementem temporalnym, wynikającym ze specyfiki stanów, w jakich jest ono dokonywane. Ochrona ta odbywa się zarówno w tzw. stanie pokoju, stanie wojennym, jak i stanie wojny. Zgodnie z art. 116 Konstytucji RP „Sejm decyduje w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej o stanie wojny i o zawarciu pokoju”. Może on podjąć uchwałę o stanie wojny jedynie w razie zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Natomiast w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, Prezydent RP może, na wniosek Rady Ministrów, wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa²¹.

²⁰ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1123.

²¹ Zobacz przepis art. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2002 r. Nr 156, poz. 1301).

Ochrona ludności, zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków zgodnie z przepisami art. 137 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej należy do obrony cywilnej²².

Zadania obrony cywilnej określone są także w przepisach art. 61 lit. a pierwszego protokołu dodatkowego do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych sporządzonego w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. W rozumieniu tego protokołu określenie „obrona cywilna” oznacza wypełnianie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych wymienionych niżej, mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych, i przewyższanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania. Te zadania to: służba ostrzegawcza; ewakuacja; przygotowanie i organizowanie schronów; obsługa środków zaciemnienia; 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; dostarczanie doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia; doraźna pomoc dla przywrócenia i utrzymania porządku w strefach dotkniętych klęskami; doraźne przywrócenie działania niezbędnych służb użyteczności publicznej; doraźne grzebanie zmarłych; pomoc w ratowaniu dóbr niezbędnych dla przetrwania.

Zgodnie z przepisem art. 17 ustawy o powszechnym obowiązku obrony centralnym organem administracji rządowej w sprawach obrony cywilnej jest Szef Obrony Cywilnej Kraju, powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, któremu podlega (warto wskazać, że obecnie szefem Obrony Cywilnej Kraju jest Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej). Terenowymi organami obrony cywilnej są wojewodowie, starostowie, wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast). Do ich zakresu działania jako szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin należy kierowanie oraz koordynowanie przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej przez instytucje państwowe, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne oraz organizacje społeczne działające na ich terenie. Bez głębszej analizy wskazać również można, że zadania, jakie mają być wykonywane przez formacje obrony cywilnej w przypadku wojny, w dużej mierze pokrywają się z zadaniami wykonywanymi przez formacje obrony cywilnej, które w określonym stopniu też stanowią jednostki kwalifikowane do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

²² T.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 ze zm.

Generalnie wskazać należy na fakt, że funkcje „organów” obrony cywilnej pełnią „organy” będące organami ksrq, podobnie w przypadku jednostek organizacyjnych uczestniczących w tych sferach, co stawia pytanie o relacje pomiędzy tymi obydwoma sferami.

5. Aktywność obywatelska

Wskazać należy na jeszcze jeden element bardzo istotny z punktu widzenia systemu ochrony ludności, którego udział w tym systemie zawdzięczamy w dużej mierze aktywności obywatelskiej, dodatkowo głęboko zakorzenionej w historii, czyli działające na terenie gmin ochotnicze straże pożarne. Są to umundurowane jednostki, wyposażone w specjalistyczny sprzęt, przeznaczone w szczególności do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami. Ochotnicze straże pożarne są stowarzyszeniami, czyli dobrowolnymi, samorządnymi, trwałymi zrzeszeniami o celach niezarobkowych posiadającymi w swej większości osobowość prawną, przy czym, co należy podkreślić, są one także jednostkami organizacyjnymi ochrony przeciwpożarowej, a znaczna część z nich stanowi element ksrq.

Realizacji tych celów podporządkowana jest struktura organizacyjna stowarzyszenia, przede wszystkim powołanie w jej ramach jednostki operacyjno-technicznej, na czele której stoi naczelnik będący równocześnie wiceprezesem zarządu stowarzyszenia – ochotniczej straży pożarnej. Tworzenie jednostek operacyjno-technicznych ochotniczej straży pożarnej należy do kompetencji zarządu. Jednostką operacyjno-techniczną jednoosobowo kieruje naczelnik, do kompetencji którego należy między innymi wnioskowanie do zarządu OSP o wyznaczenie członków OSP do wykonania zadań operacyjno-technicznych, organizowanie i prowadzenie podstawowego szkolenia pożarniczego członków OSP, drużyn młodzieżowych i kobiecych OSP, kierowanie przeciwpożarową działalnością zapobiegawczą oraz w przeprowadzanych akcjach ratowniczo-gaśniczych, dysponowanie sprzętem i urządzeniami pożarniczymi OSP oraz nadzorowanie ich prawidłowej eksploatacji i konserwacji.

Te zasygnalizowane sprawy związane z działalnością OSP związaną z udziałem tych jednostek w ksrq powinny zostać uregulowane w ustawie, gdyż obecnie w dużej mierze opierają się one na wewnętrznej regulacji statutowej. Regulacji wymagałyby także problemy profesjonalizacji działalności ochotników, sytuacji prawnej sprzętu, a także spraw socjalnych związanych z uczestnictwem strażaków ochotników w akcjach ratowniczych.

6. Zakończenie

Aktualnie obowiązujący system ochrony ludności, choć generalnie spełniający swe zadania, wymaga niewątpliwie pewnych korekt, pozwalających na większą jego konsolidację, szczególnie gdy idzie o rozproszone regulacje prawne, będące podstawą działań jego podmiotów. Idzie też o podniesienie rangi prawnej istniejących regulacji merytorycznych, gdyż regulacja dotycząca działalności podstawowego elementu tego systemu, czyli ksrg, zawarta jest w przepisach rozporządzenia. Dodatkowych regulacji wymaga także określenie sytuacji prawnej pewnych jego elementów, jak choćby ochotniczych straży pożarnych, które posiadają status stowarzyszeń, czyli podmiotów będących samodzielnymi i samorządnymi, trwałymi zrzeszeniami. Nie naruszając więc tego statusu, należałoby udoskonalić regulacje związane z zadaniami tych jednostek, kwestie wykonywania zadań w skrajnych warunkach bezpieczeństwa, wyposażenie w sprzęt, a także finansowania działalności, dokonywanej w ramach ochrony ludności.

Bibliografia

- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U.Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948.
- Błaś A., *Zadania administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013.
- Boć J., [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010.
- Cieślak Z. (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2012.
- Jeżewski J., *Bezpieczeństwo publiczne*, [w:] U. Kalina-Prasznica (red.), *Encyklopedia prawa*, Warszawa 2007.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946.
- Małecki W., *Policja gospodarcza w prawie gospodarczym. Ujęcie teoretyczne*, Warszawa 2019.
- Pieprzny S., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie*, Rzeszów 2007.