

MIROŚLAW KARPIUK

Terenowe organy administracji publicznej właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego

Local Bodies of Public Administration to Handle Emergency Management

Zarządzanie kryzysowe, które jest elementem bezpieczeństwa narodowego, polega na opracowywaniu planów i programów opisujących metody działań w zakresie zapobiegania sytuacjom kryzysowym, a w ich trakcie również na przygotowaniu do przejmowania kontroli nad sytuacjami kryzysowymi. Polega ono także na właściwym reagowaniu na sytuacje kryzysowe oraz na odtwarzaniu infrastruktury i zapewnieniu jej prawidłowego funkcjonowania. Obejmuje działania stosowne do rozwoju sytuacji będącej następstwem zagrożenia, mające zarówno charakter prewencyjny, jak i organizatorski czy porządkowy¹.

Sprawy zarządzania kryzysowego realizowane są na wszystkich szczeblach zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Ze względu na istotę bezpieczeństwa narodowego, w ramach którego mieści się również zarządzanie kryzysowe, przedmiotowa problematyka jest niezwykle ważna z punktu widzenia normalnego funkcjonowania państwa i realizacji podstawowej potrzeby społecznej, jaką jest bezpieczeństwo.

W sferze zarządzania kryzysowego uczestniczą zarówno organy administracji rządowej, jak i samorządu terytorialnego. Z terenowych organów administracji rządowej zdecydowanie najważniejszym organem właściwym w tych sprawach jest wojewoda. W przypadku samorządu terytorialnego to szczebel lokalny w zdecydowanym zakresie zawiaduje sprawami zarządzania kryzysowego.

Jak wskazuje ustawodawca, organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa jest wojewoda². Na regionalnym szczeblu

¹ Wyrok WSA z dnia 28 listopada 2012 roku, I SA/Gd 1171/12, LEX Nr 1247413.

² Art. 14 ust. 1 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz.U. z 2013 roku, poz. 1166 ze zm.), dalej jako u.z.k.

wykonywania administracji publicznej podstawowe znaczenie z punktu widzenia zarządzania kryzysowego będzie miała administracja rządowa, którą reprezentuje przedstawiciel Rady Ministrów w terenie – wojewoda. Z podstawowego nurtu zarządzania kryzysowego wyłącza się zatem samorząd województwa, którego działalność w tej sferze ma charakter uzupełniający.

Do ustawowych zadań wojewody w sprawach zarządzania kryzysowego należy: kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa; 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, d) realizacja wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego; zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego; wnioskowanie o użycie pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do wykonywania określonych zadań³; podejmowanie przedsięwzięć wynikających z dokumentów planistycznych wykonywanych w ramach planowania operacyjnego realizowanego w województwie; zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń

³ Zadania te określone są w art. 25 ust. 3 u.z.k., ustawodawca do nich zalicza: współudział w monitorowaniu zagrożeń; wykonywanie zadań związanych z oceną skutków zjawisk zaistniałych na obszarze występowania zagrożeń; wykonywanie zadań poszukiwawczo-ratowniczych; ewakuowanie poszkodowanej ludności i mienia; wykonywanie zadań mających na celu przygotowanie warunków do czasowego przebywania ewakuowanej ludności w wyznaczonych miejscach; współudział w ochronie mienia pozostawionego na obszarze występowania zagrożeń; izolowanie obszaru występowania zagrożeń lub miejsca prowadzenia akcji ratowniczej; wykonywanie prac zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych przy zagrożonych obiektach budowlanych i zabytkach; prowadzenie prac wymagających użycia specjalistycznego sprzętu technicznego lub materiałów wybuchowych będących w zasobach Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; usuwanie materiałów niebezpiecznych i ich unieszkodliwianie, z wykorzystaniem sił i środków będących na wyposażeniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; likwidowanie skażeń chemicznych oraz skażeń i zakażeń biologicznych; usuwanie skażeń promieniotwórczych; wykonywanie zadań związanych z naprawą i odbudową infrastruktury technicznej; współudział w zapewnieniu przejeźdności szlaków komunikacyjnych; udzielanie pomocy medycznej i wykonywanie zadań sanitarno-higienicznych i przeciwepidemicznych. Jak stanowi art. 25 ust. 2 u.z.k., w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego mogą uczestniczyć oddziały Sił Zbrojnych RP, stosownie do ich przygotowania specjalistycznego, zgodnie z wojewódzkim planem zarządzania kryzysowego. Podstawowym aktem, który umożliwia użycie oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP, jest obok u.z.k. wojewódzki plan zarządzania kryzysowego. Zob. M. Karpiuk, *Właściwość Ministra Obrony Narodowej w sytuacjach szczególnego zagrożenia, nieuzasadniającego wprowadzenia stanu nadzwyczajnego*, [w:] *Prawo bezpieczeństwa publicznego*, pod red. M. Karpiuka, K. Walczuka, Warszawa 2013, s. 75. Zatem przy realizacji przez Siły Zbrojne RP zadań z zakresu zarządzania kryzysowego istotne będzie nie tylko ich przygotowanie specjalistyczne, ale również zgodność ich działań z postanowieniami wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego.

o charakterze terrorystycznym; współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; organizacja wykonania zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej (art. 14 ust. 2 u.z.k.)⁴. Wojewoda w zdecydowanej większości wykonuje kompetencje kierownicze w ramach wojewódzkiego systemu zarządzania kryzysowego, jednak ustawodawca nałożył na niego również obowiązki planistyczne, czy w zakresie współdziałania z innymi podmiotami. Całe spektrum działań w sferze zarządzania kryzysowego dotyczy prewencji, podejmowania inicjatyw doraźnych oraz działań następczych. W związku z tym wojewoda będzie właściwy zarówno w zakresie zapobiegania, przeciwdziałania, jak i usuwania skutków w ramach systemu zarządzania kryzysowego.

Zadania określone w art. 14 ust. 2 u.z.k. wojewoda wykonuje we współpracy z właściwymi organami administracji publicznej (art. 14 ust. 5 u.z.k.). Ustawodawca nie rozstrzyga w tym przepisie, z jakimi organami administracji publicznej wojewoda współpracuje przy realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Należy przyjąć, że może to być współpraca z wszelkimi organami administracji publicznej, na którą pozwala prawodawca. Mogą to być zatem organy administracji rządowej, szczebla naczelnego, centralnego i terenowego, mogą to być również organy samorządu terytorialnego szczebla regionalnego i lokalnego, ale także organy administracji publicznej, które nie mieszczą się w ramach tego klasycznego podziału na administrację rządową i samorządową.

Minister właściwy do spraw administracji publicznej, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych oraz po zasięgnięciu opinii dyrektora rządowego centrum bezpieczeństwa, wydaje, w drodze zarządzenia, wojewodom wytyczne do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego (art. 14 ust. 3 u.z.k.). Wytyczne, jako jedna z form działania administracji scentralizowanej, wydawane są, odnośnie wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego, w ramach współdziałania poszczególnych organów administracji rządowej. Aspekt horyzontalny współdziałania ma charakter kwalifikowany, odbywa się w oparciu o „uzgodnienie”. Treść wytycznych minister właściwy do spraw administracji publicznej musi zatem uzgodnić z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych. Bez uzyskania takiej zgody nie będą one miały mocy wiążącej dla wojewody. Kolejnym organem współdziałającym jest dyrektor rządowego centrum bezpieczeństwa, który wyraża w przedmiotowej sprawie opinię. Opinia ta nie jest dla naczelnego organu administracji rządowej wiążąca. Ten aspekt współdziałania ma z kolei wymiar wertykalny.

⁴ Zob. także: *Idem*, *Status prawny terenowych organów administracji rządowej w sferze bezpieczeństwa narodowego*, [w:] *ibidem*, s. 87–88; M. Karapyta, *Zadania wojewody w kształtowaniu bezpieczeństwa w województwie*, [w:] *Slużby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. E. Ury, S. Pieprznego, Rzeszów 2010, s. 79.

Minister właściwy do spraw administracji publicznej w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych zatwierdza wojewódzkie plany zarządzania kryzysowego i ich aktualizacje, po zasięgnięciu opinii dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (art. 14 ust. 4 u.z.k.). Podobny aspekt współdziałania ustawodawca przewidział w przypadku zatwierdzania i aktualizacji wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego. Również w tym przypadku mamy wiążące „uzgodnienie” i niewiążącą „opinię”. Procedura planistyczna wojewody, w przedmiocie wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego, ma charakter sformalizowany zarówno na etapie sporządzania – wytyczne do planu, jak i na etapie finalizowania – zatwierdzenie.

Do zadań komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędzie wojewódzkim należy w szczególności: gromadzenie i przetwarzanie danych oraz ocena zagrożeń występujących na obszarze województwa; monitorowanie, analizowanie i prognozowanie rozwoju zagrożeń na obszarze województwa; dostarczanie niezbędnych informacji dotyczących aktualnego stanu bezpieczeństwa dla wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego, zespołu zarządzania kryzysowego działającego w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz rządowego centrum bezpieczeństwa; współpraca z powiatowymi zespołami zarządzania kryzysowego; zapewnienie funkcjonowania wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego, w tym dokumentowanie jego prac; realizacja zadań stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa; opracowywanie i aktualizacja wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego; przygotowywanie, w oparciu o analizę zagrożeń w poszczególnych powiatach, zaleceń wojewody do powiatowych planów zarządzania kryzysowego; opiniowanie oraz przedkładanie do zatwierdzenia wojewodzie powiatowych planów zarządzania kryzysowego; gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących infrastruktury krytycznej zlokalizowanej na terenie województwa; planowanie wsparcia innych organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego; planowanie użycia pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego; planowanie wsparcia przez organy administracji publicznej realizacji zadań Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (art. 14 ust. 6 u.z.k.). Zadania aparatu pomocniczego mają zasadniczo charakter techniczno-organizacyjny⁵. Ustawodawca w sferze zarządzania kryzysowego wyraźnie wyodrębnia zadania wojewody, zadania komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędzie wojewódzkim, jak również zadania wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego. Zasadniczo zadania powinny być przypisane organowi, w tym przypadku wojewodzie, a nie podmiotom „wspierającym”.

⁵ M. Karpiuk, *Zadania i kompetencje zespolonej administracji rządowej w sferze bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty materialne i formalne*, Warszawa 2013, s. 178.

Wojewoda wykonuje zadania m.in. przy pomocy urzędu wojewódzkiego⁶. Urząd wojewódzki zapewnia obsługę wojewody, stanowi jego aparat pomocniczy. W ramach tego urzędu ustawodawca nakazuje wyodrębnienie komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego.

W skład urzędu wojewódzkiego wchodzi komórki organizacyjne: wydziały – do realizacji merytorycznych zadań urzędu; biura – do realizacji zadań w zakresie obsługi urzędu; oddziały jako komórki organizacyjne wewnątrz wydziałów i biur (art. 15 ust. 2 u.w.a.r.). Komórka organizacyjna właściwa w sprawach zarządzania kryzysowego będzie realizowała merytoryczne zadania urzędu wojewódzkiego, zatem powinna nosić rangę wydziału.

Organem pomocniczym wojewody w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego, powoływany przez wojewodę, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy (art. 14 ust. 7 u.z.k.). Ustawodawca powołuje kolejne ciało, którego celem jest wspieranie wojewody w podejmowaniu przez niego działań wynikających ze sfery zarządzania kryzysowego.

Wojewoda, w celu realizacji powierzonych mu zadań, wydaje zarządzenia (art. 17 u.w.a.r.) – powołuje wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego w formie zarządzenia, będącego w tym przypadku aktem kierownictwa wewnętrznego.

Do zadań wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego w szczególności należy: ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń; przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie wojewodzie wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego; przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami; opiniowanie wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego (art. 14 ust. 8 u.z.k.). Przepis ten wskazuje na przykładowy zakres zadań postawionych przed wojewódzkim zespołem zarządzania kryzysowego. Ustawodawca używa zwrotu „w szczególności”, w związku z czym jego zamiarem nie było enumeratywne wymienienie zadań.

W skład wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego wchodzi: wojewoda jako przewodniczący, kierownik komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędzie wojewódzkim jako zastępca przewodniczącego, a także inne osoby wskazane przez przewodniczącego w za-

⁶ Art. 13 ust. 1 Ustawy z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. Nr 31, poz. 206 ze zm.). Działanie każdego organu administracji publicznej powiązane jest z jego zadaniami. Aby zagwarantować jak najdalej idącą efektywność realizacji tych zadań, niezbędne jest powołanie sformalizowanego i wyspecjalizowanego aparatu administracyjnego. Aparatem takim jest m.in. urząd. Zob. D. Tyrawa, [w:] *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, pod red. M. Czuryk, M. Karpiuka, M. Mazuryka, Warszawa 2012, s. 67.

leżności od potrzeb spośród: kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich; osób zatrudnionych w urzędzie wojewódzkim lub w jednostkach organizacyjnych służb, inspekcji i straży wojewódzkich; osób zatrudnionych w regionalnych zarządach gospodarki wodnej, wojewódzkich zarządach melioracji i urzędach wodnych oraz instytucie meteorologii i gospodarki wodnej. W skład tego zespołu wchodzi również szef wojewódzkiego sztabu wojskowego lub jego przedstawiciel, a może wchodzić przedstawiciel samorządu województwa, wyznaczony przez marszałka województwa. W skład wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego mogą wchodzić inne osoby zaproszone przez przewodniczącego (art. 14 ust. 9–12 u.z.k.). Wojewoda, powołując w drodze zarządzenia wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego, nie w pełni kształtuje w sposób dowolny jego skład personalny. Jest on zobligowany postanowieniami u.z.k., która wyraźnie wskazuje, kto w takim zespole musi się znaleźć. W pozostałym zakresie to wojewoda decyduje o składzie osobowym.

Zarząd województwa uczestniczy w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym planowania cywilnego, wynikających z jego kompetencji (art. 15 u.z.k.). Ustawodawca nie wskazuje w tym przepisie wprost na kompetencje zarządu województwa jako regionalnego organu samorządu terytorialnego, będą one wynikały z przepisów szczególnych. Należy przy tym pamiętać, że zarząd województwa wykonuje swoje kompetencje także w oparciu o klauzulę generalną, w świetle której zarząd województwa wykonuje zadania należące do samorządu województwa, niezastrzeżone na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych⁷.

Tworzy się wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego, których obsługę zapewniają komórki organizacyjne właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędach wojewódzkich. Do zadań wojewódzkich centrów zarządzania kryzysowego należy: pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego; współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej; nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności; współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska; współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne; dokumentowanie działań podejmowanych przez wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego; realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższenia gotowości obronnej państwa (art. 16 u.z.k.). Ustawodawca wyszedł z założenia, że „im więcej podmiotów funkcjonuje w sferze zarządzania kryzysowego, tym to zarządzanie będzie skuteczniejsze”, z czym nie należy się zgadzać. Na poziomie wojewódzkim mamy trzy ciała pomocnicze: komórka organizacyjna

⁷ Art. 41 ust. 1 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2013 roku, poz. 596 ze zm.).

właściwa w sprawach zarządzania kryzysowego usytuowana w urzędzie wojewódzkim, wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego oraz wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego, przy czym ustawodawca nie wprowadza zasady niepołączalności. Zatem jedna osoba może być członkiem tych trzech podmiotów wspierających wojewodę w jego działaniach wykonywanych w ramach zarządzania kryzysowego, co nie powoduje, że te instytucje działają lepiej.

Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu jest starosta jako przewodniczący zarządu powiatu (art. 17 ust. 1 u.z.k.). Ustawodawca, podobnie jak na szczeblu województwa, tak i w powiecie, przyjął zasadę jednoosobowego kierownictwa, ustanawiając organem właściwym w sferze zarządzania kryzysowego przewodniczącego zarządu powiatu. Wykonywanie określonych działań przez organ monokratyczny pozwala na szybsze reagowanie na zagrożenie, gdy w przypadku organów kolegialnych procedura podejmowania rozstrzygnięć jest znacznie wydłużona.

Do zadań starosty w sprawach zarządzania kryzysowego należy: kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu; realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym: a) opracowywanie i przedkładanie wojewodzie do zatwierdzenia powiatowego planu zarządzania kryzysowego, b) realizacja zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, c) wydawanie organom gminy zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego, d) zatwierdzanie gminnego planu zarządzania kryzysowego; zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego; wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania powiatów i miast na prawach powiatu; zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; współdziałanie z szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej (art. 17 ust. 2 u.z.k.)⁸. Powyższe zadania starosty muszą mieć charakter lokalny, ponadgminny. Starosta, jak stanowi art. 17 ust. 3 u.z.k., wykonuje je przy pomocy powiatowej administracji zespolonej i jednostek organizacyjnych powiatu. Przepis ten nie rozstrzyga, jaka to będzie powiatowa administracja zespolona. Przyjąć zatem należy, że będzie to zarówno zespolona powiatowa administracja samorządowa, jak i rządowa, której starosta jest zwierzchnikiem.

Starosta wykonuje zadania zarządzania kryzysowego przy pomocy powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego powołanego przez starostę, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy (art. 17 ust. 4 u.z.k.). Ustawodawca przyjął na szczeblu powiatowym analogiczne rozwiązanie, jak na szczeblu

⁸ Zob. także: M. Karpiuk, *Status prawny organów samorządu terytorialnego w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Prawo bezpieczeństwa...*, s. 99.

wojewódzkim, statuując powiatowy zespół zarządzania kryzysowego. Zrezygnował natomiast z obowiązku wyodrębniania w starostwie powiatowym komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego.

W art. 17 ust. 5 u.z.k. ustawodawca stwierdza, że powiatowy zespół zarządzania kryzysowego wykonuje na obszarze powiatu zadania przewidziane dla wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego. Wyszedł on zatem z założenia, że zadania powiatu mają charakter samorządowy, wykonuje je starosta – organ samorządu terytorialnego, a adekwatne zadania w województwie wykonywane są jako zadania administracji rządowej.

W skład powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego, którego pracami kieruje starosta, wchodzi osoby powołane spośród: osób zatrudnionych w starostwie powiatowym, powiatowych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży powiatowych; przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych. W skład tego zespołu mogą wchodzić także inne osoby zaproszone przez starostę (art. 17 ust. 6–7 u.z.k.). Ustawodawca nie wskazuje ilu członków powinien liczyć powiatowy zespół zarządzania kryzysowego, takie postanowienia powinny się jednak znaleźć w statucie powiatu, gdyż starosta nie może instrumentalnie traktować tego podmiotu, bez ograniczeń kształtując jego status osobowy.

Tworzy się powiatowe centra zarządzania kryzysowego, które zapewniają przepływ informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego oraz wykonują odpowiednio zadania przewidziane dla wojewódzkich centrów zarządzania kryzysowego (art. 18 ust. 2–3 u.z.k.). Centra zarządzania kryzysowego w terenie działają zatem na obszarze województwa i powiatu, a mogą również być organizowane na szczeblu gminnym.

Organizację, siedzibę oraz tryb pracy powiatowego centrum zarządzania kryzysowego, w tym sposób całodobowego alarmowania członków zespołu zarządzania kryzysowego oraz sposób zapewnienia całodobowego obiegu informacji w sytuacjach kryzysowych, określa starosta (art. 18 ust. 3 u.z.k.). Ustawodawca nie wskazuje, w jaki sposób starosta ma określić organizację, siedzibę oraz tryb pracy powiatowego centrum zarządzania kryzysowego, w tym sposób całodobowego alarmowania członków zespołu zarządzania kryzysowego oraz zapewnienia całodobowego obiegu informacji w sytuacjach kryzysowych, w powyższym zakresie starosta będzie decydował samodzielnie, biorąc pod uwagę lokalne uwarunkowania.

W miejscowościach będących jednocześnie siedzibami powiatów i miast na prawach powiatu, na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy tymi jednostkami samorządu terytorialnego, może być tworzone wspólne centrum zarządzania kryzysowego, obejmujące zasięgiem działania obszar obu jednostek samorządu terytorialnego (art. 18 ust. 4 u.z.k.). Formą prawną utworzenia wspólnego centrum zarządzania kryzysowego będzie porozumienie administracyjne, zatem obie

strony tego stosunku prawnego są względem siebie równorzędne, co powoduje, że każda z nich musi mieć wolę utworzenia wspólnego centrum zarządzania kryzysowego.

Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy jest wójt, burmistrz, prezydent miasta (art. 19 ust. 1 u.s.g.). Organ wykonawczy gminy będzie zatem organem zarządzania kryzysowego. Ustawodawca nie nadaje statusu organu zarządzania kryzysowego radzie gminy, co nie oznacza, że nie będzie ona wykonywała żadnych działań w przedmiotowym zakresie.

Do zadań wójta, burmistrza, prezydenta miasta w sprawach zarządzania kryzysowego należy: kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy; realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym: a) realizacja zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego, b) opracowywanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnego planu zarządzania kryzysowego; 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; współdziałanie z szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej (art. 19 ust. 2 u.z.k.)⁹. Ustawodawca również w stosunku do organu wykonawczego gminy postanowił usystematyzować zadania z zakresu zarządzania kryzysowego, wskazując jednocześnie w art. 19 ust. 3 u.z.k., że wykonuje je przy pomocy komórki organizacyjnej urzędu gminy (miasta) właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego. Taka specjalistyczna komórka organizacyjna, właściwa w przedmiocie zarządzania kryzysowego, jest także wyodrębniona w urzędzie wojewódzkim; ustawodawca nie nakazuje jej wyodrębnienia w starostwie powiatowym, co jednak nie oznacza, że jej w tym urzędzie być nie może.

Organem pomocniczym wójta, burmistrza, prezydenta miasta w zapewnieniu wykonywania zadań z zarządzania kryzysowego jest gminny zespół zarządzania kryzysowego, powoływany przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, który określa jego skład i organizację (art. 19 ust. 4 u.z.k.). Ustawodawca nakłada obowiązek utworzenia na lokalnym szczeblu wykonywania administracji publicznej gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, który jako podmiot usytuowany najbliżej obywateli i źródła zagrożenia może najszybciej reagować, zwłaszcza w pierwszej fazie oraz do momentu, gdy zagrożenie nie będzie rozprzestrzeniało się poza obszar danej gminy.

⁹ Zob. także: M. Czuryk, *Zadania organów jednostek samorządu terytorialnego w stanie klęski żywiołowej*, „ZN AON” 2009, nr 3, s. 409; M. Karpiuk, *Status prawny organów samorządu...*, s. 100.

Gminny zespół zarządzania kryzysowego wykonuje na obszarze gminy zadania przewidziane dla wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego (art. 19 ust. 5 u.z.k.). Analogiczne rozwiązanie ustawodawca przyjął w stosunku do powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego. W związku z tym zespoły zarządzania kryzysowego wszystkich szczebli w terenie będą realizowały takie same zadania, kryterium rozgraniczającym będzie zatem zasięg tych zadań.

W skład gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, którego pracami kieruje wójt, burmistrz, prezydent miasta, wchodzi osoby powołane spośród: osób zatrudnionych w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach pomocniczych; pracowników zespolonych służb, inspekcji i straży, skierowanych przez przełożonych do wykonywania zadań w tym zespole na wniosek wójta, burmistrza, prezydenta miasta; przedstawiciele społecznych organizacji ratowniczych. W skład tego zespołu mogą wchodzić inne osoby zaproszone przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta (art. 19 ust. 6–7 u.z.k.). To organ wykonawczy gminy decyduje, kto personalnie będzie brał udział w pracach gminnego zespołu zarządzania kryzysowego spośród osób: zatrudnionych w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach pomocniczych; pracowników zespolonych służb, inspekcji i straży, skierowanych przez przełożonych do wykonywania zadań w tym zespole na wniosek wójta, burmistrza, prezydenta miasta; przedstawiciele społecznych organizacji ratowniczych. Ustawodawca wymaga jedynie, by znaleźli się przedstawiciele wyżej wskazanych podmiotów, natomiast nie wprowadza żadnych ograniczeń w stosunku do innych zapraszanych osób.

Organ wykonawczy gminy zapewnia na obszarze gminy (miasta) realizację następujących zadań: całodobowe alarmowanie członków gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, a 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; współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska; współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne; realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa (art. 20 ust. 1 u.z.k.). Zadania te organ wykonawczy gminy może realizować samodzielnie bądź za pośrednictwem gminnych (miejskich) centrów zarządzania kryzysowego. Należy jednak podkreślić, że od woli wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, a także potrzeb związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa narodowego występujących na lokalnym forum, zależy, czy gminne (miejskie) centrum zarządzania kryzysowego zostanie powołane.

Finansowanie wykonywania zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego na poziomie gminnym, powiatowym i wojewódzkim planuje się w ramach budżetów odpowiednio: gmin, powiatów i samorządów województw. Z kolei fi-

nansowanie wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego na poziomie krajowym planuje się w ramach budżetu państwa w częściach, którymi dysponują wojewodowie, minister właściwy do spraw wewnętrznych i inni ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz centralne organy administracji rządowej. Na realizację tych zadań, jako zleconych z zakresu administracji rządowej, jednostki samorządu terytorialnego otrzymują z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację ich zadań. W budżecie danej jednostki samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości nie mniejszej niż 0,5% wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu. Na dofinansowanie zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa (art. 26 u.z.k.). Realizacja zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w znacznej mierze obciąża budżety jednostek samorządu terytorialnego. Wprawdzie przewiduje się, że na dofinansowanie zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa, ale jest to kwestia uznaniowa. Ustawodawca stwierdza, że powyższe zadania własne „mogą” być dotowane, a nie „są” dotowane. Zatem poszczególne jednostki samorządu terytorialnego muszą zasadniczo znaleźć we własnych budżetach odpowiednie środki na sfinansowanie zarządzania kryzysowego na zawiadywanym terenie.

SUMMARY

Emergency management holds a special importance in the area of national security when tasks and competences are performed by central and local bodies. If facing a danger, local authorities can react faster although they do not possess central competencies. Still, while managing emergency situations, both local government and public administration are adequate institutions to act.