

dr Tomasz Góra

Pomorska Szkoła Wyższa w Starogardzie Gdańskim

e-mail: gora.tomasz@wp.eu

ORCID: 0000-0002-5637-2060

Zarządzanie kryzysowe na szczeblu gminnym – wybrane zagadnienia

I. Wstęp

Artykuł 2 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (u.z.k.)¹ stanowi, że „zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej”.

Zgodnie z art. 2 u.z.k. zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej.

Z powyższej definicji legalnej wynika, że zarządzanie kryzysowe jest działalnością należącą do sfery administracji publicznej, a konkretnie do kompetencji jej organów, rozumianych jako podmioty tworzące i realizujące zadania administracji publicznej, zarówno na szczeblu rządowym, jak i samorządowym. Zarządzanie kryzysowe wymaga działalności organów na różnych szczeblach i o złożonej kompetencyjności. Działalność ta musi być realizowana w taki sposób, aby obejmowała całe terytorium państwa i zapewniała możliwości podejmowania decyzji na różnych szczeblach administracji publicznej.

Nie oznacza to, że działania te powinny być podejmowane dowolnie przez różne organy. Wręcz przeciwnie – winny być one skoordynowane i uporządkowane, czemu powinno służyć zarządzanie kryzysowe.

W dalszej części art. 2 u.z.k. ustawodawca definiuje przedmiot zarządzania kryzysowego, określając go jako „element kierowania bezpieczeństwem narodowym, który 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”.

W związku z tym przedmiot zarządzania kryzysowego można określić jako element kierowania bezpieczeństwem narodowym, który polega na: (1) zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, (2) przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, (3) reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, (4) usuwaniu ich skutków oraz (5) odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej.

II. Organy samorządu gminnego

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 14 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (u.s.g.)² zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Zadania te obejmują w szczególności sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego.

Bezpieczeństwo i porządek publiczny, jakkolwiek są dobrami chronionymi prawem, są jednocześnie pojęciami abstrakcyjnymi, gdyż prawo pozytywne ich nie definiuje. Nie zmienia tego stanu rzeczy fakt, iż utrzymanie (ochrona) porządku i bezpieczeństwa jest jednym z najstarszych, jeżeli nie najstarszym zadaniem publicznym, ściśle związanym z samym procesem powstawania władzy publicznej³.

Zgodnie z art. 15 u.s.g. (z zastrzeżeniem wyrażonym w art. 12 tej ustawy) organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy. Ustawodawca ustanowił ją jako najważniejszy organ gminy i jednocześnie określił jej dwie podstawowe funkcje. Jest ona (poza referendum) najwyższym organem stanowiącym gminy, a jednocześnie organem kontrolnym. Jako organ stanowiący rada ma prawo w granicach przewidzianych ustawami podejmować uchwały prawnie wiążące ich adresatów. Uchwały te mogą mieć charakter generalny (gdy są skierowane do bliżej nieokreślonych adresatów) lub indywidualny (gdy są skierowane do adresatów oznaczonych imiennie)⁴.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 i 2 pkt 15 u.s.g. do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Artykuł 18 u.s.g. ustanawia domniemanie właściwości rady gminy we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Kompetencje rady gminy obejmują również sprawy z zakresu zarządzania kryzysowego.

Z kolei zgodnie z art. 26 ust. 1 u.s.g. organem wykonawczym gminy jest wójt. Kompetencje wójta nie zostały określone w sposób generalny, jak ma to miejsce w przypadku rady gminy. Rada gminy jest organem właściwym we wszystkich sprawach w granicach działania gminy, które nie są zastrzeżone dla innych organów, o ile mają one charakter stanowiący lub kontrolny. Na tej podstawie można wyprowadzić twierdzenie, że sprawy mieszczące się w sferze wykonawczej należą do organu wykonawczego gminy (wójta), mimo że ustawa nie wskazuje wyraźnie na organ wykonawczy jako właściwy do rozstrzygnięcia danej sprawy⁵.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 u.s.g. wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Z kolei zgodnie z ust. 2 tego artykułu do zadań wójta należą w szczególności: (1) przygotowywanie projektów uchwał rady gminy, w tym opracowywanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju; (2) określanie sposobu wykonywania uchwał; (3) gospodarowanie mieniem komunalnym; (4) wykonywanie budżetu; (5) zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. W zakresie realizacji zadań własnych gminy wójt podlega wyłącznie radzie gminy.

Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Zgodnie z art. 19 ust. 2 u.z.k. do zadań wójta, burmistrza, prezydenta miasta w sprawach zarządzania kryzysowego należą: (1) kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy; (2) realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym realizacja zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego oraz opracowywanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnego planu zarządzania kryzysowego; (3) zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego; (4) wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta; (5) zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym, w tym współdziałanie z szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków tychże zdarzeń; (6) organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

Powyższe zadania wójta, burmistrza lub prezydenta miasta wykonuje przy pomocy komórki organizacyjnej urzędu gminy (miasta) właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego. Komórka ta powinna pozostawać w strukturach urzędu gminy (miasta). Organem pomocniczym wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w zapewnieniu wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego jest gminny zespół zarządzania kryzysowego powoływany przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy. Zespół gminny wykonuje na obszarze gminy zadania przewidziane dla zespołu wojewódzkiego, tj. w szczególności: (1) ocenia występujące i potencjalne zagrożenia mogące mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń; (2) przygotowuje propozycje działań i przedstawia wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta wnioski dotyczące wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w gminnym planie zarządzania kryzysowego; (3) przekazuje do wiadomości publicznej informacje związane z zagrożeniami; (4) opiniuje gminny plan zarządzania kryzysowego.

W skład gminnego zespołu zarządzania kryzysowego wchodzi osoba powołana spośród: (1) osób zatrudnionych w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach pomocniczych; (2) pracowników zespolonych służb, inspekcji i straży, skierowanych przez przełożonych do wykonywania zadań w tym zespole na wniosek wójta, burmistrza lub prezydenta miasta; (3) przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych. W skład zespołu gminnego mogą wchodzić inne osoby zaproszone przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta zapewnia na obszarze gminy (miasta) realizację zadań, w skład których

wchodzą: (1) całodobowe alarmowanie członków gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, a w sytuacjach kryzysowych zapewnienie całodobowego dyżuru w celu zabezpieczenia przepływu informacji oraz dokumentowania prowadzonych czynności; (2) współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej; (3) nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności; (4) współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska; (5) współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne; (6) realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa⁶.

W celu realizacji powyższych zadań wójt, burmistrz lub prezydent miasta może tworzyć gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego. W przypadku utworzenia gminne (miejskie) centrum zarządzania kryzysowego wykonuje zadania określone w art. 22 ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach.

Jednym z podstawowych zadań planistycznych zarządzania kryzysowego jest tworzenie planów zarządzania kryzysowego na różnych szczeblach administracji publicznej. Zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 2 lit. b u.z.k. wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest zobowiązany do opracowania i przedłożenia staroście do zatwierdzenia gminnego planu zarządzania kryzysowego. W oparciu o art. 5 ust. 2 u.z.k. w skład planu zarządzania kryzysowego wchodzi następujące elementy:

- 1) plan główny, zawierający:
 - a) charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, w tym dotyczących infrastruktury krytycznej, oraz mapy ryzyka i mapy zagrożeń,
 - b) zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa,
 - c) zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych,
 - d) zadania określone planami działań krótkoterminowych, o których mowa w art. 92 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska;
- 2) zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych, w tym:
 - a) zadania w zakresie monitorowania zagrożeń,
 - b) tryb uruchamiania niezbędnych sił i środków mających uczestniczyć w realizacji planowanych przedsięwzięć w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej,
 - c) procedury reagowania kryzysowego, określające sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych,
 - d) zasady współdziałania między siłami, o których mowa w lit. b;
- 3) załączniki funkcjonalne planu głównego, określające:
 - a) procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym związane z ochroną infrastruktury krytycznej,

- b) organizację łączności,
- c) organizację systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania,
- d) zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń,
- e) organizację ewakuacji z obszarów zagrożonych,
- f) organizację ratownictwa, opieki medycznej, pomocy społecznej oraz pomocy psychologicznej,
- g) organizację ochrony przed zagrożeniami charakterystycznymi dla danego obszaru,
- h) wykaz zawartych umów i porozumień związanych z realizacją zadań zawartych w planie zarządzania kryzysowego,
- i) zasady oraz tryb oceniania i dokumentowania szkód,
- j) procedury uruchamiania rezerw państwowych,
- k) wykaz infrastruktury krytycznej znajdującej się odpowiednio na terenie województwa, powiatu lub gminy objętej planem zarządzania kryzysowego,
- l) priorytety w zakresie ochrony oraz odtwarzania infrastruktury krytycznej.

Plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata.

Jako przykłady działań wójta w obszarze zarządzania kryzysowego można wskazać dwa przepisy z u.s.g.: art. 31a i 31b. Zgodnie z art. 31a u.s.g. wójt opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy.

Ustawodawca nie określił w ustawie o samorządzie gminnym ani w innym przepisie, jakie elementy powinien zawierać plan operacyjny ochrony przed powodzią. Bez wątpliwości powinien on być skorelowany ze wstępną oceną ryzyka powodziowego, mapami zagrożenia i ryzyka powodziowego oraz planami zarządzania tym ryzykiem, których opracowanie przewiduje prawo wodne. Na podstawie analizy dotychczas przyjmowanych planów operacyjnych ochrony przed powodzią oraz biorąc pod uwagę ich funkcję, można wskazać, że plan taki powinien określać identyfikację zagrożeń związanych z powodzią, takich jak wskazanie obszarów zagrożonych zalaniem z podaniem przyczyn zagrożenia. Powinien on również określać działania mające na celu zapobieżenie powodzi oraz ograniczenie jej skutków, a także wskazanie podmiotów odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań, oraz zasady współpracy poszczególnych podmiotów realizujących plan. Plan powinien zawierać ponadto wykaz sił i środków, które mogą być wykorzystane w razie wystąpienia powodzi, oraz zasady ich uruchamiania, a także określać przesłanki i zasady ogłaszania pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego. Przy sporządzaniu planu powinno się uwzględnić również ocenę oddziaływania przewidywanych rozwiązań na bezpieczeństwo społeczności lokalnej, infrastruktury i środowiska naturalnego⁷.

Krytycznie należy ocenić użycie przez ustawodawcę określenia „wójt opracowuje plan operacyjny”. W mojej ocenie lepsze byłoby sformułowanie „wójt opracowuje i wprowadza plan operacyjny” lub „wójt wprowadza plan operacyjny”. Obecne brzmienie przepisu może sugerować, że wójt przygotowuje tylko projekt planu, który następnie uchwała rada gminy (jako organ stanowiący w myśl art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g.). Tymczasem praktyka stosowania tego przepisu wskazuje, że plany takie nie tylko opracowuje, ale też wprowadza wójt w drodze zarządzenia. Przy zastosowaniu wykładni systemowej interpretacja ta wydaje się słuszna, choć na gruncie przepisów u.s.g. rodzi ona pewne wątpliwości. Sytuacja ta skłania do wyrażenia wobec ustawodawcy postulatów określenia niezbędnych elementów planu operacyjnego ochrony przed powodzią, jak również wskazania kompetencji wójta do wprowadzenia takiego planu na terenie gminy w drodze zarządzenia⁸.

Zgodnie z art. 31b ust. 1 i 2 u.s.g., jeżeli w inny sposób nie można usunąć bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia ludzi lub dla mienia, wójt może zarządzić ewakuację z obszarów bezpośrednio zagrożonych. W przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej wójt działa na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

Przesłanką do skorzystania z kompetencji przewidzianej w ust. 1 art. 31b u.s.g. jest bezpośrednio niebezpieczeństwo dla życia ludzi lub dla mienia. Jako że środek określony w tym punkcie ustawy jest dotkliwy, należy dodać, że niebezpieczeństwo, o którym w nim mowa, musi być poważne⁹.

Artykuł 31b ust. 1 u.s.g. daje wójtowi możliwość wydania zarządzenia o ewakuacji. Sugeruje to, że wójt nie ma obowiązku podjęcia takiego działania i że nie ponosi odpowiedzialności za skutki zaniechania. Byłaby to jednak, moim zdaniem, wykładnia niewłaściwa. Wójt powinien podejmować trafne decyzje i ponosić odpowiedzialność za skutki decyzji chybionych. Stąd prawidłowa redakcja omawianego przepisu powinna brzmieć następująco: „Jeżeli w inny sposób nie można usunąć bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia ludzi lub dla mienia, wójt zarządza ewakuację z obszarów bezpośrednio zagrożonych”. Jeżeli na skutek działań (decyzji) lub zaniechań wójta w tym zakresie osoby trzecie poniosą szkodę, powinny móc dochodzić jej naprawienia na zasadach ogólnych. Podmiotowi, który szkodę naprawił (np. gminie), służy roszczenie regresowe wobec wójta. W skrajnym przypadku odpowiedzialność ta może być od wójta egzekwowana na zasadach określonych w Ustawie z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa¹⁰.

W przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej wójt działa na zasadach określonych w odrębnych przepisach, przede wszystkim w Ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (u.s.k.ż.)¹¹. Zgodnie z art. 2 tego aktu stan klęski żywiołowej może być wprowadzony dla

zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych, noszących znamiona klęski żywiołowej, oraz w celu ich usunięcia. W art. 3 u.s.k.ż. ustawodawca w definicjach legalnych wyjaśnia pojęcia istotne dla wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Warto wspomnieć tu o definicji klęski żywiołowej i katastrofy naturalnej. Przez klęskę żywiołową rozumie się katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem. Pojęcie katastrofy naturalnej jest z kolei definiowane jako zdarzenie związane z działaniem sił natury, do których zalicza się w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt, chorób zakaźnych ludzi albo działanie innego żywiołu.

Wprowadzenie stanu klęski żywiołowej ma za zadanie zapobieżenie skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych (działania prewencyjne) bądź usunięcie ich skutków (działania ratownicze)¹². Kompetencje wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w obszarze zarządzania kryzysowego są szerokie i wymagają dobrze funkcjonującego aparatu administracyjnego, by mogły być właściwie i na czas wykonane.

Istotnym zagadnieniem z punktu widzenia skuteczności działań w obszarze zarządzania kryzysowego jest finansowanie zadań z tego zakresu na poziomie gminnym, powiatowym i wojewódzkim, które planuje się w ramach budżetów gmin, powiatów i samorządów województw. Bez właściwego zabezpieczenia finansowania tych zadań niemożliwe jest należyte ich wykonywanie. Wydatkowanie środków na cele zarządzania kryzysowego powinno pozostawać w zgodzie z obowiązującymi przepisami.

Organy zarządzania kryzysowego są zobowiązane do przestrzegania zasad i dyscypliny finansów publicznych przy wydatkowaniu środków na cele zarządzania kryzysowego. Nie wszystkie przedsięwzięcia mogą mieścić się w pojęciu zarządzania kryzysowego. Zwrócił na to uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, który orzekł, że „zarządzanie kryzysowe», będące elementem zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, polega na opracowywaniu planów i programów opisujących metody działań w zakresie zapobiegania sytuacjom kryzysowym, a w ich trakcie na przygotowaniu do «przejmowania kontroli» nad sytuacjami kryzysowymi. Zarządzanie kryzysowe polega także na odpowiednim reagowaniu na sytuacje kryzysowe oraz na «odtworzeniu infrastruktury»

i zapewnieniu jej prawidłowego funkcjonowania. Zarządzenie kryzysowe obejmuje działania odpowiednie do rozwoju sytuacji, będącej następstwem zagrożenia, mające zarówno charakter prewencyjny, jak i organizatorski czy porządkowy”. Sąd podkreślił także, że „remont uszkodzonego w wyniku pożaru budynku nie mieści się w ramach ciążących na wójcie zadań w sprawach zarządzania kryzysowego, polegających m.in. na usuwaniu skutków zagrożeń na terenie gminy (art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy z 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym)”¹³.

III. Formy działania organów samorządu gminnego

Zgodnie z art. 40 u.s.g. na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: (1) wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, (2) organizacji urzędów i instytucji gminnych, (3) zasad zarządu mieniem gminy, (4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych powszechnie obowiązujących przepisach rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Przepisy porządkowe mogą przewidywać za ich naruszenie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach.

Niejednokrotnie akty prawa miejscowego, ustanawiane przez radę gminy i wydawane w drodze przepisów porządkowych, są kwestionowane w ramach procedury nadzorczej lub na mocy orzeczenia sądu. W literaturze podkreśla się, że „metodą wykazania przez organy gminy, że nie doszło do przekroczenia granic upoważnienia ustawowego, jest należyte uzasadnienie prawne i faktyczne danego aktu. W odniesieniu do przepisów porządkowych uzasadnienie powinno obejmować wykazanie, że ich uchwalenie jest niezbędne dla ochrony wartości wymienionych w art. 40 ust. 3 [...] u.s.g. i nie jest możliwe skuteczne przeciwdziałanie zagrożeniom dla tych wartości na gruncie istniejących unormowań ustawowych. Uzasadnienie jest istotnym elementem kontroli uznaniowości lokalnych organów prawodawczych”¹⁴. Pomimo tego, że instytucja stanowienia przepisów porządkowych w gminie od wielu lat funkcjonuje w oparciu o te same kryteria, ocena sytuacji faktycznych, w których dochodzi do ziszczenia się przesłanek i spełnienia warunków dla stanowienia regulacji zgodnie z ustawowym upoważnieniem, nadal sprawia duże trudności organom gminnym¹⁵.

W przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać wójt w formie zarządzenia, które podlega

zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy. Traci ono moc w razie odmowy zatwierdzenia bądź nieprzedstawienia do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady. W takich wypadkach rada gminy określa termin utraty mocy obowiązującej zarządzenia. Wójt przesyła przepisy porządkowe do wiadomości wójtom sąsiednich gmin i staroście powiatu, w którym leży gmina, następnego dnia po ich ustanowieniu. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹⁶.

IV. Podsumowanie

Na podstawie przytoczonej we wstępie niniejszego artykułu definicji zarządzania kryzysowego można stwierdzić, że zarządzanie kryzysowe (1) jest wpisane w działalność organów administracji publicznej; (2) jest działaniem nakierowanym na zapobieganie, przygotowanie i reagowanie w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych; (3) jest działaniem planowym, uporządkowanym i skoordynowanym; (4) ma również na celu usuwanie skutków sytuacji kryzysowych oraz odtwarzanie zasobów i infrastruktury krytycznej.

Na szczeblu samorządu gminnego obydwie organy ustrojowe, zarówno rada gminy, jak i wójt, burmistrz lub prezydenta miasta, są wyposażone w kompetencje z obszaru zarządzania kryzysowego. Kompetencje te wynikają z u.z.k. oraz u.s.g. Z uwagi na fakt, że gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, pozostającą najbliżej mieszkańców, rola jej organów w sferze zarządzania kryzysowego jest bardzo istotna. Szczególnie uwidacznia się ona w procesie reagowania na sytuacje kryzysowe i usuwania ich skutków.

Przypisy

- 1 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2022 poz. 261).
- 2 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2022 poz. 559).
- 3 P. Chmielnicki, P. Dobosz, M.I. Mączyński, I. Niżnik-Dobosz, [komentarz do art. 7 u.s.g.], [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013.
- 4 C. Martysz, [komentarz do art. 15 u.s.g.], [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. nauk. B. Dolnicki, Warszawa 2021.
- 5 Por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 października 1999 r., I SA/Ka 1628/99.
- 6 P. Sokal, *Ustawa o zarządzaniu kryzysowym. Komentarz*, LEX/el. 2022, <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/komentarze/ustawa-o-zarzadzaniu-kryzysowym-komentarz-587880451> (dostęp: 2.03.2023).
- 7 R. Budzisz, [komentarz do art. 31(a)], [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013.
- 8 Tamże.

- 9 A. Szewc, [komentarz do art. 31(b) u.s.g.], [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012.
- 10 Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz.U. nr 34 poz. 173). Por. A. Szewc, dz. cyt.
- 11 Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej (Dz.U. 2017 poz. 1897).
- 12 P. Ruczkowski, *Stan kłęski żywiolowej. Komentarz*, LEX/el. 2002, <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/komentarze/stan-kleski-zywiolowej-komentarz-587275357> (dostęp: 2.03.2023)
- 13 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 28 listopada 2012 r., I SA/Gd 1171/12.
- 14 G. Giejąszewska, *Przesłanki prawne stanowienia przepisów porządkowych w gminie*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 5, s. 66.
- 15 Tamże.
- 16 Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. 2019 poz. 1461).

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2022 poz. 559).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. 2019 poz. 1461).
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej (Dz.U. 2017 poz. 1897).
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2022 poz. 261).
- Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz.U. nr 34 poz. 173).

Orzecznictwo

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 października 1999 r., I SA/Ka 1628/99.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 28 listopada 2012 r., I SA/Gd 1171/12.

Opracowania

- Budzisz R., [komentarz do art. 31(a)], [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013.
- Chmielnicki P., Dobosz P., Mączyński M.I., Niżnik-Dobosz I., [komentarz do art. 7 u.s.g.], [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013.
- Giejąszewska G., *Przesłanki prawne stanowienia przepisów porządkowych w gminie*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 5.
- Martysz C., [komentarz do art. 15 u.s.g.], [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. nauk. B. Dolnicki, Warszawa 2021.
- Szewc A., [komentarz do art. 31(b) u.s.g.], [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012.

Internet

- Ruczkowski P., *Stan kłęski żywiolowej. Komentarz*, LEX/el. 2002, <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/komentarze/stan-kleski-zywiolowej-komentarz-587275357> (dostęp: 2.03.2023).
- Sokal P., *Ustawa o zarządzaniu kryzysowym. Komentarz*, LEX/el. 2022, <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/komentarze/ustawa-o-zarzadzaniu-kryzysowym-komentarz-587880451> (dostęp: 2.03.2023).

Abstrakt

Artykuł jest poświęcony analizie przepisów prawa regulujących działalność organów samorządu gminnego w obszarze zarządzania kryzysowego. Autor w pierwszej części analizuje definicję zarządzania kryzysowego, a następnie wskazuje na organy samorządu gminnego, opisując ich kompetencje w zakresie zarządzania kryzysowego. Ponadto autor różnicuje te kompetencje ze względu na ich zastosowanie w praktyce, a następnie podaje, poprzez jakie formy działania są one realizowane. W artykule zawarto wnioski oraz spostrzeżenia wynikające z analizy wybranych przepisów prawa.

Słowa kluczowe: zarządzanie kryzysowe, gmina, organ, bezpieczeństwo

Abstract

Crisis management at the commune level – selected issues

The article is devoted to the analysis of legal provisions regulating the activities of communal self-government bodies in the field of crisis management. In the first part, the author analyzes the definition of crisis management, and then points to municipal self-government bodies describing their competences in the area of crisis management. Moreover, the author differentiates the competences due to their practical application. Further on, the author describes the forms of action by which competences are implemented. The article contains conclusions and observations resulting from the analysis of selected legal provisions.

Keywords: crisis management, municipality, authority, security

Tomasz Góra – dr nauk prawnych, autor kilkudziesięciu publikacji z zakresu prawa i postępowania administracyjnego oraz cywilnego. Były Naczelnik Wydziału Spraw Obywatelskich Urzędu Miasta w Ostrowcu Świętokrzyskim i zastępca szefa Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Obecnie komornik sądowy, wiceprzewodniczący Rady Izby Komorniczej w Lublinie oraz członek Komisji Dyscyplinarnej przy Krajowej Radzie Komorniczej w Warszawie.