

Małgorzata Czuryk*

Status prawny samorządu terytorialnego w sferze zarządzania kryzysowego

Streszczenie

Jednym z obszarów bezpieczeństwa, w którego zakresie właściwa jest administracja publiczna, jest zarządzanie kryzysowe. Na szczeblu lokalnym sprawami zarządzania kryzysowego zajmuje się samorząd terytorialny. Zadania związane z przeciwdziałaniem powstawaniu sytuacji kryzysowych, reagowaniem na nie oraz usuwaniem ich skutków w gminie wykonuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w powiecie – starosta. Zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej w sferze bezpieczeństwa. Do administracji publicznej zalicza się też samorząd terytorialny. Zaspokajają one te potrzeby społeczne mieszkańców, które jest w stanie skutecznie realizować, w tym potrzeby bezpieczeństwa.

Słowa kluczowe: zarządzanie kryzysowe, samorząd terytorialny, bezpieczeństwo

* Dr hab. Małgorzata Czuryk, prof. UWM, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, e-mail: małgorzata.czuryk@uwm.edu.pl, ORCID: 0000-0003-0362-3791.

Wstęp

Samorząd terytorialny został powołany do wykonywania zadań publicznych na rzecz lokalnej oraz regionalnej wspólnoty (w zależności od rodzaju samorządu), w tym dotyczących bezpieczeństwa. Zagrożenia bezpieczeństwa mogą uzasadniać wprowadzenie przez samorząd terytorialny rozwiązań właściwych zarządzaniu kryzysowemu. Wiąże się to w pewnych sytuacjach z działaniami, które mogą zakłócać normalne funkcjonowanie wspólnot samorządowych.

W społeczeństwie demokratycznym dużą wagę przywiązuje się do inicjatywy oddolnej. Taką inicjatywą oddolną jest m.in. samorząd terytorialny jako struktura najbardziej zaangażowana w sprawy lokalnych i regionalnych wspólnot, mająca znaczne kompetencje. W samorządzie terytorialnym to mieszkańcy są uprawnieni do zaspokajania własnych potrzeb bezpośrednio lub przez wybieranych przedstawicieli. To oni mają wpływ na politykę danej jednostki samorządu terytorialnego, a także sprawują kontrolę społeczną nad jej działalnością. To właśnie mieszkańcy wyposażają władze samorządowe w mandat uprawniający do podejmowania władczych rozstrzygnięć w sprawach dotyczących wspólnoty¹.

Samorząd terytorialny jest podstawową formą decentralizacji. Ustrojodawca wyraźnie wskazuje w art. 15 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej², że ustrój terytorialny zapewnia decentralizację władzy publicznej.

1 M. Karpiuk, J. Kostrubiec, *Rechtsstatus der territorialen Selbstverwaltung in Polen*, Olsztyn 2017, s. 9.

2 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm. (dalej: Konstytucja RP). Wyrażoną w Konstytucji RP zasadę decentralizacji władzy publicznej realizuje przede wszystkim samorząd terytorialny. Zob. J. Korczak, *Decentralizacja i recentralizacja w administracji publicznej na przykładzie zadań własnych i zleconych jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Sandomierz–Rzeszów 2017, s. 22. W przypadku obowiązującego współcześnie ładu publicznego w państwie, przyjmując zasadę jego jednolitości, nie można przeciwstawiać samorządu terytorialnego państwu. Decentralizacja władzy publicznej nie stanowi przekazania autonomii władzy temu samorządowi, a jedynie podział kompetencji umożliwiającą przybliżenie władzy do wspólnot lokalnych. Dokonuje się to poprzez przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego podmiotowości i przekazanie kompetencji administracyjnych podmiotom innym niż organy administracji centralnej. Taki stan rzeczy stwarza też większe możliwości udziału obywateli w wykonywaniu władzy publicznej. Zob. M. Zdyb, *Podmiotowość prawna jednostek samorządu terytorialnego jako podstawa do kształtowania wybranych form działania organów samorządu terytorialnego* [w:] *Prawne formy działania stosowane przez organy samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Krystiana Ziemskiego*, red. M. Szewczyk, M. Jędrzejczak, Warszawa 2022, s. 325. Zdecentralizowanie oraz społeczno-samorządowe rozstrzygnięcie

Konstytucja RP nie wyznacza jednak określonego stanu docelowego tak określonej decentralizacji³. Jego pozycję ustrojową wyznacza art. 16 ustawy zasadniczej, według którego ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego z mocy prawa stanowi wspólnotę samorządową⁴. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu na mocy ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje on w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Wykonywanie władzy publicznej nie ogranicza się tylko do podejmowania aktów władczych, obejmuje ono także formy nie władcze. Samorząd terytorialny nie prowadzi jakiegokolwiek innej działalności niż sprawowanie władzy publicznej, nawet zawieranie umów cywilnoprawnych jest sprawowaniem władzy publicznej. Organom samorządu terytorialnego może przysługiwać znaczny zakres władzy dyskrecjonalnej, co nie oznacza, że mogą one działać arbitralnie. Muszą zawsze działać na podstawie i w granicach prawa⁵.

Samorząd terytorialny a zarządzanie kryzysowe

Samorząd terytorialny odgrywa ważną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa. Jego miejsce w tej sferze determinuje terytorialny zasięg działania, niemniej jednak lokalna i regionalna polityka bezpieczeństwa ma istotne znaczenie dla wspólnot samorządowych. Bezpieczeństwo to podstawowy obszar działalności publicznej tych struktur zdecentralizowanych. Miejsce samorządu terytorialnego w obszarze bezpieczeństwa wyznacza ustawodawca, przynajnie

spraw prowadzą nie tylko do efektywnego wykonywania zadań publicznych, lecz także do optymalizacji wykorzystania środków przeznaczanych na ich realizację. Zob. A. Chorążewska, *Restytucja samorządu terytorialnego polską drogą do demokracji – refleksje o znaczeniu idei samorządności dla budowy demokratycznych struktur administracji publicznej* [w:] *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, red. A. Matan, Warszawa 2022, s. 125. Samorząd terytorialny jako efekt decentralizacji administracji publicznej wykonuje zadania publiczne samodzielnie. Zob. E.M. Włodyka, *Gotowi – do startu – start? Przyczynek do dyskusji nad gotowością jednostek samorządu terytorialnego do zapewniania cyberbezpieczeństwa*, „Cybersecurity and Law” 2022, nr 1, s. 204.

3 P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. 1, Warszawa 2016, art. 15.

4 W ujęciu podmiotowym to ogół mieszkańców determinuje istnienie samorządu terytorialnego, będąc jego podstawowym elementem. Zob. M. Czuryk, *Activities of the Local Government During a State of Natural Disaster*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2021, nr 4, s. 114.

5 P. Tuleja [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. idem, Warszawa 2023, art. 16.

bowiem określone zadania, kieruje się przy tym względami efektywności ich wykonania.

Jedną ze sfer bezpieczeństwa jest zarządzanie kryzysowe definiowane jako działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, polegająca na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w razie wystąpienia sytuacji kryzysowych, a także na usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej⁶. Ważne jest zapewnienie skutecznej ochrony infrastruktury krytycznej odpowiadającej za strategiczne sektory. Skuteczna ochrona takiej infrastruktury to m.in. zabezpieczenie systemów teleinformatycznych przed cyberzagrożeniami⁷.

Ustawodawca definiuje zarządzanie kryzysowe jako działalność organów administracji publicznej, a zatem również organów samorządu terytorialnego. Samorządowi terytorialnemu jako podmiotowi właściwemu w zakresie zarządzania kryzysowego powierzono szczególne zadania na rzecz zapobiegania nadzwyczajnym zagrożeniom i ich skutkom. Czynniki prewencyjni, chroniący zarówno przed samym zagrożeniem, jak i jego skutkami, jest niezwykle ważny

6 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j., Dz. U. 2023, poz. 122, z późn. zm., art. 2 (dalej: u.z.k.). Z definicji w nim zawartej wynika, że system zarządzania kryzysowego dotyczy działalności organów administracji publicznej w szerszym aspekcie, obejmującej bezpieczeństwo narodowe. Celem tego systemu jest zapobieganie sytuacjom kryzysowym. Z tego przepisu wynika, że zarządzanie kryzysowe składa się z czterech faz: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie oraz odbudowa. Zob. M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop, *Prawo zarządzania kryzysowego. Zarys systemu*, Olsztyn 2016, s. 21.

7 M. Czuryk, *Cybersecurity and Protection of Critical Infrastructure*, „*Studia Iuridica Lublinsensia*” 2023, nr 5, s. 50. Na temat cyberzagrożeń zob. także: K. Kaczmarek, *Zapobieganie zagrożeniom cyfrowym na przykładzie Republiki Estońskiej i Republiki Finlandii*, „*Cybersecurity and Law*” 2019, nr 1; M. Czuryk, *Restrictions on the Exercising of Human and Civil Rights and Freedoms Due to Cybersecurity Issues*, „*Studia Iuridica Lublinsensia*” 2022, nr 3; K. Kaczmarek, *Digital Competencies of the General Public and the State's Vulnerability to Cyberspace Threats* [w:] *The Public Dimension of Cybersecurity*, red. M. Karpiuk, J. Kostrubiec, Maribor 2022; M. Czuryk, *Special rules of remuneration for individuals performing cybersecurity tasks*, „*Cybersecurity and Law*” 2022, nr 2; K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Cyberodpowiedzialność. Wstęp do prawa cyberbezpieczeństwa*, Toruń 2023; M. Czuryk, *The Legal Status of Digital Service Providers in the National Cybersecurity System*, „*Cybersecurity and Law*” 2024, nr 1; K. Chałubińska-Jentkiewicz, M. Nowikowska, *Analiza zagrożeń bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni w działalności kontrolnej* [w:] *Modele rozwiązań prawnych w systemie cyberbezpieczeństwa RP. Rekomendacje*, red. K. Chałubińska-Jentkiewicz, A. Brzostek, Warszawa 2021; M. Czuryk, *Cybersecurity as a premise to introduce a state of exception*, „*Cybersecurity and Law*” 2021, nr 2; J. Kurek, *Operational Activities in the Field of Cybersecurity* [w:] *Cybersecurity in Poland. Legal Aspects*, red. K. Chałubińska-Jentkiewicz, F. Radoniewicz, T. Zieliński, Cham 2022.

w przypadku zarządzania kryzysowego. Zapobieganie musi stanowić istotny element samorządowej polityki bezpieczeństwa⁸.

Samorząd województwa wykonuje zadania z zakresu zarządzania kryzysowego w ograniczonym zakresie. Ustawodawca w art. 15 u.z.k. dość ogólnie stwierdza, że zarząd województwa uczestniczy w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym również dotyczących planowania cywilnego, w zakresie wynikającym z jego kompetencji. Jednakże ustawa o zarządzaniu kryzysowym tych kompetencji nie wskazuje.

Właściwość starosty w zakresie zarządzania kryzysowego określa art. 17 u.z.k. Według tego przepisu jest on organem właściwym w sprawach zarządzania na obszarze powiatu. Do jego zadań w sprawach zarządzania kryzysowego należy: 1) kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu; 2) 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; 3) zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z 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 terrorystycznym⁹; 6) współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w przeciwdziałaniu, zapobieganiu i usuwaniu skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; 7) organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony

8 M. Karpiuk, *Właściwość samorządu terytorialnego w zakresie zapobiegania nadzwyczajnym zagrożeniom i ich skutkom*, „Ius et Administratio” 2023, nr 3, s. 103.

9 Przez zdarzenie o charakterze terrorystycznym należy rozumieć sytuację, co do której istnieje podejrzenie, że powstała na skutek przestępstwa o charakterze terrorystycznym lub zagrożenie zaistnienia takiego przestępstwa. Zob. Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, t.j., Dz. U. 2024, poz. 92, art. 2, pkt 7. Z kolei przestępstwem o charakterze terrorystycznym jest czyn zabroniony, który jest zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat, jest to czyn popełniony w celu: 1) poważnego zastraszenia wielu osób; 2) zmuszenia organu władzy publicznej w Polsce lub innego państwa albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności; 3) wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Polski, innego państwa lub organizacji międzynarodowej, a także groźba popełnienia takiego czynu. Zob. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j., Dz. U. 2024, poz. 17, art. 115, par. 20.

infrastruktury krytycznej¹⁰. Zadania te starosta wykonuje z pomocą powiatowej administracji zespolonej i jednostek organizacyjnych powiatu. Zadania z obszaru zarządzania kryzysowego wykonuje on również ze wsparciem powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego powołanego przez niego. Starosta określa skład tego zespołu, jego organizację, siedzibę oraz tryb pracy.

Działalność w obszarze zarządzania kryzysowego opiera się na planowaniu, i to bez względu na szczebel zarządzania. W przypadku samorządu lokalnego tworzy się powiatowe i gminne plany zarządzania kryzysowego. Wojewódzki plan zarządzania kryzysowego przygotowuje wojewoda, nie jest on zatem tworzony na szczeblu samorządowym. Należy podkreślić, że jedną z cech administracji publicznej jest planowanie. Dlatego poszczególne jej organy, bez względu na to, czy są one usytuowane w terenie, czy zakresem ich działania objęty jest obszar całego państwa, czy są to organy administracji rządowej czy też samorządu terytorialnego, kolegialne bądź jednoosobowe – są zobowiązane do sporządzania różnego rodzaju planów, strategii lub programów. Planowanie pozwala na podjęcie skoordynowanych działań, które umożliwiają właściwą, terminową oraz harmonijną realizację postawionych przed administracją publiczną celów w sposób zorganizowany i ciągły, co jest szczególnie ważne, jeżeli w proces ten jest zaangażowanych wiele podmiotów¹¹.

Z treści art. 19 ustawy o zarządzaniu kryzysowym wynika, że na obszarze podstawowej jednostki samorządu terytorialnego organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego jest wójt, burmistrz, prezydent miasta. Do jego zadań w tym zakresie należy: 1) kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy; 2) wykonywanie 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; 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; 6) współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków

¹⁰ Zob. także M. Czuryk, *Zadania organów jednostek samorządu terytorialnego w stanie klęski żywiołowej*, „Zeszyty Naukowe AON” 2009, nr 3, s. 409.

¹¹ M. Karpiuk, *Cybersecurity as an element in the planning activities of public administration*, „Cybersecurity and Law” 2021, nr 1, s. 46.

zdarzeń o charakterze terrorystycznym; 7) organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej¹². Zadania te organ wykonawczy gminy wykonuje przy pomocy komórki organizacyjnej urzędu gminy (miasta) właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego. Organem pomocniczym wójta, burmistrza, prezydenta miasta w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest gminny zespół zarządzania kryzysowego, który jest przez niego powoływany. Wójt, burmistrz, prezydent miasta określa skład tego zespołu, jego organizację, siedzibę oraz tryb pracy. Zadania i uprawnienia z obszaru zarządzania kryzysowego w gminie zostały przyznane organowi monokratycznemu, co ma bezpośredni związek z tym, że jednoosobowo decyzje można podejmować znacznie szybciej (w porównaniu z organem kolegiальnym), a może być to niezwykle ważne ze względu na dynamikę zagrożenia powodującą niekiedy konieczność podjęcia natychmiastowej reakcji.

Na wykonywanie przez samorząd terytorialny zadań z obszaru zarządzania kryzysowego znacząco może oddziaływać Prezes Rady Ministrów. W sytuacji kryzysowej, na podstawie art. 7a u.z.k., może on, z własnej inicjatywy lub na wniosek Szefa Kancelarii Prezesa RM bądź też ministra kierującego działem administracji rządowej, wydawać polecenia obowiązujące organy jednostek samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Wydawane są one w celu zapewnienia właściwego funkcjonowania, ochrony, wzmocnienia lub odbudowy infrastruktury krytycznej, a także przejęcia kontroli nad sytuacją kryzysową, której wpływ na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia lub środowiska jest szczególnie negatywny, oraz usunięcia skutków takiej sytuacji kryzysowej. Polecenia te są wydawane w formie decyzji administracyjnej i podlegają natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia oraz nie wymagają uzasadnienia. Mogą one być uchylone lub zmienione, jeżeli przemawia za tym interes społeczny czy też słuszny interes strony, z tym że ich uchylenie lub zmiana nie wymaga zgody stron. Polecenia te nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej na podstawie decyzji administracyjnej, czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych oraz z zakresu ścigania wykroczeń. Zadania nałożone na organy samorządu

12 Zob. także: T. Argasińska, *Współpraca samorządu gminnego z Policją w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego* [w:] *Współdziałanie Policji z innymi podmiotami w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, red. E. Ura, Rzeszów 2021, s. 209; M. Czuryk, *Podstawy prawne bezpieczeństwa narodowego w stanie kryzysu i wojny*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2013, nr 3, s. 87.

terytorialnego w formie polecenia są wykonywane jako zadania zlecane z zakresu administracji rządowej. Polecenie Prezesa RM wydawane w trybie art. 7a u.z.k. stanowi środek nadzoru, ponieważ władczo wkracza w sferę działalności samorządu terytorialnego, i tym samym ogranicza jego samodzielność. Takie działanie Prezesa RM godzi w ideę samorządności terytorialnej. Zadania powinny być przyznawane na podstawie ustawy, a nie polecenia, co narusza zasadę decentralizacji władzy publicznej i wskazuje na arbitralność organu administracji rządowej wkraczającego w obszar zarezerwowany dla samorządu terytorialnego. Dodatkowo ingerencja nie jest oparta na konstytucyjnym kryterium pozwalającym na uruchomienie mechanizmów nadzorczych, a zatem na legalności. Zasadniczo ustawodawca nie wprowadza żadnego kryterium, wskazuje jedynie, że tego rodzaju działania Prezes RM może podjąć w sytuacji kryzysowej w celu określonym w art. 7a ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

Zarządzanie kryzysowe jest związane z występowaniem sytuacji kryzysowych. Należy ją rozumieć, co wynika z art. 3 pkt 1 ustawy, jako okoliczności, które negatywnie wpływają na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska czy też wywołują znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków.

Sytuację kryzysową mogą też wywoływać zagrożenia występujące w cyberprzestrzeni. Jeżeli cyfryzacja obejmuje również sferę publiczną, to na zagrożenia występujące w cyberprzestrzeni należy zwrócić szczególną uwagę. Wykonywanie zadań z zarządzania kryzysowego też się odbywa z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych, które muszą być odpowiednio zabezpieczone przed cyberatakami. Systemy te są stosowane także do zapewnienia działania infrastruktury krytycznej.

Cyberzagrożenia mogą prowadzić do wielu negatywnych zjawisk, w tym wywoływać kryzysy, zwłaszcza jeżeli cyberataki są skierowane na systemy teleinformatyczne, które są wykorzystywane do celów strategicznych, w tym związanych z zapewnieniem ciągłości działania infrastruktury krytycznej. Zagrożenia w cyberprzestrzeni mogą wywoływać sytuacje kryzysowe, zwłaszcza że instytucje publiczne oraz podmioty prywatne są w znacznym zakresie z informatyzowane, a systemy teleinformatyczne przez nie używane nie zawsze są odpowiednio chronione¹³.

13 M. Karpiuk, *Crisis management vs. cyberthreats*, „Sicurezza, Terrorismo e Società” 2022, nr 2, s. 114. Informatyzacja rozumiana jako metoda zwiększania efektywności przetwarzania danych ma wpływ na wszystkie obszary aktywności ludzkiej. W związku z powyższym

Brak odpowiedniego nadzoru w cyberprzestrzeni może prowadzić do powstania wielu szkód zarówno o charakterze gospodarczym, jak i społecznym. Szkody takie mogą również godzić w bezpieczeństwo¹⁴. Dlatego jest ważne prawidłowe zarządzanie zarówno cyberbezpieczeństwem, jak i ryzykiem. Zarządzanie ryzykiem jest definiowane jako skoordynowane działanie w zakresie zarządzania cyberbezpieczeństwem w odniesieniu do oszacowanego ryzyka¹⁵.

Kompleksowe zarządzanie cyberbezpieczeństwem jest jednym z podstawowych warunków zapewnienia bezpieczeństwa prawidłowego funkcjonowania danych podmiotów. W tym kontekście zarządzanie cyberbezpieczeństwem należy rozumieć jako koordynację działań podejmowanych w celu zapewnienia bezpieczeństwa danych, systemów i sieci teleinformatycznych. Zadania te obejmują również optymalne wykorzystanie środków mających na celu podjęcie działań przeciwko cyberzagrożeniom¹⁶.

Zwraca się uwagę, że w przypadku sytuacji kryzysowych istniejące już zagrożenie może potęgować dezinformacja, która może być wykorzystywana do wywoływania zachowań społecznych mogących destabilizować sytuację na obszarze dotkniętym kryzysem. Może też skutkować uzyskaniem dostępu do kanałów informacyjnych wykorzystywanych przez służby, których celem jest zarządzanie zaistniałą sytuacją. Wynikiem takiego dostępu może być uzyskanie przez osoby nieuprawnione informacji niejawnych oraz ich upublicznienie, a także wykorzystanie do ingerencji w zarządzanie sytuacją kryzysową¹⁷.

przesądzony jest już jej wpływ na działalność administracji publicznej, w tym wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Efektywne wprowadzanie informatyzacji w administracji publicznej jest warunkiem skutecznego świadczenia przez nią usług. Zob. M. Groń, *Informatyzacja samorządu terytorialnego [w:] Dwudziestolecie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, red. H. Kisilowska, E. Malak, Warszawa 2010, s. 341.

14 A. Bencsik, M. Karpiuk, M. Kelemen, E. Włodyka, *Cybersecurity in the Visegrad Group Countries*, Maribor 2023, s. 15.

15 Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, t.j., Dz. U. 2023, poz. 913, z późn. zm., art. 2, pkt 19. Zob. także: G. Szpor [w:] *Ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa. Komentarz*, red. eadem, A. Gryszczyńska, K. Czaplicki, Warszawa 2019, art. 2; F. Radoniewicz [w:] *Ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa. Komentarz*, red. W. Kitler, J. Tackowska-Olszewska, F. Radoniewicz, Warszawa 2019, s. 40–42.

16 M. Karpiuk, W. Pizło, K. Kaczmarek, *Cybersecurity Management – Current State and Directions of Change*, „International Journal of Legal Studies” 2023, nr 2, s. 647.

17 K. Kaczmarek, *Dezinformacja jako czynnik ryzyka w sytuacjach kryzysowych*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2023, nr 2, s. 25. Na temat aspektów dezinformacyjnych podczas polsko-białoruskiego kryzysu migracyjnego zob. T. Gergelewicz, *Informacja sygnałna. Katalog obszarów działań antydezinformacyjnych*, Warszawa 2023, s. 16–39.

Ustawodawca w art. 21 u.z.k. nakłada obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego na ten organ właściwy w sprawach zarządzania kryzysowego, który pierwszy otrzymał informację o wystąpieniu zagrożenia. Ten niezwłocznie powiadamia o zaistniałym zdarzeniu organy odpowiednio wyższego oraz niższego szczebla i jednocześnie przedstawia swoją ocenę sytuacji oraz informuje o zamierzonych działaniach¹⁸. Celem tego przepisu jest zapobiegnięcie powstaniu sporów kompetencyjnych, w tym negatywnych, gdy żaden z organów nie zechce podjąć działań z zakresu zarządzania kryzysowego, zwłaszcza wówczas, gdy zachodzi konieczność podjęcia natychmiastowej reakcji na zagrożenie. Ważny jest też obowiązek informacyjny, który pozwala innym organom na podjęcie określonych środków zaradczych, chroniących przed zagrożeniem.

Zakończenie

Szczególnie ważnym obszarem, z punktu widzenia normalnego funkcjonowania państwa, jest bezpieczeństwo. Inicjatywa oddolna w tym zakresie jest nie tylko pożądana, lecz w wielu przypadkach wręcz konieczna, zwłaszcza wtedy, kiedy chodzi o problemy występujące lokalnie¹⁹. Jedną ze sfer bezpieczeństwa, gdzie występują zagrożenia o charakterze kwalifikowanym, wywołujące sytuacje kryzysowe, jest zarządzanie kryzysowe.

Optymalizacja bezpieczeństwa powinna wyrażać się takim stanem występującym wewnątrz wspólnoty, w którym życie jej członków, ich wolności i mienie, a także jej instytucje nie są zagrożone, a ewentualne przypadki takich zagrożeń spotykają się z odpowiednią reakcją służb publicznych²⁰. Działanie w sferze zarządzania kryzysowego ma również na celu zapewnienie bezpieczeństwa wspólnotom samorządowym.

Samodzielne wykonywanie zadań publicznych przez samorząd terytorialny opiera się na występowaniu odpowiednich norm kompetencyjnych wyraźnie upoważniających do wkraczania w razie zaistnienia takiej potrzeby, zgodnie

18 Zob. także I. Niżnik-Dobosz, *Prawne płaszczyzny i podmioty kształtowania bezpieczeństwa i porządku publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego* [w:] *Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2018, s. 99.

19 M. Karpiuk, *Miejsce organizacji pozarządowych w sferze obronności, bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 2023, s. 141.

20 M. Mączyński, *Bezpieczeństwo lokalne: mit czy rzeczywistość?* [w:] *Zagadnienia...*, s. 56.

z zasadą adekwatności działania władzy publicznej – w sferę praw podmiotowych jednostki podczas wykonywania zadań publicznych²¹. Samorząd terytorialny został wyposażony w atrybut władztwa również w przypadku zarządzania kryzysowego, gdzie odgrywa ważną rolę, jako podmiot najbardziej zorientowany w sprawach bezpieczeństwa na administrowanym obszarze.

Należy podkreślić, że nowoczesna administracja musi uwzględniać postulaty pozwalające na zachowanie cyberbezpieczeństwa²², które w przypadku zarządzania kryzysowego odgrywa coraz większą rolę. Taką nowoczesną administracją musi być również samorząd terytorialny, reagujący na zagrożenia w cyberprzestrzeni z wykorzystaniem środków właściwych zarządzaniu kryzysowemu.

Należy podkreślić, że na administracji publicznej ciąży obowiązek zabezpieczenia prawem określonych stanów faktycznych. Oznacza on, że w sytuacji, w której dany stan faktyczny jest zagrożony albo wymaga eliminacji, administracja publiczna powinna skorzystać ze swoich, adekwatnych do tego stanu uprawnień²³. W związku z powyższym również na samorządzie terytorialnym ciąży obowiązek reakcji na stan faktyczny wywołany sytuacją kryzysową.

Bibliografia

- Argasińska T., *Współpraca samorządu gminnego z Policją w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego* [w:] *Współdziałanie Policji z innymi podmiotami w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, red. E. Ura, Rzeszów 2021.
- Bencsik A., Karpiuk M., Kelemen M., Włodyka E., *Cybersecurity in the Visegrad Group Countries*, Maribor 2023.
- Chałubińska-Jentkiewicz K., *Cyberodpowiedzialność. Wstęp do prawa cyberbezpieczeństwa*, Toruń 2023.
- Chałubińska-Jentkiewicz K., Nowikowska M., *Analiza zagrożeń bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni w działalności kontrolnej* [w:] *Modele rozwiązań prawnych w systemie cyberbezpieczeństwa RP. Rekomendacje*, red. K. Chałubińska-Jentkiewicz, A. Brzostek, Warszawa 2021.
- Chorażewska A., *Restytucja samorządu terytorialnego polską drogą do demokracji – refleksje o znaczeniu idei samorządności dla budowy demokratycznych struktur administracji publicznej* [w:] *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, red. A. Matan, Warszawa 2022.
- Czuryk M., *Cybersecurity and Protection of Critical Infrastructure*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2023, nr 5.

21 I. Niżnik-Dobosz, *Zasady realizowania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego* [w:] *Aktualne...*, s. 38–39.

22 O. Evsyukova, M. Karpiuk, M. Kelemen, *Cyberthreats in Ukraine, Poland and Slovakia*, „*Cybersecurity and Law*” 2024, nr 1, s. 70.

23 I. Niżnik-Dobosz, *Prawo administracyjne i jego obszary specjalne wobec szczególnie kwalifikowanych stanów faktycznych* [w:] *Funkcjonowanie administracji publicznej w okresie pandemii COVID-19*, red. E. Ura, Rzeszów 2022, s. 115.

- Czuryk M., *Cybersecurity as a premise to introduce a state of exception*, „Cybersecurity and Law” 2021, nr 2.
- Czuryk M., *Podstawy prawne bezpieczeństwa narodowego w stanie kryzysu i wojny*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2013, nr 3.
- Czuryk M., *Restrictions on the Exercising of Human and Civil Rights and Freedoms Due to Cybersecurity Issues*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2022, nr 3.
- Czuryk M., *Special rules of remuneration for individuals performing cybersecurity tasks*, „Cybersecurity and Law” 2022, nr 2.
- Czuryk M., *The Legal Status of Digital Service Providers in the National Cybersecurity System*, „Cybersecurity and Law” 2024, nr 1.
- Czuryk M., *Zadania organów jednostek samorządu terytorialnego w stanie klęski żywiołowej*, „Zeszyty Naukowe AON” 2009, nr 3.
- Czuryk M., Dunaj K., Karpiuk M., Prokop. K., *Prawo zarządzania kryzysowego. Zarys sytemu*, Olsztyn 2016.
- Evsyukova O., Karpiuk M., Kelemen M., *Cyberthreats in Ukraine, Poland and Slovakia*, „Cybersecurity and Law” 2024, nr 1.
- Gergelewicz T., *Informacja sygnałna. Katalog obszarów działań antydezinformacyjnych*, Warszawa 2023.
- Groń M., *Informatyzacja samorządu terytorialnego [w:] Dwudziestolecie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, red. H. Kisilowska, E. Malak, Warszawa 2010.
- Kaczmarek K., *Dezinformacja jako czynnik ryzyka w sytuacjach kryzysowych*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2023, nr 2.
- Kaczmarek K., *Digital Competencies of the General Public and the State's Vulnerability to Cyberspace Threats [w:] The Public Dimension of Cybersecurity*, red. M. Karpiuk, J. Kostrubiec, Maribor 2022.
- Kaczmarek K., *Zapobieganie zagrożeniom cyfrowym na przykładzie Republiki Estońskiej i Republiki Finlandii*, „Cybersecurity and Law” 2019, nr 1.
- Karpiuk M., *Crisis management vs. cyberthreats*, „Sicurezza, Terrorismo e Società” 2022, nr 2.
- Karpiuk M., *Cybersecurity as an element in the planning activities of public administration*, „Cybersecurity and Law” 2021, nr 1.
- Karpiuk M., *Miejsce organizacji pozarządowych w sferze obronności, bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 2023.
- Karpiuk M., *Właściwość samorządu terytorialnego w zakresie zapobiegania nadzwyczajnym zagrożeniom i ich skutkom*, „Ius et Administratio” 2023, nr 3.
- Karpiuk M., Kostrubiec J., *Rechtsstatus der territorialen Selbstverwaltung in Polen*, Olsztyn 2017.
- Karpiuk M., Pizło W., Kaczmarek K., *Cybersecurity Management – Current State and Directions of Change*, „International Journal of Legal Studies” 2023, nr 2.
- Korczak J., *Decentralizacja i recentralizacja w administracji publicznej na przykładzie zadań własnych i zleconych jednostek samorządu terytorialnego [w:] Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Sandomierz–Rzeszów 2017.
- Kurek J., *Operational Activities in the Field of Cybersecurity [w:] Cybersecurity in Poland. Legal Aspects*, red. K. Chałubińska-Jentkiewicz, F. Radoniewicz, T. Zieliński, Cham 2022.
- Mączyński M., *Bezpieczeństwo lokalne: mit czy rzeczywistość? [w:] Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2018.
- Niżnik-Dobosz I., *Prawne płaszczyzny i podmioty kształtowania bezpieczeństwa i porządku publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego [w:] Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2018.
- Niżnik-Dobosz I., *Prawo administracyjne i jego obszary specjalne wobec szczególnie kwalifikowanych stanów faktycznych [w:] Funkcjonowanie administracji publicznej w okresie pandemii COVID-19*, red. E. Ura, Rzeszów 2022.

- Niżnik-Dobosz I., *Zasady realizowania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego* [w:] *Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Sandomierz–Rzeszów 2017.
- Radoniewicz F. [w:] *Ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa. Komentarz*, red. W. Kitler, J. Taczowska-Olszewska, F. Radoniewicz, Warszawa 2019.
- Sarnecki P. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. 1, Warszawa 2016, art. 15.
- Szpor G. [w:] *Ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa. Komentarz*, red. G. Szpor, A. Gryszczyńska, K. Czaplicki, Warszawa 2019, art. 2.
- Tuleja P. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, art. 16.
- Włodyka E.M., *Gotowi – do startu – start? Przyczynek do dyskusji nad gotowością jednostek samorządu terytorialnego do zapewniania cyberbezpieczeństwa*, „Cybersecurity and Law” 2022, nr 1.
- Zdyb M., *Podmiotowość prawna jednostek samorządu terytorialnego jako podstawa do kształtowania wybranych form działania organów samorządu terytorialnego* [w:] *Prawne formy działania stosowane przez organy samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Krystiana Ziemięckiego*, red. M. Szewczyk, M. Jędrzejczak, Warszawa 2022.

Legal Status of Local Government in the Area of Crisis Management

Abstract

Crisis management is an area of security over which public administration exercises jurisdiction. At the local level, issues related to crisis management are handled by local government. Tasks related to preventing crisis situations, responding to them and mitigating their consequences at the community level are performed by commune administrators or mayors, and at the district level – by district governors. Crisis management is the activity of public administration bodies in the domain of security. Public administration also includes local government bodies, which address social needs within their capabilities, including security-related needs.

Key words: crisis management, local government, security