

ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE

Komentarz

Mariusz Szyski

KOMENTARZE



Wolters Kluwer

ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE

Komentarz

Mariusz Szyrski

KOMENTARZE



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2026

Stan prawny na 1 stycznia 2026 r.

Mariusz Szyrski, nr ORCID: 0000-0001-8536-4054

Recenzent

Prof. dr hab. Jerzy Piotr Korczak

Wydawca

Dagna Kordyasz

Redaktor prowadzący

Kinga Zając

Opracowanie redakcyjne

Violet Design

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2026

ISBN 978-83-8438-140-3

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Zarządzania Prawami Autorskimi i Treściami

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 692 477 076

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	11
Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym	15
Art. 1. [Przedmiot ustawy]	15
Art. 2. [Pojęcie zarządzania kryzysowego]	23
Art. 3. [Definicje]	31
Art. 4. [Zadania z zakresu planowania cywilnego]	52
Art. 5. [Plany zarządzania kryzysowego]	58
Art. 5a. [Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego]	70
Art. 5b. [Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej]	75
Art. 6. [Zadania z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej]	81
Art. 6a. [Rozpoznanie potencjalnej europejskiej infrastruktury krytycznej]	90
Art. 6b. [Wyznaczenie europejskiej infrastruktury krytycznej]	97
Art. 6c. [Przekazanie Komisji Europejskiej informacji o europejskiej infrastrukturze krytycznej]	98
Art. 6d. [Informacje i dane przedstawiane przez pracownika zatrudnionego na stanowisku umożliwiającym dostęp do informacji o bezpieczeństwie obiektu infrastruktury krytycznej i osoby ubiegającej się o zatrudnienie na tym stanowisku]	99

Art. 7.	[Podmioty sprawujące zarządzanie kryzysowe]	101
Art. 7a.	[Polecenia wydawane przez Prezesa Rady Ministrów oraz przez ministrów]	107
Art. 7b.	[Wykonywanie zadań objętych poleceniem]	123
Art. 7ba–7bb. (uchylone).		124
Art. 7bc.	[Polecenia wydawane przez Prezesa Rady Ministrów a polecenia wydawane przez ministra]	124
Art. 7c.	[Wyłączenie stosowania Prawa zamówień publicznych do zamówień na usługi lub dostawy niezbędne do realizacji poleceń]	125
Art. 8.	[Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego]	127
Art. 9.	[Zadania Zespołu]	131
Art. 10.	[Rządowe Centrum Bezpieczeństwa]	134
Art. 11.	[Zadania Centrum]	137
Art. 11a.	[Obowiązki informacyjne Centrum]	144
Art. 12.	[Realizacja przez ministrów i kierowników urzędów centralnych zadań dotyczących zarządzania kryzysowego]	147
Art. 12a.	(uchylony).	152
Art. 13.	[Centra zarządzania kryzysowego]	152
Art. 14.	[Zadania wojewody w sprawach zarządzania kryzysowego; wojewódzkie plany zarządzania kryzysowego; wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego]	164
Art. 15.	[Zadania zarządu województwa w sprawach zarządzania kryzysowego]	177
Art. 16.	[Wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego]	178
Art. 17.	[Zadania starosty w sprawach zarządzania kryzysowego; powiatowy zespół zarządzania kryzysowego]	180
Art. 18.	[Powiatowe centra zarządzania kryzysowego]	191
Art. 19.	[Zadania wójta, burmistrza, prezydenta miasta w sprawach zarządzania kryzysowego; gminny zespół zarządzania kryzysowego]	192
Art. 20.	[Zadania wójta, burmistrza, prezydenta miasta w sprawach zarządzania kryzysowego; gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego]	200

Art. 20a.	[Gromadzenie informacji i przetwarzanie danych w zakresie zarządzania kryzysowego]	202
Art. 20b.	[Obowiązek udzielania informacji i wyjaśnień niezbędnych do realizacji ustawowych zadań Centrum]	204
Art. 21.	[Obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego]	206
Art. 21a.	[Obowiązek informowania dyrektora Centrum o zagrożeniu wystąpieniem sytuacji kryzysowej; alert RCB]	209
Art. 21b.	[Określenie szczególnych form udzielania pomocy dla lokalnej społeczności]	214
Art. 22.	[Powoływanie ekspertów do udziału w pracach zespołów zarządzania kryzysowego]	217
Art. 23–24.	(uchylone).	218
Art. 25.	[Użycie oddziałów Sił Zbrojnych do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego]	218
Art. 25a.	[Pomoc policjantów, funkcjonariuszy Straży Granicznej lub funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej w odstrzale sanitarnym zwierząt]	225
Art. 25b.	[Pomoc żołnierzy w odstrzale sanitarnym zwierząt]	228
Art. 25c.	[Zasady używania broni przez policjantów, funkcjonariuszy służb i żołnierzy podczas odstrzału sanitarnego zwierząt]	229
Art. 25d.	[Obowiązki wojewody w przypadku udziału policjantów, funkcjonariuszy służb i żołnierzy w odstrzale sanitarnym zwierząt]	232
Art. 26.	[Finansowanie wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego]	232
Art. 27.	[Zmiany do dekretu o świadczeniach w celu zwalczania kłesk żywiołowych]	237
Art. 28.	[Zmiany do Prawa prasowego]	237
Art. 29.	[Zmiany do ustawy o ochronie przeciwpożarowej] ...	238
Art. 30.	[Zmiany do ustawy o stanie kłeski żywiołowej]	239
Art. 31.	[Zmiany do ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym]	239

Art. 32.	[Przekształcenie zespołów reagowania w zespoły zarządzania kryzysowego]	240
Art. 33.	[Pełnomocnik Rządu do spraw organizacji Rządowego Centrum Bezpieczeństwa]	240
Art. 34.	[Sporządzenie pierwszych planów zarządzania kryzysowego]	241
Art. 35.	[Wejście w życie]	241
Bibliografia		243

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- | | | |
|--------------------------|---|---|
| dyrektywa
2008/114/WE | – | dyrektywa Rady 2008/114/WE z 8.12.2008 r. w sprawie rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie poprawy jej ochrony (Dz.Urz. UE L 345, s. 75) – uchylona |
| dyrektywa
2022/2557 | – | dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2557 z 14.12.2022 r. w sprawie odporności podmiotów krytycznych i uchylająca dyrektywę Rady 2008/114/WE (Dz.Urz. UE L 333, s. 164) |
| k.c. | – | ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2025 r. poz. 1071 ze zm.) |
| k.k. | – | ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2025 r. poz. 383 ze zm.) |
| Konstytucja RP | – | Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) |
| k.p.a. | – | ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 1691) |
| p.k.e. | – | ustawa z 12.07.2024 r. – Prawo komunikacji elektronicznej (Dz.U. poz. 1221 ze zm.) |
| p.o.ś. | – | ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.) |

p.p.s.a.	–	ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.)
RODO	–	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1, ze zm.)
pr. zgrom.	–	ustawa z 24.07.2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2022 r. poz. 1389)
u.o.l.o.c.	–	ustawa z 5.12.2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. poz. 1907 ze zm.)
u.o.O.	–	ustawa z 11.03.2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2025 r. poz. 825 ze zm.)
u.s.g.	–	ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.)
u.s.p.	–	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1684)
u.z.k.	–	ustawa z 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 122 ze zm.)

Inne

KRIO	–	Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
NIK	–	Najwyższa Izba Kontroli
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
OTK-A	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Serbia A
PPiA	–	Przegląd Prawa i Administracji
RCB	–	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
WSA	–	wojewódzki sąd administracyjny

WSTĘP

Zarządzanie kryzysowe w Polsce od lat funkcjonuje w szczególnym napięciu pomiędzy regulacją prawną a praktyką działania. Z jednej strony w ustawach mamy opisany system instytucjonalny, wielopoziomowe planowanie, określone zadania i kompetencje organów administracji publicznej. Z drugiej każda kolejna sytuacja kryzysowa obnaża te same słabości: problemy z koordynacją, opóźnienia decyzyjne, a także trudności w realnym współdziałaniu administracji rządowej, administracji samorządowej i świata organizacji społecznych.

Ostatnie lata dostarczyły wyjątkowo bogatego – i niestety kosztownego społecznie – materiału do obserwacji funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego w praktyce. Pandemia COVID-19, powodzie, gwałtowne zjawiska pogodowe, kryzys uchodźczy wywołany wojną w Ukrainie, zagrożenia hybrydowe i cybernetyczne – wszystkie te zdarzenia unaocznily, że zarządzanie kryzysowe przestało być zagadnieniem „specjalistycznym”, zarezerwowanym dla wąskiego grona urzędników i ekspertów. Stało się jednym z kluczowych obszarów funkcjonowania państwa i wspólnot lokalnych.

Paradoksalnie, im częściej doświadczamy kryzysów, tym silniej w debacie publicznej powraca postulat centralizacji państwa. W sytuacjach zagrożenia regularnie pojawiają się głosy domagające się „twardego centrum decyzyjnego”, szybkich poleceń kierowanych z poziomu rządowego do samorządu, w końcu ograniczenia samodzielności jednostek sa-

morządu terytorialnego w imię sprawności działania. Mechanizm ten jest widoczny zarówno w narracji politycznej, jak i w kolejnych nowelizacjach przepisów – zwłaszcza tych, które wzmacniają instrumenty władczego oddziaływania administracji centralnej.

Jednocześnie raporty Najwyższej Izby Kontroli, analizy organizacji pozarządowych oraz doświadczenia samych samorządów pokazują obraz znacznie bardziej złożony. W wielu sytuacjach to właśnie reakcja lokalna – szybka, elastyczna, oparta na znajomości terenu i relacji z mieszkańcami – decydowała o skuteczności działań. To na poziomie gmin i powiatów w pierwszej kolejności identyfikowano zagrożenia, organizowano pomoc, uruchamiano zasoby i współpracę z organizacjami społecznymi oraz przedsiębiorcami. Kryzysy pokazały, że centralizacja może być potrzebnym narzędziem koordynacyjnym, ale rzadko bywa skutecznym substytutem sprawnego działania lokalnego.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym lokuje się dokładnie w tym polu napięć. Z jednej strony tworzy ramy systemowe – definiuje pojęcia, przypisuje zadania publiczne, organizuje strukturę planistyczną i decyzyjną. Z drugiej strony pozostawia wiele kwestii niewyjaśnionych, opiera się na pojęciach nieostrych i zakłada, że realne funkcjonowanie systemu będzie zależeć nie tylko od litery prawa, lecz także od praktyki administracyjnej, kultury instytucjonalnej oraz zdolności współdziałania różnych podmiotów.

Niniejszy komentarz powstał z przekonania, że analiza ustawy o zarządzaniu kryzysowym nie może ograniczać się jedynie do klasycznej wykładni przepisów. Prawo kryzysowe jest prawem działania – jego sens ujawnia się dopiero w sytuacjach, w których czas, presja społeczna i ryzyko błędu mają kluczowe znaczenie. Dlatego w komentarzu konsekwentnie zestawiam treść przepisów z praktyką ich stosowania: wnioskami z kontroli NIK oraz raportami organizacji pozarządowych.

Szczególną uwagę poświęcono zagadnieniom, które w ostatnich latach stały się przedmiotem intensywnych sporów interpretacyjnych: rela-

cjom między administracją rządową a samorządową, charakterowi poleceń wydawanych w sytuacjach kryzysowych, znaczeniu planowania i raportowania zagrożeń, a także roli podmiotów niepublicznych – przedsiębiorców, operatorów infrastruktury krytycznej i organizacji pozarządowych.

Mam nadzieję, że lektura komentarza skłoni Czytelnika do krytycznego spojrzenia na system zarządzania kryzysowego, by lepiej zrozumieć jego ograniczenia i potencjał. Jeśli ta publikacja pomoże lepiej przygotować się na kolejny kryzys, to spełni swój podstawowy cel.

dr hab. Mariusz Szyrski, prof. UKSW

USTAWA

z dnia 26 kwietnia 2007 r.

o zarządzaniu kryzysowym

(Dz.U. z 2023 r. poz. 122; zm.: Dz.U. z 2024 r. poz. 834, poz. 1222, poz. 1473, poz. 1572, poz. 1907; z 2025 r. *poz. 1795*)

Art. 1. [Przedmiot ustawy]

Ustawa określa organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego oraz ich zadania i zasady działania w tej dziedzinie, a także zasady finansowania zadań zarządzania kryzysowego.

1. Komentowana ustawa weszła w życie 22.08.2007 r. Można by zatem powiedzieć, że jest to ustawa „wiekowa” jak na warunki polskiej legislacji. Doczekała się 31 nowelizacji oraz 7 tekstów jednolitych.
2. Artykuł 1 stanowi, że ustawa określa organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego oraz ich zadania i zasady działania w tej dziedzinie, a także zasady finansowania zadań zarządzania kryzysowego. W przepisie tym ustawodawca posłużył się pojęciem organu, które

w wyniku wielokrotnych nowelizacji ustawy nie jest już właściwym określeniem. Nie wszystkie wskazane w ustawie podmioty mogą zostać zaliczone do organów, w tym do organów administracji publicznej. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym w swojej treści posługuje się bowiem nazwami różnorodnych podmiotów (np. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Zespół Zarządzania Kryzysowego), które nie są organami administracji publicznej, lecz stanowią inną formę podmiotów administrujących i wykonujących zadania publiczne. Jako przykład definicji organu można wskazać art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a., w którym przewiduje się, że ilekroć w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego jest mowa o organach administracji publicznej rozumie się przez to ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespólonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2 k.p.a. Kłasyfikacyjnie i doktrynalnie za organ administracji publicznej uznaje się „człowieka (lub grupę ludzi w przypadku organu kolegiałnego) znajdującego się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego; powołanego w celu realizacji norm prawa administracyjnego, w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu; działającego w granicach przyznanych mu przez prawo kompetencji”¹. Stąd pojęcie organu użyte w art. 1 u.z.k. wydaje się obecnie zbyt wąskie.

3. Komentowany przepis posługuje się zwrotem „zadania i zasady działania w tej dziedzinie”. W tym miejscu można nawiązać do art. 29 ust. 1 ustawy z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2025 r. poz. 1275), w którym określono dział „sprawy wewnętrzne”, obejmujący m.in. zarządzanie kryzysowe (obok takich obszarów jak: ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego; ochrona granicy Państwa, kontrola ruchu granicznego i cudzoziemców oraz koordynacja działań związanych z polityką migracyjną państwa; ochrona ludności i obrony cywilnej; ochrona przeciwpożarowa).

¹ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 129–130.

4. Treść art. 1 u.z.k. można również rozpatrywać przez pryzmat konstytucyjnej zasady praworządności określonej w art. 7 Konstytucji RP. Jest to zasada, która wskazuje, że organy administracji publicznej mogą działać na podstawie prawa i w jego granicach. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, a ściślej jej art. 1, stanowi właśnie tego rodzaju podstawę ustrojową do działania dla podmiotów administrujących w zakresie zarządzania kryzysowego.
5. Mając na uwadze pojęcie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, trzeba powiązać ustawę o zarządzaniu kryzysowym z przepisami ustawy z 5.12.2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. poz. 1907 ze zm.). W art. 2 ust. 4 u.o.l.o.c. prawodawca zawarł skomplikowany do interpretacji zapis, zgodnie z którym realizacja zadań ochrony ludności i obrony cywilnej w sytuacjach kryzysowych odbywa się na podstawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Z tego przepisu, a także z treści innych przepisów nie wynika *expressis verbis*, w których przypadkach należy stosować odpowiednie przepisy². Problematyczne jest także to, że z proceduralnego punktu widzenia nie ma „momentu”, w którym rozpoczyna się sytuacja kryzysowa – w szczególności przepisy nie przewidują żadnego aktu rozpoczynającego formalnie tę sytuację (lub kończącą ją), jak to ma miejsce w przypadku sytuacji nadzwyczajnych.

Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej odwołuje się do przepisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym w następujących przypadkach:

- art. 4 ust. 2: „Realizacja zadań ochrony ludności i obrony cywilnej odbywa się z uwzględnieniem odporności infrastruktury i zasobów, w tym na zagrożenia czasu wojny, polegającej na zapewnieniu ciągłości działania w przypadku uszkodzenia bądź zniszczenia części infrastruktury lub zasobów, w tym przez ich zastępowalność, na podstawie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym”;
- art. 5 ust. 1: „Zadania ochrony ludności i obrony cywilnej są wykonywane przez organy ochrony ludności i obrony cywilnej oraz podmioty

² Zob. M. Szyrski [w:] *Ochrona ludności i obrona cywilna. Komentarz*, red. M. Szyrski, Warszawa 2025, LEX, art. 2.

ochrony ludności i obrony cywilnej, w zależności od rodzaju i skali zagrożeń i właściwości tych organów lub podmiotów, na zasadach przewidzianych w niniejszej ustawie oraz innych przepisach prawa, w szczególności w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej [...], ustawie z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym [...], ustawie z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej [...] oraz ustawie z 11.03.2022 r. o obronie Ojczyzny [...]”;

- art. 5 ust. 2: „Podmioty ochrony ludności i obrony cywilnej są obowiązane do współpracy z organami ochrony ludności i obrony cywilnej, stosownie do swoich możliwości, kompetencji, obszaru działania oraz zakresu działania ujętego w planach, o których mowa w art. 5 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, i planach ciągłości działania”;
- art. 38: „Organy ochrony ludności i Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa uwzględniają w planach, o których mowa w art. 5 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym:
 - 1) plany ewakuacji ludności;
 - 2) wyciągi z Centralnej Ewidencji Zasobów, Centralnej Ewidencji OZO oraz Ewidencji Obrony Cywilnej;
 - 3) wykazy zapasowych ujęć wody lub sposobu dostarczania wody w przypadku uszkodzenia wodociągu;
 - 4) wykazy źródeł energii;
 - 5) lokalizację magazynów zasobów ochrony ludności;
 - 6) miejsca udzielania pomocy humanitarnej;
 - 7) procedury występowania o udzielenie pomocy humanitarnej i pomocy doraźnej oraz sposobu udzielania tej pomocy”;
- art. 66: „Organy wymienione w art. 9 ust. 1 pkt 1 lit. a–c oraz pkt 2 lit. b realizują zadania z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej przy pomocy odpowiednich zespołów zarządzania kryzysowego, o których mowa w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym”;

- art. 118 ust. 4: „W czasie stanu wojennego i w czasie wojny wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego, powiatowy zespół zarządzania kryzysowego oraz gminny zespół zarządzania kryzysowego, o których mowa w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, wspierają realizację zadań obrony cywilnej przez wojewodę, starostę oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta)”.
6. Ustawa z 11.03.2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2025 r. poz. 825 ze zm.) nawiązuje do ustawy o zarządzaniu kryzysowym w następujących przepisach:
- art. 11 ust. 3 u.o.O.: „Siły Zbrojne mogą brać udział w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, działaniach antyterrorystycznych, działaniach z zakresu ochrony mienia, akcjach poszukiwawczych, akcjach ratowania lub ochrony zdrowia i życia ludzkiego, ochronie i obronie cyberprzestrzeni, oczyszczaniu terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianiu, a także w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego”;
 - art. 21 ust. 2 pkt 1 u.o.O.: „Do zakresu działania Dowódcy Operacyjnego należy w szczególności:
 - 1) wykonywanie zadań Ministra Obrony Narodowej w zakresie ochrony granicy państwowej w przestrzeni powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej w czasie pokoju, w sytuacji kryzysowej lub w czasie wojny”;
 - art. 22 ust. 2 pkt 4 u.o.O.: „Do zakresu działania Dowódcy Wojsk Obrony Terytorialnej należy w szczególności: [...]
 - 4) szkolenie rezerw osobowych na potrzeby użycia w sytuacji kryzysowej lub w czasie wojny oraz utrzymywania ich w gotowości do tego użycia”;
 - art. 22 ust. 2 pkt 6 u.o.O.: „Do zakresu działania Dowódcy Wojsk Obrony Terytorialnej należy w szczególności: [...]
 - 6) planowanie, koordynacja i wykonywanie zadań związanych z udziałem oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, działań w zakresie ochrony mienia, w akcjach poszukiwawczych oraz w akcjach

ratowania lub ochrony zdrowia i życia ludzkiego, a także koordynacja realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego zgodnie z ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym [...]”;

- art. 175 ust. 1 pkt 2 u.o.O.: „Żołnierze OT mogą być wezwani do stawienia się w trybie natychmiastowego stawiennictwa do pełnienia terytorialnej służby wojskowej rotacyjnie w celu: [...]

2) udziału jednostek wojskowych w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, działaniach antyterrorystycznych i z zakresu ochrony mienia, akcjach poszukiwawczych oraz ratowania lub ochrony zdrowia i życia ludzkiego, oczyszczaniu terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianiu, a także w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego”;

- art. 480b ust. 1 u.o.O.: „Minister Obrony Narodowej, w przypadkach uzasadnionych wyjątkowymi warunkami pełnienia służby, miejscem jej pełnienia, jej właściwością lub kwalifikacjami żołnierza, w sytuacji wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, zadań zapewniających bezpieczeństwo zewnętrzne państwa oraz zadań realizowanych w ramach uczestniczenia w systemie przekazywania środków zaopatrzenia i sprzętu wojskowego na rzecz państw obcych, w tym wykonywanych w skróconych terminach ich realizacji, niezależnie od czasu pełnienia przez żołnierza służby wojskowej może przyznać żołnierzowi, w formie decyzji, świadczenie motywacyjne, określając jego wysokość i czas jego otrzymywania”;

- art. 618 ust. 1 u.o.O.: „Na osoby posiadające obywatelstwo polskie, które ukończyły 16, a nie przekroczyły 60 lat życia, może być nałożony obowiązek świadczeń osobistych, polegających na wykonywaniu różnego rodzaju prac doraźnych na rzecz przygotowania obrony państwa albo zwalczania klęsk żywiołowych, likwidacji ich skutków oraz zarządzania kryzysowego”;

- art. 628 ust. 1 u.o.O.: „Na urzędy i instytucje państwowe, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne, a także osoby fizyczne może być nałożony obowiązek świadczeń rzeczowych, polegających na oddaniu do używania posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych

na cele przygotowania obrony państwa albo zwalczania klęsk żywiołowych, likwidacji ich skutków oraz zarządzania kryzysowego”;

- art. 650 pkt 2 u.o.O.: „Zadania przedsiębiorców w zakresie ochrony obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa stanowią zadania, o których mowa w art. 613 ust. 2 i 3 oraz w:

2) przepisach wydanych na podstawie art. 6 ust. 7 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym [...], w zakresie zadań z obszaru ochrony infrastruktury krytycznej”.

7. Odniesienia do ustawy o zarządzaniu kryzysowym znajdują się w wielu ustawach z zakresu prawa materialnego i ustrojowego. W zakresie pierwszej grupy należy wskazać np.:

- ustawę z 24.08.1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2025 r. poz. 188);
- ustawę z 8.09.2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U. z 2025 r. poz. 91 ze zm.);
- ustawę z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2025 r. poz. 960 ze zm.);
- ustawę z 24.07.2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2022 r. poz. 1389);
- ustawę z 22.11.2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego (Dz.U. z 2025 r. poz. 1354);
- ustawę z 29.11.2000 r. – Prawo atomowe (Dz.U. z 2026 r. poz. 1).

8. W latach 2024–2025 toczyły się szerokie prace rządowe nad nowelizacją ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Zgodnie z uzasadnieniem do rządowego projektu nowelizacji ustawy³: „Projektowane zmiany w założeniu zmierzają do wzmocnienia systemu zarządzania kryzysowego w szczególności w zakresie zarządzania ryzykiem i ochrony ludności z uwzględnieniem postanowień decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/EU z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności oraz Ramowego programu działań na lata

³ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz niektórych innych ustaw, IX kadencja, druk sejm. nr 203, s. 1 i n.

2015–2030 w sprawie ograniczenia ryzyka katastrof. [...] Konieczne jest wprowadzenie przepisów zobowiązujących podmioty zaangażowane w proces zarządzania ryzykiem do opracowania i aktualizowania dokumentów w tym zakresie, a także wdrażania Ramowego programu działań na lata 2015–2030 w sprawie ograniczenia ryzyka katastrof. Wskazane jest dostosowanie terminologii do regulacji unijnych, co stworzy efektywne narzędzia do prowadzenia oceny ryzyka i zarządzania nim. [...] W przypadku planów zarządzania kryzysowego – opracowywane do tej pory plany zarządzania kryzysowego podzielone zostaną na plany zarządzania ryzykiem oraz plany reagowania kryzysowego, tj.:

- plany zarządzania ryzykiem w odniesieniu do działań uczestników zarządzania kryzysowego w zakresie zapobiegania sytuacji kryzysowej oraz przygotowywania do przejmowania nad nią kontroli,
- plany reagowania kryzysowego w odniesieniu do działań uczestników zarządzania kryzysowego w zakresie reagowania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej oraz usuwaniu jej skutków.

[...] Przewiduje się wprowadzenie dla organów administracji rządowej obowiązku wdrażania Ramowego Programu Działań na lata 2015–2030 na rzecz ograniczenia ryzyka katastrof oraz pełnienie przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa funkcji krajowego punktu kontaktowego dla Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw jego wdrażania. [...] Ponadto w odniesieniu do zmian dotyczących infrastruktury krytycznej – istotną zmianą jest to, iż zostanie dokonany jej podział na taką, której zniszczenie lub zakłócenie będzie miało niekorzystny wpływ na:

- funkcjonowanie państwa i zaspokojenie potrzeb obywateli,
- lokalną społeczność danego województwa.

[...] Planowane jest wprowadzenie instytucji koordynatora do spraw ochrony infrastruktury krytycznej u wszystkich operatorów infrastruktury krytycznej. Operatorzy infrastruktury krytycznej we wszystkich systemach infrastruktury krytycznej będą wyznaczać osobę koordynującą działania na linii operator – organy administracji publicznej. [...] Projekt wprowadza ujednolicenie terminologii w obszarze szkoleń i ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego na poziomie ministra kierują-

cego działem administracji rządowej oraz kierownika urzędu centralnego oraz zadanie w postaci wskazania, iż mają oni możliwość zarządzania, organizacji i prowadzenia szkoleń i ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego – w odniesieniu do ćwiczeń krajowych, jak również udziału w ćwiczeniach międzynarodowych”.

Art. 2. [Pojęcie zarządzania kryzysowego]

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.

1. Artykuł 2 u.z.k. jest niewątpliwie jednym z fundamentalnych przepisów ustawy. Przewiduje on bowiem definicję legalną pojęcia zarządzania kryzysowego. Definicja ta była wielokrotnie komentowana w doktrynie prawa z uwagi na jej szeroki zakres przedmiotowy.

Ciekawą analizę aksjologiczną przeprowadził np. Trybunał Konstytucyjny jeszcze na kanwie poprzednio obowiązującej wersji pojęcia zarządzania kryzysowego. W wyroku TK z 21.04.2009 r., K 50/07⁴, Trybunał rozważał zakres niektórych pojęć ustawy o zarządzaniu kryzysowym. W okresie wydania orzeczenia brzmienie definicji legalnej pojęcia zarządzania kryzysowego było następujące: „Ilekcóż w ustawie jest mowa o: 1) sytuacji kryzysowej – należy przez to rozumieć sytuację będącą następstwem zagrożenia i prowadzącą w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów

⁴ Wyrok TK z 21.04.2009 r., K 50/07, OTK-A 2009/4, poz. 51.

nadzwyczajnych, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Główna argumentacja TK w przedmiotowym orzeczeniu była następująca:

„Po pierwsze – «sytuacja kryzysowa» jest to sytuacja, która stanowi «następstwo zagrożenia». Definicja nie precyzuje, o jakie zagrożenia chodzi. Dopiero z art. 23 ustawy, określającego przesłanki wprowadzenia tzw. stopni alarmowych, wynika, że chodzi głównie o zagrożenia o charakterze terrorystycznym. Nasilenie elementów składających się na «sytuację kryzysową» nie może być jednak tak znaczne, aby uzasadniało zastosowanie środków specyficznych dla stanów nadzwyczajnych, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji.

Po drugie – sytuacja «zagrożenia» ma prowadzić «do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych». Pojęcie «wzťahów społecznych» jest znane przede wszystkim w naukach społecznych (socjologii, politologii, psychologii społecznej). Na gruncie prawa jest trudne do zaakceptowania, tym bardziej, że nawet w naukach społecznych nie ma jednolitej definicji tego pojęcia, jak również nie występuje jedna typologia «wzťahów społecznych». Pojęcie to ze względu na swoją wieloznaczność nie może być akceptowane jako element definicji ustawowej. Wszystkie próby precyzyjnego określenia «wzťahów społecznych» należy traktować jako hipotezy badawcze o niewielkim znaczeniu dla analizy prawnej.

Po trzecie – «zerwaniu» lub «znacznemu naruszeniu wzťahów społecznych» towarzyszyć musi «poważne zakłócenie w funkcjonowaniu instytucji publicznych». W tej części definicji również można dostrzec niejasności, które przejawiają się głównie poprzez niedookreślone pojęcie «instytucji publicznych». W szczególności niejasna jest relacja tego pojęcia do pojęć pokrewnych, występujących w ustawie (organ administracji rządowej – np. art. 13 ust. 1, organ administracji publicznej – np. art. 13 ust. 3, instytucje i przedsiębiorcy – art. 3 ust. 2, służby – art. 9,

art. 14, art. 17, art. 19). Według zasady racjonalności językowej ustawodawcy, do oznaczenia jednakowych pojęć powinno się używać jednakowych określeń, a różnych pojęć nie powinno się oznaczać tymi samymi określeniami. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, pojęcie «instytucji publicznych» nie pozwala na zakreszenie kręgu podmiotowego objętych nim jednostek organizacyjnych. Ponadto, trudno jednoznacznie określić, na czym polegają «poważne», a na czym «mniej poważne» zakłócenia w funkcjonowaniu instytucji publicznych i jaki charakter owe «zakłócenia» powinny mieć, aby dopuszczalne było zastosowanie rygorów ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Użycie sformułowania «zakłócenie w funkcjonowaniu instytucji publicznych», jako jednej z przesłanek uznania sytuacji zagrożenia za «sytuację kryzysową», stwarza zbyt szeroki margines swobody interpretacyjnej. Można zatem przyjąć, że kolejny element definicji, zawartej w art. 3 pkt 1 ustawy, jest nieprecyzyjny i niemożliwy do zaakceptowania z punktu widzenia art. 2 Konstytucji.

Po czwarte – analizowana definicja zawiera element negatywny, tzn. sytuacja kryzysowa nie może być utożsamiana ze stanami nadzwyczajnymi, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji. Ustawa zasadnicza zawiera zamknięty katalog stanów nadzwyczajnych, ustanawiając tym samym zakaz wprowadzania na drodze ustawowej innych stanów nadzwyczajnych. Wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych jest, w świetle art. 228 ust. 1 Konstytucji, dopuszczalne «w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające», to znaczy jeżeli są niewystarczające dla ich zwalczania [...].

Po piąte – podjęcie próby wyjaśnienia pojęcia «sytuacja kryzysowa» za pomocą jeszcze bardziej skomplikowanego i niejasnego terminu «więzi społeczne» prowadzi do naruszenia zasad techniki prawodawczej. Brak dostatecznej określoności przepisu powoduje w konsekwencji niepewność adresatów co do ich praw i obowiązków. Definicja «sytuacji kryzysowej» sformułowana na użytek ustawy, w zakresie, w jakim jest oparta o przesłankę «zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych», zamiast wyjaśniać znaczenie użytego przez ustawodawcę terminu, za-