

**Grzegorz Wilk-Jakubowski\*, Radosław Harabin\*\***

**PRZEMIANY SYSTEMU  
ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO W POLSCE  
W OBLICZU WOJNY NA UKRAINIE  
W ŚWIETLE UREGULOWAŃ PRAWNYCH**

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest udzielenie odpowiedzi na pytanie badawcze: czy wybuch wojny na Ukrainie w 2022 roku przyczynił się do modyfikacji polskiego systemu zarządzania kryzysowego. W niniejszym artykule przyjęto tezę, że agresja Rosji na Ukrainę spowodowała przemiany polskiego systemu zarządzania kryzysowego. W przypadku potwierdzenia powyższej tezy zasadne będzie przedstawienie modyfikacji polskiego systemu zarządzania kryzysowego, które zostały wprowadzone w odpowiedzi na wyżej wymienione zagrożenie. Celem zobiektywizowania wniosków zastosowano triangulację metod badawczych. W artykule wykorzystano metodę deskrypcyjną, instytucjonalno-prawną oraz metodę badania dokumentów. Analizą objęto akty prawne modyfikujące wyżej wymieniony system. W wyniku przeprowadzonych badań sformułowana we wstępie do niniejszego artykułu teza została przyjęta. Dzięki temu w niniejszym artykule zaprezentowano nowe rozwiązania prawne przewidziane w Ustawie z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz Ustawie z dnia 7 października 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców. Rozwiązaniami tymi są polecenia adresowane do szerokiego kręgu odbiorców (w tym przedsiębiorstw), wydawane przez Prezesa Rady Ministrów, ministrów, a także wojewodów. Ustalono, że w okresie do 25 lutego 2023 r. z uprawnień tych korzystał zarówno Prezes Rady Ministrów, jak i wojewodowie. Stwierdzono, że nie jest możliwe określenie skali wykorzystania powyższego narzędzia, a także zakresu przedmiotowego poleceń, gdyż nie wymagają one podania ich do wiadomości publicznej. Powyższe rozwiązanie w ocenie autorów stanowi radykalną zmianę pragmatyki funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego. W toku badań ustalono również, że w wyniku zastosowania powyższego narzędzia nastąpiło poszerzenie zakresu znaczeniowego

---

\* Staropolska Akademia Nauk Stosowanych w Kielcach, e-mail: grzegorzwilkjakubowski@wp.pl, ORCID: 0000-0002-3906-4103.

\*\* Staropolska Akademia Nauk Stosowanych w Kielcach, e-mail: r.harabin@stans.edu.pl, ORCID: .0000-0002-5180-5840.

zarządzania kryzysowego w ogóle – nie ogranicza się ono już do fizycznej ochrony ludzi, mienia i środowiska, lecz obejmuje również kształtowanie świadomości społecznej, które to bliżej wiąże się z pojęciem zarządzania ryzykiem katastrof.

**Słowa kluczowe:** system zarządzania kryzysowego, wojna na Ukrainie, kryzys uchodźczy

## Wstęp

Jednym z zadań państwa (władzy publicznej) wynikającym z Konstytucji RP z 1997 roku jest zapewnienie obywatelom bytu w bezpiecznych warunkach, niezagrażających ich życiu i zdrowiu<sup>1</sup>. W obowiązującym do 1997 roku porządku prawnym określone były jedynie sposoby działania organów administracji publicznej w sytuacjach występowania zagrożeń typowych (charakteryzujących się dużą częstotliwością występowania oraz niewielkimi skutkami, kiedy to wyspecjalizowane podmioty systemu bezpieczeństwa posiadały siły i środki adekwatne do ich skutecznej eliminacji) oraz ekstremalnych (występujących rzadziej, ale skutkujących wielką liczbą ofiar lub rannych, wysokimi stratami materialnymi, a także poważnymi konsekwencjami dla środowiska, kiedy to „powrót do stanu normalności” wymagał wykorzystania dodatkowych środków konstytucyjnych przewidzianych w rozdziale XI Konstytucji: *Stany nadzwyczajne*). Niedostatki dotychczasowych rozwiązań prawnych ukazała tragiczna w skutkach powódź z 1997 roku (woda zalała ponad 2% powierzchni kraju, zniszczeniu lub uszkodzeniu uległo 680 tys. mieszkań, 14,4 tys. kilometrów dróg, 4 tys. mostów, wysokość strat materialnych oszacowano na 12,5 mld zł, co stanowiło niemal 1/10 dochodów przewidywanych w budżecie państwa na 1997 rok)<sup>2</sup>.

Z uwagi na fakt, że władza publiczna ma obowiązek zapewnić obywatelom bezpieczeństwo przy jednoczesnym poszanowaniu ich praw i wolności – zgodnie z zasadą legalizmu<sup>3</sup> – przystąpiono do tworzenia systemu zarządzania kryzysowego, stanowiącego odpowiedź na zagrożenia, które co prawda wymagają podjęcia szczególnych działań, jednak

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, art. 5 (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

<sup>2</sup> *Działania rządu i parlamentu po 1997 r. w sferze ochrony przeciwpowodziowej*, „Opinie i ekspertyzy”, 2010, nr 132, s. 6; zob. też: *Dorzecze Wisły. Monografia powodzi lipiec 1997*, red. J. Grela, H. Słota, J. Zieliński, Warszawa 1999, s. 143–145; D. Riegert, *Powodzie historyczne w Polsce [w:] Doraźne metody ochrony stosowane podczas powodzi ze szczególnym uwzględnieniem rękawów przeciwpowodziowych*, red. D. Riegert [i in.], Józefów 2012, s. 29.

<sup>3</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej..., art. 7.

nie spełniają przesłanek koniecznych do wprowadzenia jednego z przewidzianych w Konstytucji stanów nadzwyczajnych<sup>4</sup>. Uzyskanie konsensusu politycznego w tej materii zajęło 10 lat (akceptacji nie uzyskały cztery projekty ustaw regulujące organizację oraz funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego w Polsce wniesione do Marszałka Sejmu RP między kwietniem 2000 a marcem 2006 roku)<sup>5</sup>. Pierwsza samoistna regulacja prawna normująca funkcjonowanie tego systemu została uchwalona 26 kwietnia 2007 roku (jej projekt złożył do Marszałka Sejmu RP 27 czerwca 2006 roku Prezes Rady Ministrów – Kazimierz Marcinkiewicz)<sup>6</sup>. Podkreślić należy, że od tego czasu wielokrotnie wprowadzano zmiany w wyżej wymienionym akcie prawnym mające na celu doskonalenie systemu zarządzania kryzysowego w Polsce. Dotyczyły one zarówno kwestii fundamentalnych (do których zaliczyć należy w szczególności zmianę definicji legalnej sytuacji kryzysowej i zarządzania kryzysowego<sup>7</sup>), jak i szczegółowych rozwiązań organizacyjnych (np. uszczuplenie zadań wykonywanych przez wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego o pełnienie całodobowego dyżuru lekarza koordynatora ratownictwa medycznego<sup>8</sup>). Zmiany te były wdrażane zarówno ze względu na konieczność transpozycji aktów prawnych Unii Europejskiej do krajowego porządku prawnego (np. wdrożenie dyrektywy 2004/108/WE<sup>9</sup>), jak i pod wpływem

<sup>4</sup> Sytuacja kryzysowa stanowi zatem pojęcie pośrednie, wypełniające obszar pomiędzy tym zagrożeniami typowymi a szczególnymi. Por. M. Brzeziński, *Sytuacja kryzysowa w rozumieniu ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, „e-Politikon”, 2013, nr 6, s. 89–96.

<sup>5</sup> G. Wilk-Jakubowski, *Normative Dimension of Crisis Management System in the Third Polish Republic of Poland in an International Context – Organizational and Economic Aspects*, Łódź–Warszawa 2019, s. 46–47; *Rządowy projekt ustawy o gotowości cywilnej i cywilnym zarządzaniu kryzysowym w czasie pokoju*, druk sejmowy nr 1861 z dn. 18 kwietnia 2000 roku, Sejm III kadencji; *Poselski projekt ustawy o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym*, druk sejmowy nr 2953 z dn. 30 kwietnia 2004 roku, Sejm IV kadencji; *Rządowy projekt ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, druk sejmowy nr 3973 z dn. 26 kwietnia 2005 roku, Sejm IV kadencji; *Poselski projekt ustawy o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym*, druk sejmowy nr 805 z dn. 23 marca 2006 roku, Sejm V kadencji.

<sup>6</sup> *Rządowy projekt ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, druk sejmowy nr 770 z dn. 27 czerwca 2006 roku, Sejm V kadencji. Zob. też.: Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007, nr 89, poz. 590, z późn. zm.); R. Harabin, *Functional-Pragmatic Theory of Crisis Management – Organizational and Financial Aspects. Polish Casus in Territorial Implementation*, Łódź–Warszawa 2021, s. 58.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2009, nr 131, poz. 1076).

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2009, nr 11, poz. 59, z późn. zm.).

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2009, nr 85, poz. 716).

działalności krajowych instytucji (np. orzeczeń wydawanych przez organ władzy sądowniczej – Trybunał Konstytucyjny<sup>10</sup>). Celem niniejszego artykułu jest udzielenie odpowiedzi na pytanie badawcze: czy wybuch wojny na Ukrainie w 2022 roku przyczynił się do modyfikacji polskiego systemu zarządzania kryzysowego. Przyjęto tezę, że agresja Rosji na Ukrainę spowodowała przemiany polskiego systemu zarządzania kryzysowego. W przypadku potwierdzenia powyższej tezy zasadne będzie przedstawienie modyfikacji polskiego systemu zarządzania kryzysowego, które zostały wprowadzone w odpowiedzi na wyżej wymienione zagrożenie. Celem zobiektywizowania wniosków zastosowano triangulację metod badawczych. W artykule wykorzystano metodę deskrypcyjną, instytucjonalno-prawną oraz metodę badania dokumentów.

Literatura przedmiotu dotycząca polskiego systemu zarządzania kryzysowego jest bogata. Od 2007 roku napisano niemal 5000 pozycji na ten temat, z czego zdecydowaną większość stanowią artykuły w czasopiśmie naukowych oraz rozdziały w pracach zbiorowych. Najczęściej badacze podejmowali problem podstaw prawnych funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego<sup>11</sup>. Swoją uwagę badawczą często koncentrowali także na organizacji tego systemu oraz zadaniach podmiotów wchodzących w jego skład realizowanych w przypadku wystąpienia poszczególnych sytuacji kryzysowych (np. powodzi<sup>12</sup>, epidemii COVID-19<sup>13</sup> czy zamachów terrorystycznych<sup>14</sup>). Brak jest jakiegokolwiek opra-

<sup>10</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r. (Dz.U. 2009, nr 65, poz. 553).

<sup>11</sup> Przykład mogą stanowić: M. Bac, *Zarządzanie kryzysowe w organizacjach w kontekście polskiego ustawodawstwa*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie”, 2009, nr 1, s. 9–21; A. Białek, *Zarządzanie kryzysowe w prawie polskim* [w:] *Prawne, ekonomiczne i polityczne aspekty bezpieczeństwa w Europie: bezpieczeństwo międzynarodowe, bezpieczeństwo narodowe, zarządzanie kryzysowe*, red. R. Harabin, P. Ramiączek, G. Wilk-Jakubowski, Warszawa–Łódź 2018, s. 71–84.

<sup>12</sup> T. Olejarz, *Zarządzanie kryzysowe w przypadku wystąpienia powodzi – aspekt praktyczny*, Rzeszów 2017; *Zarządzanie kryzysowe – ochrona przed powodzią*, red. W. Czamary, A. Dubicki, M. Wiatkowski, Opole 2008; I. Protasowicki, *Zarządzanie kryzysowe w przypadku wystąpienia powodzi – aspekt praktyczny*, „Zeszyty Naukowe – Wyższa Szkoła Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie”, 2017, t. 15, z. 3, s. 145–147.

<sup>13</sup> Przykład mogą stanowić: P. Okulska, *Zarządzanie kryzysowe w czasie pandemii w gminie Słupca* [w:] *Bezpieczeństwo na co dzień, zarządzanie w codzienności*, red. K. Górecka, S. Niedźwiecki, Poznań 2021, s. 93–102; S. Kańduła, J. Przybylska, *Zarządzanie kryzysowe w gminach w reakcji na pierwszą falę pandemii COVID-19* [w:] *Finanse: wielowymiarowość procesów i perspektywy rozwoju*, red. S. Franek, Poznań 2022, s. 29–42.

<sup>14</sup> T. Bąk, *Zarządzanie kryzysowe w przypadku zamachu terrorystycznego*, „Zeszyty Naukowe – Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Łądowych we Wrocławiu”, 2010, r. 42,

cowania, w którym poruszony zostałby problem modyfikacji tego systemu w obliczu wojny na Ukrainie. Brak jakichkolwiek badań dotyczących najnowszych przemian polskiego systemu zarządzania kryzysowego, wprowadzonych w odpowiedzi na agresję Rosji na Ukrainę, ocenić należy negatywnie. Celem artykułu jest uzupełnienie luki zdiagnozowanej w literaturze przedmiotu. Odnotować należy, że w niniejszej pracy uwzględniony został stan prawny obowiązujący na dzień 25 lutego 2023 roku.

### **Przemiany podstaw normatywnych systemu zarządzania kryzysowego w Polsce w obliczu wojny na Ukrainie**

Inwazja Rosji na Ukrainę – rozpoczęta 24 lutego 2022 roku – spowodowała wystąpienie kryzysu uchodźczego. W ciągu niespełna 2 miesięcy – od wybuchu wojny do 20 kwietnia 2022 roku – Ukrainę opuściło w sumie 10 mln ludzi; stanowili oni niemal  $\frac{1}{4}$  populacji tego państwa<sup>15</sup>. Największa liczebnie grupa obywateli tego kraju zdecydowała się na poszukiwanie schronienia w tym czasie w Polsce (2,863 mln osób)<sup>16</sup>. Masowy napływ uchodźców stanowił wyzwanie dla systemu zarządzania kryzysowego. W szybkim czasie należało bowiem stworzyć punkty przyjęcia uchodźców, a także zapewnić zaspokojenie ich najważniejszych potrzeb socjalno-bytowych (w szczególności zagwarantować miejsce noclegu, żywność oraz najpotrzebniejsze środki higieny). Poza zapewnieniem pomocy natychmiastowej równolegle należało zaadaptować ramy prawne systemu zarządzania kryzysowego do nowej rzeczywistości.

Zaledwie 11 dni od rozpoczęcia wojny do Marszałka Sejmu RP wniesiony został *Rządowy projekt ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*<sup>17</sup>. Celem tego aktu prawnego, wyrażonym w jego uzasadnieniu, było stworzenie regulacji prawnej stanowiącej podstawę do zapewnienia legalnego pobytu obywatelom Ukrainy, którzy w wyniku działań wojennych zdecydowali

---

nr 3, s. 76–96; G. Wilk-Jakubowski [i in.], *Preparation of the Police in the Field of Counter-terrorism in Opinions of the Independent Counter-terrorist Sub-division of the Regional Police Headquarters in Cracow*, “Slovak Journal of Political Sciences”, 2022, nr 22, s. 174–208.

<sup>15</sup> G. Ramsay, *A quarter of Ukrainians have fled their homes. Here's where they've gone*, CNN, <https://cnn.com>, 25.02.2023 (25.02.2023).

<sup>16</sup> *Straż Graniczna*, Twitter, <https://twitter.com>, 25.02.2023 (25.02.2023).

<sup>17</sup> *Rządowy projekt ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*, druk sejmowy nr 2069 z dn. 7 marca 2022 roku, Sejm IX kadencji.

się na opuszczenie kraju swojego pochodzenia<sup>18</sup>. Projekt ten wprowadzał również zmiany w ustawie o zarządzaniu kryzysowym z 2007 roku polegające na umożliwieniu Prezesowi Rady Ministrów, z własnej inicjatywy albo na wniosek Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów lub ministra kierującego działem administracji rządowej, wydawania w czasie sytuacji kryzysowej poleceń – zarówno organom administracji rządowej, państwowym osobom prawnym, państwowym jednostkom organizacyjnym posiadającym osobowość prawną, organom jednostek samorządu terytorialnego, samorządowym osobom prawnym, samorządowym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej (w tym szkołom, inspekcjom czy sądom), jak również osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej (np. wspólnotom mieszkaniowym czy stowarzyszeniom zwykłym) oraz przedsiębiorcom. Polecenia te nie musiały mieć uzasadnienia i mogły być wydawane przede wszystkim w celu zagwarantowania właściwego funkcjonowania, ochrony, wzmocnienia lub odbudowy infrastruktury krytycznej, przejęcia kontroli nad sytuacją kryzysową, a także usunięcia jej skutków<sup>19</sup>. Miały być one wydawane w drodze decyzji administracyjnej i podlegać natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, a uchylane lub zmieniane w sytuacji, gdy przemawiał za tym interes społeczny (nawet w przypadku braku zgody stron). Zakres przedmiotowy tych poleceń nie mógł dotyczyć spraw, które zostały już rozstrzygnięte w drodze decyzji administracyjnej, a także czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych oraz czynności z zakresu ścigania wykroczeń<sup>20</sup>.

Wydając takie polecenia osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej oraz przedsiębiorcom, Prezes Rady Ministrów jest zobowiązany do wyznaczenia ministra kierującego działem administracji rządowej odpowiedzialnego za zawarcie umowy z określonym wyżej podmiotem (zadanie to może powierzyć do realizacji Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów) – wykonanie nałożonych na te podmioty zadań finansowane jest bowiem ze środków budżetu państwa (z części budżetowej, której dysponentem jest, odpowiednio, minister lub Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów). W przypadku, gdy wyżej wymieniona umowa nie zostanie zawarta – zadania wskazane w poleceniu są wykonywane na podstawie decyzji administra-

---

<sup>18</sup> *Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*, druk sejmowy nr 2069-uzas. z dn. 7 marca 2022 r., Sejm IX kadencji.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 28.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu..., art. 7a.

cyjnej, która podlega natychmiastowemu wykonaniu<sup>21</sup>. Do zamówień na usługi lub dostawy konieczne do wykonania wyżej wymienionych poleceń nie mają zastosowania przepisy Ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych. Na zamawiającego nałożono jedynie obowiązek zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych informacji o udzieleniu zamówienia w terminie 7 dni od dnia jego udzielenia. Wyżej wymienione rozwiązania zostały przyjęte 12 marca 2022 roku<sup>22</sup>.

Krytyczne stanowisko na temat ww. rozwiązań prawnych wyrażało wielu ekspertów oraz przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego. Przykład może stanowić Bernadeta Skóbel, radca prawny, kierownik działu monitoringu prawnego i ekspertyz Związku Powiatów Polskich. W jej ocenie rozwiązania przyjęte w nowelizacji ustawy o zarządzaniu kryzysowym z 12 marca 2022 roku wykraczają swym zakresem poza kryzys uchodźczy: „Czym innym jest wprowadzenie specprzepisów do tej sytuacji, którą mamy, a czym innym wprowadzanie bez konsultacji zmian, które zostaną w tej ustawie na wieki wieków i będą dotyczyć wszystkich innych sytuacji kryzysowych, na przykład powodzi. I na to nie możemy się zgodzić”<sup>23</sup>. Krytyczne opinie były wyrażane nie tylko pod adresem sposobu nowelizacji ww. usta-

<sup>21</sup> *Ibidem*, art. 7b, ust. 3.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. 2022, poz. 583, z późn. zm.). Nadmienić należy, że prawo do wydawania poleceń z klauzulą natychmiastowej wykonalności zostało także przyznane wojewodom – wobec wszystkich organów administracji rządowej działających na obszarze województwa, państwowych osób prawnych, organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych oraz samorządowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Polecenia te mogły być wydawane zarówno ustnie, pisemnie w formie adnotacji, telefonicznie, jak i za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub innych środków łączności. Wojewodowie zostali zobowiązani do niezwłocznego przekazywania informacji o wydanych poleceniach właściwego ministra. Mogli oni korzystać z tego uprawnienia do 31 maja 2022 roku. Zob. Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy..., art. 12 i 107. Po tym czasie wojewodowie zachowali prawo do wydawania poleceń na podstawie art. 25 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, mogą być one jednak wydawane jedynie wobec wszystkich organów administracji rządowej działających w województwie, a w sytuacjach nadzwyczajnych, do których od 3 grudnia 2010 roku zaliczane są sytuacje kryzysowe – także organów samorządu terytorialnego. Zob. Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, art. 1 (Dz.U. 2011, nr 22, poz. 114). Zob. też: Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, art. 25 (Dz.U. 2009, nr 31, poz. 206).

<sup>23</sup> R. Hrobaczewski, *Przy okazji specustawy rząd wprowadził polecenia do ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, Prawo, <https://www.prawo.pl>, 25.02.2023 (25.02.2023); I. Czerniak, *Obowiązki przedsiębiorstw – nowelizacja ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, WGO Legal, <http://www.wgolegal.pl>, 25.02.2023 (25.02.2023).

wy (uchwalenia tego aktu prawnego nie poprzedziła dyskusja na temat potrzeby, a także zasadności modyfikacji przepisów prawnych w tym zakresie), lecz także sprzeczności przyjętych rozwiązań z zasadą odpowiedniości. Dotychczas w przypadku sytuacji kryzysowych o zasięgu lokalnym do działania zobowiązany był wójt, burmistrz lub prezydent miasta, gdy był to zasięg ponadgminny – starosta, zaś w odniesieniu do sytuacji kryzysowych, które występowały na terytorium kilku powiatów – obowiązek zaangażowania w zarządzanie kryzysowe dotyczył wojewody. Po wejściu w życie nowelizacji ustawy o zarządzaniu kryzysowym z marca 2022 roku uzyskał on uprawnienia do podejmowania działań z zakresu koordynacji, w tym wydawania poleceń, które podlegały rygorowi natychmiastowej wykonalności. Nawet gdyby powiat chciał zaskarżyć wydane przez niego decyzje administracyjne, musiały one zostać zrealizowane, zanim sąd rozpozna skargę na ich wydanie<sup>24</sup>.

Pomimo powyższych zastrzeżeń ustawodawca, mając na celu zapewnienie sprawnej realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego – podjął działania ukierunkowane na rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do wydawania poleceń. Wdrożenia tego rozwiązania nie przewidywano w *Rządowym projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców*<sup>25</sup> z 13 lipca 2022 roku. Propozycja jego uchwalenia została zaproponowana przez Komisję Nadzwyczajną do spraw deregulacji dopiero 15 września 2022 roku (decyzję o ponownym skierowaniu analizowanego projektu ustawy do wyżej wymienionej Komisji celem przedstawienia sprawozdania podjęto na 61 posiedzeniu Sejmu RP podczas drugiego jego czytania)<sup>26</sup>. Ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców została uchwalona 7 października 2022 roku. Rozszerzała ona katalog podmiotów uprawnionych do wydawania poleceń. Prawo do ich wydawania uzyskali ministrowie kierujący działami administracji rządowej (było ono przedmiotowo ograniczone do zakresu ich działania)<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> *Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców*, druk sejmowy 2479 z dn. 13 lipca 2022 roku, Sejm IX kadencji.

<sup>26</sup> *Dodatkowe sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej do spraw deregulacji o rządowym projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców*, druk sejmowy nr 2584-A z dn. 15 września 2022 roku, Sejm IX kadencji.

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 7 października 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz.U. 2022, poz. 2185).



Polecenia te mogły być wydawane: podległym im lub przez nich nadzorowanym organom administracji rządowej; podległym im lub przez nich nadzorowanym państwowym osobom prawnym oraz państwowym jednostkom organizacyjnym posiadającym osobowość prawną; oraz spółkom, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonywali: ministrowie wydający polecenie, państwowe osoby prawne lub państwowe jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną, które były podległe ministrowi wydającemu polecenie lub były przez niego nadzorowane, a także inne spółki, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonywał minister wydający polecenie<sup>28</sup>. Odnotować należy, że zarówno cel wydania poleceń, jak i zakres przedmiotowy ich ograniczeń był analogiczny do poleceń wydawanych przez Prezesa Rady Ministrów. Mogły one być wydawane przez ministra na podstawie umowy zawartej z podmiotem lub w drodze decyzji administracyjnej podlegającej natychmiastowemu wykonaniu (po uzyskaniu opinii Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, która to zobowiązana została do wyrażenia swojej opinii w tym zakresie niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 3 dni od dnia otrzymania projektu polecenia). Wydane w ten sposób polecenia były finansowane z części budżetowej, której dysponentem był ten minister. Ministrowie wydający polecenia mieli obowiązek niezwłocznego poinformowania o tym fakcie Prezesa Rady Ministrów<sup>29</sup>.

### **Praktyka wydawania poleceń z mocą decyzji administracyjnej**

Polecenia z mocą decyzji administracyjnej były instrumentem znanym i stosowanym w zarządzaniu kryzysowym jeszcze przed wybuchem wojny na Ukrainie. Nowelizacja ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>30</sup> z 2010 roku poszerzyła rozumienie stanu nadzwyczajnego również o zakres pojęcia sytuacji kryzysowej. Tym samym instrument wydawania poleceń przez wojewodę został włączony do systemu zarządzania kryzysowego. Jest to rozwiązanie mające większe rygory prawne niż powyżej przedstawione prerogatywy Prezesa Rady Ministrów. Polecenie wojewody może dotyczyć tylko administracji publicznej, wymaga uzasadnienia i musi zostać podane do wiadomości opinii publicznej. Było ono wykorzystywane również po wybuchu wojny na Ukrainie – głównie w kontekście organizacji zakwaterowania i wy-

<sup>28</sup> *Ibidem*, art. 27.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o wojewodzie..., art. 1.

żywienia osób, które zostały zmuszone do opuszczenia Ukrainy w wyniku działań wojennych<sup>31</sup>. Jednakże, co istotne z punktu widzenia tematu artykułu, radykalną zmianę pragmatyki funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego stanowi możliwość wydawania poleceń przez Prezesa Rady Ministrów<sup>32</sup>. Dotyczy to bowiem szerokiego katalogu podmiotów (w tym przedsiębiorstw), a co najważniejsze, nie wymaga uzasadnienia ani podania do opinii publicznej. Tym samym ustalenie pełnego zakresu wydawanych poleceń w trybie przewidzianym przez ustawę o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa jest bez mała niemożliwe. Opierając się na kwerendzie internetowej, ustalono przykłady zastosowania tego instrumentu prawnego do regulacji kwestii z zakresu zarządzania kryzysowego po wybuchu wojny na Ukrainie. Zanim jednak zostaną one przedstawione, należy zwrócić uwagę na skalę możliwości wydawania poleceń. Odpowiedź podsekretarza stanu w KPRM Jarosława Wenderlicha na zapytanie poselskie dotyczące poleceń Prezesa Rady Ministrów wprowadzonych na podstawie regulacji antycovidowidowych<sup>33</sup> odślania skalę zjawiska. Tylko od marca do 5 września 2020 roku Prezes Rady Ministrów wydał 92 takie polecenia – 85 na wniosek wojewodów, 7 z własnej inicjatywy<sup>34</sup>. Dotyczyły one przykładowo zrealizowania zakupów sprzętu medycznego przez trzy spółki Skarbu Państwa: KGHM, Lotos i Agencję Rozwoju Przemysłu, czy wykonywania testów covidowych<sup>35</sup>. Najgłośniejszymi chyba poleceniami Prezesa Rady Ministrów wydanymi na podstawie „ustawy covidowej” były decyzje z 16 kwietnia 2020 roku dotyczące przygotowania wyborów prezyden-

<sup>31</sup> Polecenie Wojewody Pomorskiego z dnia 17 marca 2022 o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z wybuchem wojny na terenie tego państwa, BZK-V.6333.194.2022, a także Polecenie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w sprawie organizacji zakwaterowania i wyżywienia osób, które zostały zmuszone do opuszczenia Ukrainy w wyniku działań wojennych i którzy znaleźli się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od 24 lutego 2022 r. oraz uruchomienie systemu raportowania dotyczącego ilości i stopnia zajętości miejsc z obszaru powiatu, ZK-I.6331.4.12.2022.

<sup>32</sup> Analogiczne uprawnienia przyznane zostały wojewodom jedynie na czas określony do 31 maja 2022 roku.

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, art. 11, ust. 4 (Dz. U. 2023, poz. 185, 240).

<sup>34</sup> *Odpowiedź na zapytanie nr 886, w sprawie decyzji podjętych na mocy art. 11 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19*, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl>, 25.02.2023 (25.02.2023).

<sup>35</sup> *Ibidem*.

kich w formie korespondencyjnej przez Poczta Polska i Polską Wytwórnę Papierów Wartościowych<sup>36</sup>.

Przykładem wykorzystania poleceń Prezesa Rady Ministrów w zarządzaniu kryzysowym po wybuchu wojny na Ukrainie była kampania #StopRussiaNow. 22 marca 2022 roku wydał on polecenie Bankowi Gospodarstwa Krajowego dotyczące realizacji ww. kampanii billboardowej. Jej koszt oszacował na 22 mln zł<sup>37</sup>. Celem kampanii miało być „budzenie sumień polityków Europy” – jak wyjaśnił Prezes Rady Ministrów<sup>38</sup>. Akcja polegała na umieszczeniu banerów na platformach i przyczepach samochodowych i ulokowaniu ich w różnych miastach Europy Zachodniej. Fotografie przedstawiały obrazy wojenne z Ukrainy zestawione ze zdjęciami życia mieszkańców krajów zachodnich. Billboardy ulokowano m.in. przed Koloseum w Rzymie, a także w Berlinie<sup>39</sup>.



**Zdjęcie 1. Kampania #StopRussiaNow**

Źródło: *Stop Russia Now. Polish Government launched billboard campaign*, TVP World, <https://tvpworld.com>, 25.02.2023 (25.02.2023).

<sup>36</sup> Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli. Działania wybranych podmiotów w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego, nr ewid. 79/2021/D/20/502/KAP, s. 6.

<sup>37</sup> *Ile kosztuje rządowa kampania #StopRussiaNow? Mamy odpowiedź*, TVN 24, <https://tvn24.pl>, 25.02.2023 (25.02.2023).

<sup>38</sup> *Rząd znowu atakuje plakatami. Poprzednie kampanie wzbudzały wiele kontrowersji*, Money.pl, <https://www.money.pl>, 25.02.2023 (25.02.2023).

<sup>39</sup> *Ibidem*.

Konsekwencję wykorzystania instrumentu prawnego polecenia do realizacji kampanii billboardowej stanowi poszerzenie rozumienia zarządzania kryzysowego w ogóle. Ustawowa definicja tego pojęcia<sup>40</sup>, literatura przedmiotu<sup>41</sup>, a także zakres zagrożeń branych od uwagę w planach zarządzania kryzysowego<sup>42</sup> wskazują na rozumienie zarządzania kryzysowego jako fizycznej ochrony ludzi mienia i środowiska. Kształtowanie świadomości społecznej bliżej wiąże się z pojęciem zarządzania ryzykiem katastrof<sup>43</sup>.

Problem poszerzenia zakresu znaczeniowego zarządzania kryzysowego nie wystąpił natomiast w dwóch kolejnych przykładach wykorzystania instrumentu polecenia przez Prezesa Rady Ministrów. Oba przypadki dotyczyły zagrożeń w dostawach surowców energetycznych. W pierwszym przypadku Prezes Rady Ministrów wydał polecenie Polskiej Spółce Gazownictwa oraz PGNiG Obrót Detaliczny. Dotyczyło ono przywrócenia dostaw gazu dla mieszkańców gmin, w których działalności zaprzestała firma Novatek Green Energy, objęta sankcjami ze strony polskich władz. Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez rzecznika rządu – Piotra Müllera, decyzja Prezesa Rady Ministrów została wydana na mocy ustawy o zarządzaniu kryzysowym<sup>44</sup>. Działania interwencyjne objęły 10 gmin: Cegłów, Kałuszyn, Lubień Kujawski, Lubowidz, Łeba, Mieścisko, Mrozy, Polanów, Zagórów, Żuromin. Znaczenie szersze terytorialnie, bowiem dotyczące całego kraju, miała kolejna decyzja Prezesa Rady Ministrów. 14 lipca 2022 roku na wniosek Ministerstwa Klimatu i Środowiska, PGE Paliwa oraz Węgłokoks zostały zobowiązane decyzją Prezesa Rady Ministrów do zakupu i sprowadzenia do Polski łącznie 4,5 mln ton węgla<sup>45</sup>. Jak donoszą agencje prasowe, „W piśmie zaznaczono, że gdyby spółki odmówiły zawarcia umów dotyczących zakupu węgla, decyzja Prezesa Rady Ministrów stanie się «natychmiast wymagalna». W decyzji powołano się na przepisy

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym..., art. 2.

<sup>41</sup> C. Bravo-Laguna, *Transboundary crisis management under the volcano: The case of the Icelandic ash cloud*, „Journal of Contingencies and Crisis Management”, 2021, nr 29, s. 77; G. Wilk-Jakubowski, R. Harabin, S. Ivanov, *Robotics in crisis management: A review*, „Technology in Society”, 2022, nr 68, s. 3.

<sup>42</sup> R. Harabin, *op.cit.*, s. 50.

<sup>43</sup> R. Mechler, *Reviewing estimates of the economic efficiency of disaster risk management: Opportunities and limitations of using risk-based cost-benefit analysis*, „Natural Hazards”, 2016, nr 81, s. 2122.

<sup>44</sup> PGNiG zastąpi Rosjan. Jest już decyzja premiera, Rzeczpospolita, <https://rp.pl/25.02.2023> (25.02.2023).

<sup>45</sup> Węgiel pilnie potrzebny. Premier wydał polecenie sprowadzenia do Polski 4,5 mln ton surowca, Forsal, <https://forsal.pl>, 25.02.2023 (25.02.2023).

*ustawy o zarządzaniu kryzysowym z 26 kwietnia 2007 r.*<sup>46</sup>. Oba przypadki jasno wskazują na fakt wykorzystywania poleceń przez Prezesa Rady Ministrów w zarządzaniu kryzysowym. Należy jednak jeszcze raz podkreślić, że z racji braku konieczności upublicznienia tego typu decyzji można jedynie wskazywać tendencje w rozwoju systemu zarządzania kryzysowego. Nie da się natomiast wskazać, jak powszechna jest to praktyka.

## Zakończenie

Na podstawie przeprowadzonych badań możliwe stało się udzielenie odpowiedzi na sformułowane we wstępie do niniejszego artykułu pytanie badawcze. Ustalono, że agresja Rosji na Ukrainę spowodowała przemiany polskiego systemu zarządzania kryzysowego. Wobec powyższego potwierdzona została sformułowana we wstępie teza. Ustalono, że po uchwaleniu aktu prawnego konstytuującego system zarządzania kryzysowego w Polsce, jakim była Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, do 2023 roku aż 27 razy wprowadzano zmiany w wyżej wymienionym akcie prawnym, z czego 2 z nowelizacji ukierunkowanych na udoskonalenie systemu zarządzania kryzysowego dokonano w odpowiedzi na kryzys uchodźczy wywołany inwazją Rosji na Ukrainę z 24 lutego 2022 roku. Były to: 1) Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz 2) Ustawa z dnia 7 października 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców. W toku badań stwierdzono, że o ile pierwszy z wymienionych aktów prawnych uprawnił Prezesa Rady Ministrów oraz wojewodów (do 31 maja 2022 roku) do wydawania w czasie sytuacji kryzysowych poleceń mających klauzulę natychmiastowego wykonania dla szerokiego kręgu podmiotów, o tyle drugi z nich – rozszerzył to prawo na ministrów kierujących działami administracji rządowej (było ono jednak przedmiotowo ograniczone do zakresu ich działania). Ustalono także, że w okresie do 25 lutego 2023 z uprawnień tych korzystał zarówno Prezes Rady Ministrów (co najmniej trzykrotnie), jak i wojewodowie (przykład może stanowić polecenie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego zobowiązujące starostów powiatów województwa warmińsko-mazurskiego do organizacji zakwaterowania i wyżywienia osób, które zostały zmuszone do opuszczenia Ukrainy w wyniku działań wojennych

---

<sup>46</sup> Premier nakazał państwowym spółkom pilne zakupy węgla, CIRE, <https://www.cire.pl>, 25.02.2023 (25.02.2023).

i którzy znaleźli się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od 24 lutego 2022 r. oraz uruchomienie systemu raportowania dotyczącego ilości i stopnia zajętości miejsc z obszaru powiatu). Stwierdzono, że nie jest możliwe określenie skali wykorzystania powyższego narzędzia, a także zakresu przedmiotowego wydanych poleceń, gdyż nie wymagają one podania ich do wiadomości publicznej. Wdrożenie powyższego rozwiązania stanowi radykalną zmianę pragmatyki funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego. W wyniku jego zastosowania nastąpiło bowiem poszerzenie zakresu znaczeniowego zarządzania kryzysowego w ogóle – nie ogranicza się ono już do fizycznej ochrony ludzi mienia i środowiska, lecz obejmuje również kształtowanie świadomości społecznej, które to bliżej wiąże się z pojęciem zarządzania ryzykiem katastrof.

Ustalono również wąski zakres przykładów wykorzystania przez Prezesa Rady Ministrów instrumentu polecenia z mocą decyzji administracyjnej, wydawanego na podstawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Z całą pewnością zostało ono wykorzystane w przypadku uruchomienia kampanii #StopRussiaNow, wydania poleceń spółkom: Polskiej Spółce Gazownictwa, PGNiG, PGE Paliwa oraz Węglkokoks. Biorąc pod uwagę tendencje aktywności Prezesa Rady Ministrów zakresie wydawania poleceń na podstawie przepisów antycovidowych (wydanie 92 poleceń), należy spodziewać się, że przedstawiona praktyka może mieć dużo szerszy – niż wskazany – zakres.

Podkreślić należy, że uchwalenie powyższych zmian nie zakończyło reformy systemu zarządzania kryzysowego. W wykazie prac legislacyjnych pojawił się bowiem projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej, który przewiduje wprowadzenie gruntownych zmian w systemie zarządzania kryzysowego w Polsce. Z uwagi na fakt, że projekt ten nie był przygotowywany w odpowiedzi na wybuch wojny na Ukrainie – nie został on objęty analizą w niniejszym artykule. W chwili wieńczenia pisania niniejszego rozdziału nie jest wiadome, czy rzeczony projekt uzyska poparcie sejmowej większości (do projektu zgłoszonych zostało ponad 500 uwag, trudno przewidzieć, czy, a jeśli tak, to które z nich zostaną uwzględnione w toku prac legislacyjnych). Nie ulega jednak wątpliwości, że z uwagi na wzrastającą dynamikę rozwoju sytuacji kryzysowych, system ten w nieodległej przyszłości poddawany będzie dalszym przekształceniom.

## Bibliografia

- Bac M., *Zarządzanie kryzysowe w organizacjach w kontekście polskiego ustawodawstwa*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie”, 2009, nr 1.

- Bąk T., *Zarządzanie kryzysowe w przypadku zamachu terrorystycznego*, „Zeszyty Naukowe – Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych we Wrocławiu”, 2010, R. 42, nr 3.
- Białek A., *Zarządzanie kryzysowe w prawie polskim* [w:] *Prawne, ekonomiczne i polityczne aspekty bezpieczeństwa w Europie: bezpieczeństwo międzynarodowe, bezpieczeństwo narodowe, zarządzanie kryzysowe*, red. R. Harabin, P. Ramiączek, G. Wilk-Jakubowski, Warszawa–Łódź 2018.
- Bravo-Laguna C., *Transboundary crisis management under the volcano: The case of the Icelandic ash cloud*, “Journal of Contingencies and Crisis Management”, 2021, nr 29.
- Brzeziński M., *Sytuacja kryzysowa w rozumieniu ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, „e-Politikon”, 2013, nr 6.
- Czerniak I., *Obowiązki przedsiębiorstw – nowelizacja ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, WGO Legal, <http://www.wgolegal.pl>, 25.02.2023 (25.02.2023).
- Dodatkowe sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej do spraw deregulacji o rządowym projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców, druk sejmowy nr 2584-A z dn. 15 września 2022 roku, Sejm IX kadencji.
- Dorzecze Wisły. Monografia powodzi lipiec 1997*, red. J. Greła, H. Słota, J. Zieliński, Warszawa 1999.
- Działania rządu i parlamentu po 1997 r. w sferze ochrony przeciwpowodziowej*, „Opinie i ekspertyzy”, 2010, nr 132.
- Harabin R., *Functional-Pragmatic Theory of Crisis Management – Organizational and Financial Aspects. Polish Casus in Territorial Implementation*, Łódź–Warszawa 2021.
- Hrobaczewski R., *Przy okazji specustawy rząd wprowadził polecenia do ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, Prawo, <https://www.prawo.pl>, 25.02.2023 (25.02.2023).
- Ile kosztuje rządowa kampania #StopRussiaNow? Mamy odpowiedź*, TVN 24, <https://tvn24.pl>, 25.02.2023 (25.02.2023).
- Kańduła S., Przybylska J., *Zarządzanie kryzysowe w gminach w reakcji na pierwszą falę pandemii COVID-19* [w:] *Finanse: wielowymiarowość procesów i perspektywy rozwoju*, red. S. Franek, Poznań 2022.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.).
- Mechler R., *Reviewing estimates of the economic efficiency of disaster risk management: Opportunities and limitations of using risk-based cost–benefit analysis*, “Natural Hazards”, 2016, nr 81.
- Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli. Działania wybranych podmiotów w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego, nr ewid. 79/2021/D/20/502/KAP.
- Odpowiedź na zapytanie nr 886, w sprawie decyzji podjętych na mocy art. 11 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19*, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl>, 25.02.2023 (25.02.2023).
- Okulska P., *Zarządzanie kryzysowe w czasie pandemii w gminie Słupca* [w:] *Bezpieczeństwo na co dzień, zarządzanie w codzienności*, red. K. Górecka, S. Niedźwiecki, Poznań 2021.
- Olejarz T., *Zarządzanie kryzysowe w przypadku wystąpienia powodzi – aspekt praktyczny*, Rzeszów 2017.

- PGNiG zastąpi Rosjan. Jest już decyzja premiera, Rzeczpospolita, <https://rp.pl>, 25.02.2023 (25.02.2023).
- Polecenie Wojewody Pomorskiego z dnia 17 marca 2022 o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z wybuchem wojny na terenie tego państwa, BZK-V.6333.194.2022.
- Polecenie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w sprawie organizacji zakwaterowania i wyżywienia osób które zostały zmuszone do opuszczenia Ukrainy w wyniku działań wojennych i którzy znaleźli się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od 24 lutego 2022 r. oraz uruchomienie systemu raportowania dotyczącego ilości i stopnia zajętości miejsc z obszaru powiatu, ZK-I.6331.4.12.2022.
- Poselski projekt ustawy o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym, druk sejmowy nr 2953 z dn. 30 kwietnia 2004 roku, Sejm IV kadencji.
- Poselski projekt ustawy o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym, druk sejmowy nr 805 z dn. 23 marca 2006 roku, Sejm V kadencji.
- Premier nakazał państwowym spółkom pilne zakupy węgla, CIRE, <https://www.cire.pl>, 25.02.2023 (25.02.2023).
- Protasowicki I., *Zarządzanie kryzysowe w przypadku wystąpienia powodzi – aspekt praktyczny*, „Zeszyty Naukowe – Wyższa Szkoła Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie”, 2017, t. 15, z. 3.
- Ramsay G., *A quarter of Ukrainians have fled their homes. Here's where they've gone*, CNN, <https://cnn.com>, 25.02.2023 (25.02.2023).
- Riegert D., *Powodzie historyczne w Polsce [w:] Doraźne metody ochrony stosowane podczas powodzi ze szczególnym uwzględnieniem rękawów przeciwpowodziowych*, red. D. Riegert [i in.], Józefów 2012.
- Rząd znowu atakuje plakatami. Poprzednie kampanie wzbudzały wiele kontrowersji, Money.pl, <https://www.money.pl>, 25.02.2023 (25.02.2023).
- Rządowy projekt ustawy o gotowości cywilnej i cywilnym zarządzaniu kryzysowym w czasie pokoju, druk sejmowy nr 1861 z dn. 18 kwietnia 2000 roku, Sejm III kadencji.
- Rządowy projekt ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, druk 2069 z dn. 7 marca 2022 roku, Sejm IX kadencji.
- Rządowy projekt ustawy o zarządzaniu kryzysowym, druk sejmowy nr 770 z dn. 27 czerwca 2006 roku, Sejm V kadencji.
- Rządowy projekt ustawy o zarządzaniu kryzysowym, druk sejmowy nr 3973 z dn. 26 kwietnia 2005 roku, Sejm IV kadencji.
- Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców, druk sejmowy nr 2479 z dn. 13 lipca 2022 roku, Sejm IX kadencji.
- Straż Graniczna, Twitter, <https://twitter.com>, 25.02.2023 (25.02.2023).
- Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. 2022, poz. 583, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2009, nr 131, poz. 1076).
- Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, (Dz. U. 2023, poz. 185, 240).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. 2009, nr 31, poz. 206).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2009, nr 85, poz. 716).



- Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2011 nr 22 poz. 114).
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2009, nr 11, poz. 59, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 października 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz.U. 2022, poz. 2185).
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007, nr 89, poz. 590, z późn. zm.).
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*, druk sejmowy nr 2069-uzas. z dn. 7 marca 2022 r., Sejm IX kadencji.
- Węgiel pilnie potrzebny. Premier wydał polecenie sprowadzenia do Polski 4,5 mln ton surowca*, Forsal, <https://forsal.pl>, 25.02.2023 (25.02.2023).
- Wilk-Jakubowski G., *Normative Dimension of Crisis Management System in the Third Polish Republic of Poland in an International Context – Organizational and Economic Aspects*, Łódź–Warszawa 2019.
- Wilk-Jakubowski G., Harabin R., Ivanov S., *Robotics in crisis management: A review*, “Technology in Society”, 2022, nr 68.
- Wilk-Jakubowski G. [i in.], *Preparation of the Police in the Field of Counter-terrorism in Opinions of the Independent Counter-terrorist Sub-division of the Regional Police Headquarters in Cracow*, “Slovak Journal of Political Sciences”, 2022, nr 22.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r. (Dz.U. 2009, nr 65, poz. 553).
- Zarządzanie kryzysowe – ochrona przed powodzią*, red. W. Czamary, A. Dubicki, M. Wiatkowski, Opole 2008.

## **Transformations of the Crisis Management in Poland in the Face of War in Ukraine**

### **Abstract**

The purpose of the article is to analyze the transformations of the crisis management system, which were introduced in the wake of the refugee crisis as a consequence of the outbreak of the Russian-Ukrainian war in 2022. Legal acts modifying the above-mentioned system will be analyzed. The new legal solution of orders issued by the Prime Minister, ministers, as well as governors will be presented. Then examples of their use to ensure efficient implementation of crisis management tasks will be presented. The article takes into account the legal status as of February 25, 2023.

**Keywords:** crisis management system, war in Ukraine, refugee crisis