Akademia Bialska im. Jana Pawła II

ADMINISTRACJA PUBLICZNA W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA



Marta Chodyka
Aneta Chrząszcz
Zbigniew Ciekanowski

Biała Podlaska 2026

Akademia Bialska im. Jana Pawła II

Administracja publiczna w systemie bezpieczeństwa państwa

Marta Chodyka
Aneta Chrząszcz
Zbigniew Ciekanowski

Biała Podlaska 2026

Wydawca
Akademia Bialska im. Jana Pawła II

Recenzja
prof. dr hab. Jerzy Będźmirowski
dr hab. inż. Henryk Wyrębek, prof. UwS

© Copyright by Akademia Bialska im. Jana Pawła II

Książka jest udostępniana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowa

ISBN 978-83-68103-38-0

https://doi.org/10.29316/9788368103380

Nakład: 50 egzemplarzy

Wydawnictwo AB JPII
ul. Sidorska 95/97
21-500 Biała Podlaska
wydawnictwo.akademiabialska.pl

Projekt okładki, skład i druk

druk-24h.com.pl
DRUKARNIA CYFROWA
Hurtowa 21, 15-399 Białystok
tel. 535 500 898
e-mail: studio@druk-24h.com.pl

Spis treści

Wprowadzenie 5

I. Bezpieczeństwo państwa – pojęcie, struktura i zadania władz publicznych. 13
1.1. Pojęcie, istota i zakres bezpieczeństwa państwa 13
1.2. Bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo narodowe i bezpieczeństwo publiczne 20
1.3. Wymiary bezpieczeństwa państwa: wewnętrzny i zewnętrzny oraz militarny i pozamilitarny 28
1.4. Struktura systemu bezpieczeństwa państwa: kierowanie, wykonanie i wsparcie 37
1.5. Współczesne zagrożenia i odpowiedzialność władz publicznych za bezpieczeństwo państwa 47

II. Podstawy organizacji i działania administracji w sprawach bezpieczeństwa 57
2.1. Pojęcie, cechy i zakres administracji publicznej 57
2.2. Funkcje, formy i zasady działania administracji publicznej w sferze bezpieczeństwa 66
2.3. Administracja rządowa i samorządowa oraz administracja centralna i terenowa 85
2.4. Podmioty administracji właściwe w sprawach bezpieczeństwa – kompetencje i odpowiedzialność 94

III. Centralne organy państwa i administracja rządowa w sprawach bezpieczeństwa. 107
3.1. Prezydent RP a bezpieczeństwo państwa 107
3.2. Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów w systemie bezpieczeństwa państwa 118
3.3. Ministrowie właściwi w sprawach bezpieczeństwa 131
3.4. Centralne organy administracji rządowej oraz służby, inspekcje i straże 143

IV. Terenowa administracja rządowa w sprawach bezpieczeństwa 159
4.1. Pozycja ustrojowa i zadania wojewody w sferze bezpieczeństwa 159
4.2. Rządowa administracja zespolona w województwie 174
4.3. Organy niezespolonej administracji rządowej w województwie 187
4.4. Współdziałanie administracji zespolonej i niezespolonej . . . 199

V. Samorząd terytorialny w realizacji zadań bezpieczeństwa . . . 213
5.1. Zakres zadań i współdziałanie samorządu terytorialnego w sferze bezpieczeństwa 213
5.2. Gmina i jej organy w systemie bezpieczeństwa lokalnego . . 225
5.3. Powiat, starosta oraz komisja bezpieczeństwa i porządku . . . 240
5.4. Zadania samorządu województwa w sferze bezpieczeństwa . 251

VI. Działanie administracji publicznej wobec zagrożeń bezpieczeństwa państwa 261
6.1. Zapobieganie zagrożeniom, przygotowanie i ciągłość działania 261
6.2. Reagowanie na sytuacje kryzysowe 273
6.3. Ochrona ludności i obrona cywilna 282
6.4. Usuwanie skutków zagrożeń oraz odtwarzanie zasobów i infrastruktury 291
6.5. Koordynacja, ocena i doskonalenie działań administracji . . . 299

Zakończenie 311

Literatura. 319
Literatura naukowa 319
Akty prawne 323
Raporty 327
Źródła internetowe 328

Spis tabel 329

Spis rysunków. 331

Wprowadzenie

Współczesne bezpieczeństwo państwa kształtuje się w warunkach, w których klasyczne zagrożenia militarne i porządkowe współistnieją z presją hybrydową, cyberatakami, dezinformacją, awariami infrastruktury, kryzysami zdrowotnymi, skutkami zmian klimatu, zakłóceniami łańcuchów dostaw oraz rosnącą zależnością usług publicznych od systemów informacyjnych i podmiotów zewnętrznych. Zjawiska te nie zatrzymują się na granicy jednego resortu, jednej jednostki terytorialnej ani jednego rodzaju administracji. Mogą jednocześnie dotyczyć porządku publicznego, ciągłości usług, ochrony ludności, infrastruktury, gospodarki, informacji, zdrowia publicznego i obronności. Dlatego bezpieczeństwo państwa nie może być rozumiane wyłącznie jako brak bezpośredniego zagrożenia. Jest ono także zdolnością instytucji publicznych do rozpoznawania ryzyka, podejmowania decyzji zgodnych z prawem, uruchamiania zasobów, utrzymywania podstawowych funkcji publicznych i przywracania sprawności po zakłóceniu.

W tak określonym środowisku szczególne znaczenie ma administracja publiczna. To ona przekłada normy prawne, cele polityki państwa i decyzje strategiczne na procedury, budżety, plany, rozstrzygnięcia administracyjne, działania organizacyjne i usługi dostępne dla obywateli. Bezpieczeństwo państwa jest wprawdzie wyznaczane przez wybory polityczne i kierunki strategiczne, ale jego realna skuteczność zależy od tego, czy istnieje aparat zdolny wykonać zadanie w czasie, w odpowiedniej formie, przy użyciu właściwych zasobów i z zachowaniem odpowiedzialności. Administracja nie jest więc jedynie zapleczem systemu bezpieczeństwa. Jest jednym z jego podstawowych mechanizmów sprawczych, ponieważ łączy prawo z organizacją, decyzję z wykonaniem, informację z koordynacją, a ochronę wartości publicznych z codziennym funkcjonowaniem państwa.

Znaczenie administracji ujawnia się nie tylko podczas zdarzeń nadzwyczajnych. Bezpieczeństwo jest wytwarzane również przez pozornie rutynowe czynności: utrzymywanie rejestrów, planowanie przestrzenne, zabezpieczanie infrastruktury, organizację transportu, dostępność ochrony zdrowia, działanie pomocy społecznej, ostrzeganie ludności, ochronę danych, kontrolę sanitarną,

przeciwpożarową i budowlaną, a także zdolność urzędu do pracy mimo awarii. Obywatel doświadcza sprawności państwa wtedy, gdy informacja dociera na czas, decyzja ma podstawę prawną, służby współdziałają, a pomoc jest dostępna bez nieuzasadnionej zwłoki. Z tej perspektywy bezpieczeństwo nie jest jedynie reakcją na kryzys, lecz trwałą właściwością dobrze zorganizowanego państwa.

Problematyka podjęta w książce wynika z napięcia między rosnącą złożonością zagrożeń a wielopoziomową strukturą administracji. Specjalizacja organów, służb, inspekcji i straży zwiększa wiedzę fachową oraz zdolność wykonywania zadań sektorowych, ale może prowadzić do silosowości, niespójnych danych, dublowania czynności i rozproszenia odpowiedzialności. Centralizacja pozwala zachować jednolitość kierowania, standardów i informacji strategicznej, natomiast decentralizacja umożliwia działanie blisko mieszkańców, wykorzystanie lokalnej wiedzy i elastyczne organizowanie usług. Sprawny system bezpieczeństwa nie polega na wyborze jednego z tych modeli. Wymaga ich funkcjonalnego połączenia, tak aby państwo zachowało jedność działania, a jednocześnie nie traciło zdolności szybkiego reagowania na poziomie terytorialnym i lokalnym.

Podstawową funkcją książki jest wprowadzenie czytelnika w problematykę administracji publicznej w systemie bezpieczeństwa państwa oraz uporządkowanie zagadnień, które w praktyce prawnej, organizacyjnej i instytucjonalnej często występują równocześnie. Wątek naukowy jest jednak istotny, ponieważ pozwala wyjaśnić pojęcia, wskazać relacje między nimi, sformułować cel, problem i hipotezę, a następnie powiązać omawiane treści z przyjętymi metodami analizy, technikami pracy z materiałem oraz możliwymi wynikami i zastosowaniami. Opracowanie łączy zatem charakter problemowy, systematyzujący i analityczny.

Zakres książki obejmuje administrację publiczną jako uczestnika systemu bezpieczeństwa państwa. Chodzi zarówno o administrację rządową i samorządową, jak i o relacje między poziomem centralnym, wojewódzkim, regionalnym i lokalnym. Analizie poddano organizację administracji, podział zadań i kompetencji, formy oraz zasady działania, mechanizmy współdziałania, rolę służb, inspekcji i straży, znaczenie wojewody, udział jednostek samorządu terytorialnego oraz proces działania wobec zagrożeń. Książka koncentruje się na Rzeczypospolitej Polskiej, natomiast wątki prawa Unii Europejskiej, standardów międzynarodowych i doświadczeń zagranicznych

zostały wykorzystane w takim zakresie, w jakim pomagają wyjaśnić wymagania dotyczące odporności, ciągłości działania, zarządzania ryzykiem, ochrony ludności i koordynacji. Granice opracowania wynikają z jawnego charakteru publikacji. Nie obejmuje ono niejawnych procedur, szczegółowych danych o gotowości, konfiguracji systemów, rozmieszczeniu zasobów ani podatnościach konkretnych instytucji. Z punktu widzenia aktualności prawnej opracowanie uwzględnia również przejściowy charakter zmian wprowadzonych nowelizacją ustawy o zarządzaniu kryzysowym z 2026 r. W odniesieniu do infrastruktury krytycznej należy odróżniać stan docelowy, związany z nowym reżimem odporności podmiotów krytycznych, od okresu przejściowego, w którym zachowują znaczenie dotychczasowe kryteria wyodrębniania infrastruktury krytycznej, dotychczasowy jednolity wykaz infrastruktury krytycznej oraz dotychczasowe plany ochrony infrastruktury krytycznej. Z tego względu analiza zadań administracji publicznej w obszarze bezpieczeństwa infrastrukturalnego prowadzona jest z uwzględnieniem nakładania się dotychczasowego systemu ochrony infrastruktury krytycznej i nowego modelu odporności podmiotów krytycznych.

Celem głównym książki jest wyjaśnienie, w jaki sposób organizacja, kompetencje, formy działania i mechanizmy współdziałania administracji publicznej wpływają na zdolność państwa do zapewnienia bezpieczeństwa, utrzymania podstawowych funkcji publicznych oraz działania zgodnego z prawem w warunkach zagrożeń. Cel ten ma wymiar poznawczy i praktyczny. W wymiarze poznawczym chodzi o uporządkowanie relacji między bezpieczeństwem państwa, bezpieczeństwem narodowym i bezpieczeństwem publicznym oraz o pokazanie miejsca administracji w układzie kierowania, wykonania i wsparcia. W wymiarze praktycznym chodzi o wskazanie warunków sprawnego podziału odpowiedzialności, przepływu informacji, koordynacji, ciągłości działania, ochrony ludności i doskonalenia administracji. W ramach tego celu książka omawia pojęcie i strukturę bezpieczeństwa państwa, podstawy organizacji administracji, poziom centralny, terenową administrację rządową, samorząd terytorialny oraz proces działania administracji wobec zagrożeń.

Na tym tle główny problem badawczy można ująć jako pytanie o to, *w jaki sposób wielopoziomowa i wielopodmiotowa administracja publiczna powinna być zorganizowana oraz jak powinna działać, aby skutecznie, legalnie i rozliczalnie realizować zadania bezpieczeństwa państwa w warunkach*

współczesnych zagrożeń. Problem ten nie sprowadza się do wskazania jednego organu odpowiedzialnego za bezpieczeństwo ani do opisu katalogu kompetencji. Dotyczy relacji między prawem, strukturą, informacją, zasobami, odpowiedzialnością i wykonaniem. W tym ujęciu istotne jest nie tylko to, kto formalnie jest właściwy, lecz także to, czy dany organ posiada wiarygodne dane, realne zasoby, procedury eskalacji, możliwość współdziałania z innymi podmiotami i zdolność rozliczenia podjętych czynności.

Problemy szczegółowe rozwijają to pytanie przez kolejne płaszczyzny książki. Dotyczą one sposobu rozumienia bezpieczeństwa państwa jako wartości, procesu i zdolności instytucjonalnej, miejsca administracji publicznej w systemie bezpieczeństwa, znaczenia jej funkcji, form, zasad i instrumentów działania, wpływu podziału na administrację rządową i samorządową oraz centralną i terenową, relacji między organami centralnymi, roli wojewody i administracji działającej w województwie, udziału gminy, powiatu i samorządu województwa w bezpieczeństwie lokalnym i regionalnym, a także organizacji cyklu obejmującego zapobieganie, przygotowanie, reagowanie, ochronę ludności, odbudowę, ocenę i doskonalenie. Szczególne miejsce zajmuje pytanie o to, jak ograniczać rozproszenie odpowiedzialności, niespójność informacji, izolowane działanie instytucji i koordynację mającą wyłącznie formalny charakter.

Hipoteza główna przyjęta w książce zakłada, że sprawność administracji publicznej w systemie bezpieczeństwa państwa zależy od spójności trzech porządków: ustrojowego, organizacyjnego i operacyjnego. Porządek ustrojowy powinien jasno rozdzielać zadania, właściwość, kompetencje i odpowiedzialność. Porządek organizacyjny powinien zapewniać przepływ informacji, profesjonalne kadry, zasoby, finansowanie, interoperacyjność, zastępowalność i ciągłość działania. Porządek operacyjny powinien natomiast umożliwiać przejście od rozpoznanego zagrożenia do legalnej decyzji, wykonania zadania, ochrony ludności, utrzymania funkcji publicznych, oceny rezultatu i działania korygującego. Brak spójności któregokolwiek z tych porządków osłabia cały system, nawet gdy poszczególne elementy są formalnie poprawne.

Hipotezę główną rozwijają hipotezy szczegółowe zapisane w formie założeń porządkujących tok wywodu. Przyjęto, że bezpieczeństwo państwa może być adekwatnie chronione tylko wtedy, gdy jest ujmowane równocześnie jako wartość, proces i zdolność instytucjonalna, a administracja publiczna pełni funkcję łączącą kierowanie, wykonanie i wsparcie. Założono również,

że legalność i skuteczność działania zależą od dopasowania zadania, funkcji, formy prawnej i instrumentu, a podział administracji na rządową i samorządową oraz centralną i terenową wzmacnia bezpieczeństwo tylko wówczas, gdy towarzyszą mu jasne kompetencje, adekwatne finansowanie, standardy, procedury eskalacji i mechanizmy wsparcia. W dalszej kolejności przyjęto, że poziom centralny wzmacnia system przez specjalizację i koordynację, wojewoda integruje terytorialną realizację zadań państwa bez zastępowania organów fachowych, samorząd zwiększa odporność dzięki bliskości mieszkańców i organizacji usług podstawowych, cykl działań administracji powinien tworzyć pętlę uczenia się, a silosowość można ograniczać przez matryce odpowiedzialności, wspólną architekturę informacji, ćwiczenia, mierniki gotowości i zamykanie działań korygujących.

W warstwie metodologicznej książka ma charakter teoretyczno-analityczny, dogmatycznoprawny i instytucjonalno-funkcjonalny. Zastosowano metody właściwe dla nauk o bezpieczeństwie, prawa administracyjnego i nauki administracji. Podstawowe znaczenie ma analiza i krytyka piśmiennictwa, która pozwala uporządkować ustalenia dotyczące bezpieczeństwa państwa, administracji publicznej, zarządzania kryzysowego, ochrony ludności, odporności i koordynacji międzyinstytucjonalnej. Istotna jest również metoda dogmatycznoprawna, służąca rekonstrukcji norm kompetencyjnych, właściwości organów, form działania, nadzoru i odpowiedzialności. Metoda systemowa umożliwia ujęcie administracji jako elementu układu kierowania, wykonania i wsparcia, natomiast metoda instytucjonalno-funkcjonalna pozwala uchwycić relacje między strukturą organizacyjną a rzeczywistą zdolnością do wykonania zadań.

Techniki badawcze wykorzystane w opracowaniu obejmują analizę treści aktów normatywnych, analizę dokumentów strategicznych i instytucjonalnych, kwerendę literatury przedmiotu, porządkowanie pojęć, porównywanie zakresów kompetencji, rekonstrukcję procesów działania administracji oraz syntezę wniosków wynikających z kolejnych rozdziałów. W ograniczonym zakresie zastosowano także analizę porównawczą i funkcjonalną standardów międzynarodowych, zwłaszcza tam, gdzie wspierają one ocenę odporności, ciągłości działania, zarządzania ryzykiem i współdziałania wielu podmiotów. Narzędzia badawcze mają charakter analityczno-porządkujący. Należą do nich matryce relacji między zadaniem, właściwością, kompetencją, formą działania i odpowiedzialnością, schematy obrazujące relacje między kategoriami

bezpieczeństwa oraz układ kierowanie-wykonanie-wsparcie, a także kryteria oceny legalności, skuteczności, proporcjonalności, ciągłości i rozliczalności. Narzędzia te nie służą pomiarowi ilościowemu, lecz uporządkowaniu materiału prawnego i instytucjonalnego oraz wyprowadzeniu wniosków projektowych.

Zakładanym wynikiem książki jest zintegrowane ujęcie administracji publicznej w systemie bezpieczeństwa państwa jako struktury prawnej, organizacji, procesu decyzyjnego i zdolności wykonawczej. Opracowanie powinno uporządkować relacje między bezpieczeństwem państwa, bezpieczeństwem narodowym i bezpieczeństwem publicznym oraz wykazać, że bezpieczeństwo należy analizować jednocześnie jako wartość chronioną, proces i zdolność instytucjonalną. Wynikiem systemowym ma być wyjaśnienie, że sprawność administracji zależy od zgodności porządku ustrojowego, organizacyjnego i operacyjnego. Wynikiem praktycznym jest wskazanie kryteriów przydatnych do projektowania struktur, procedur, porozumień, planów, ćwiczeń i systemów oceny gotowości. Rezultatem nie ma być jeden sztywny model organizacyjny, lecz zestaw warunków, które powinny wystąpić niezależnie od przyjętej konstrukcji: legalna kompetencja, jednoznaczna odpowiedzialność, wiarygodna informacja, dostępny zasób, możliwość działania w trybie ograniczonym, kontrola wykonania i uczenie się na podstawie doświadczeń.

Zastosowanie ustaleń książki może mieć znaczenie legislacyjne, organizacyjne, szkoleniowe i kontrolne. W wymiarze prawnym mogą one wspierać ocenę, czy zadania publiczne są powiązane z jasną właściwością, adekwatnymi kompetencjami, właściwymi formami działania i odpowiedzialnością. W wymiarze organizacyjnym mogą służyć projektowaniu matryc odpowiedzialności, procedur współdziałania, zasad wymiany informacji, planów ciągłości działania i mechanizmów eskalacji. W wymiarze operacyjnym mogą wspierać ocenę, czy administracja potrafi utrzymać funkcje publiczne w warunkach zakłócenia i odtworzyć zdolności po zdarzeniu. Zastosowanie praktyczne obejmuje również przygotowanie programów ćwiczeń, ocenę relacji między administracją rządową i samorządową, usprawnianie współdziałania administracji zespolonej i niezespolonej, wzmacnianie komunikacji publicznej oraz rozwijanie kultury rozliczalności.

Układ książki został podporządkowany przejściu od kategorii ogólnych do podmiotów i procesów działania. Rozdział pierwszy porządkuje pojęcie bezpieczeństwa państwa, jego relacje z bezpieczeństwem narodowym

i publicznym, wymiary wewnętrzne, zewnętrzne, militarne i pozamilitarne, strukturę systemu bezpieczeństwa oraz współczesne zagrożenia. Rozdział drugi przedstawia podstawy organizacji i działania administracji publicznej, jej funkcje, formy, zasady oraz kategorie kompetencji i odpowiedzialności. Rozdział trzeci dotyczy centralnych organów państwa i administracji rządowej w sprawach bezpieczeństwa. Rozdział czwarty omawia terenową administrację rządową, rolę wojewody oraz administrację zespoloną i niezespoloną. Rozdział piąty koncentruje się na zadaniach samorządu terytorialnego w bezpieczeństwie lokalnym i regionalnym. Rozdział szósty przedstawia proces działania administracji wobec zagrożeń, obejmujący zapobieganie, przygotowanie, reagowanie, ochronę ludności, odbudowę, koordynację, ocenę i doskonalenie. Taki układ pozwala traktować książkę nie tylko jako analizę instytucji, lecz także jako omówienie problemu praktycznej zdolności państwa do działania w warunkach rosnącej złożoności zagrożeń.

I.
BEZPIECZEŃSTWO PAŃSTWA – POJĘCIE, STRUKTURA I ZADANIA WŁADZ PUBLICZNYCH

1.1. POJĘCIE, ISTOTA I ZAKRES BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

Analiza miejsca i roli administracji publicznej w systemie bezpieczeństwa państwa wymaga w pierwszej kolejności uporządkowania podstawowych kategorii pojęciowych wyznaczających przedmiot dalszych rozważań. Szczególne znaczenie ma w tym zakresie określenie istoty i zakresu bezpieczeństwa państwa, ponieważ kategoria ta stanowi zasadniczy punkt odniesienia dla oceny zadań, kompetencji, form działania oraz odpowiedzialności organów administracji publicznej. Rozdział pierwszy tworzy zatem podstawę terminologiczną i systemową monografii, umożliwiającą następnie analizę struktur i mechanizmów, za pomocą których administracja uczestniczy w ochronie państwa oraz jego obywateli.

Bezpieczeństwa państwa nie można utożsamiać wyłącznie z brakiem wojny ani z niewystępowaniem bezpośredniego zagrożenia militarnego. W naukach o bezpieczeństwie jest ono ujmowane jako kategoria wielowymiarowa, procesualna i instytucjonalna, obejmująca ochronę niepodległości, suwerenności i integralności terytorialnej, trwałość porządku konstytucyjnego, bezpieczeństwo ludności, sprawność instytucji publicznych oraz zdolność państwa do wykonywania podstawowych funkcji mimo presji zewnętrznych i wewnętrznych[1]. W takim ujęciu bezpieczeństwo państwa nie stanowi trwałego i definitywnie osiągniętego stanu, lecz jest rezultatem ciągłego, celowego i skoordynowanego działania organów władzy publicznej, administracji rządowej i samorządowej, służb, inspekcji, straży, Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, a także współdziałających z nimi podmiotów społecznych

[1] Z. Ciekanowski, *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza 2011, nr 1, s. 69-77.

i gospodarczych[2]. Szczególna rola administracji publicznej wynika z jej zdolności do przekładania celów polityki bezpieczeństwa oraz norm prawnych na decyzje, procedury, plany, zasoby i konkretne czynności wykonawcze. Z tego względu ustalenie znaczenia bezpieczeństwa państwa jest niezbędnym warunkiem dalszej analizy administracji jako jednego z podstawowych mechanizmów sprawczych systemu bezpieczeństwa.

Pojęcie bezpieczeństwa państwa należy odróżnić od bezpieczeństwa ujmowanego jako kategoria ogólna. Może ono odnosić się do jednostki, grupy społecznej, organizacji, państwa, regionu lub wspólnoty międzynarodowej. Bezpieczeństwo państwa dotyczy natomiast państwa jako szczególnego podmiotu polityczno-prawnego, posiadającego określone terytorium, ludność, zorganizowaną władzę publiczną oraz suwerenność, a także zdolność do stanowienia i egzekwowania prawa. W tym ujęciu bezpieczeństwo państwa oznacza zarówno ochronę podstawowych warunków jego istnienia, ciągłości i sprawnego funkcjonowania, jak i zdolność instytucji publicznych – w tym administracji publicznej – do ochrony obywateli oraz wspólnoty politycznej[3,4].

W literaturze wskazuje się, że bezpieczeństwo można analizować w trzech podstawowych znaczeniach: jako stan, jako proces oraz jako zdolność. Ujęcie statyczne, związane ze stanem, akcentuje brak lub niski poziom zagrożeń dla podstawowych wartości. Ujęcie procesualne zwraca uwagę na ciągłość rozpoznawania ryzyka, zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy. Ujęcie zdolnościowe wskazuje natomiast, że państwo jest bezpieczne nie dlatego, że nie występują zagrożenia, lecz dlatego, że dysponuje strukturami, procedurami, zasobami i kompetencjami pozwalającymi na racjonalne działanie w warunkach niepewności[5].

---

2 S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, Bezpieczeństwo Narodowe 2011, nr 18, s. 19-39.

3 S. Wojciechowska-Filipek, Z. Ciekanowski, *Bezpieczeństwo funkcjonowania w cyberprzestrzeni: jednostki – organizacji – państwa*, wyd. II, CeDeWu, Warszawa 2019, s. 23-27.

4 R. Zięba, *Teoria bezpieczeństwa państwa w ujęciu neorealistycznym*, Studia Politologiczne 2018, t. 49, s. 13-32.

5 Z. Ciekanowski, J. Nowicka, H. Wyrębek, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w sytuacjach kryzysowych*, CeDeWu, Warszawa 2017; M. Chodyka, Z. Ciekanowski, S. Żurawski, *System zarządzania kryzysowego w teorii i praktyce bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Akademii Bialskiej im. Jana Pawła II, Biała Podlaska 2025, s. 35-39; D.A. Baldwin, *The Concept of Security*, Review of International Studies 1997, vol. 23, no. 1, s. 5-26, DOI: 10.1017/S0260210597000053; S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota*.., op. cit., s. 19-23.

W odniesieniu do bezpieczeństwa państwa szczególne znaczenie ma kategoria wartości chronionych. Do wartości tych zalicza się przede wszystkim niepodległość, suwerenność, integralność terytorialną, nienaruszalność granic, ciągłość działania organów państwa, ochronę praw i wolności, porządek konstytucyjny, bezpieczeństwo obywateli, a także podstawowe warunki rozwoju społecznego, gospodarczego i infrastrukturalnego. Nie można zatem ograniczać bezpieczeństwa państwa wyłącznie do domeny obronnej. Obrona jest jego elementem zasadniczym, lecz nie wyczerpuje zakresu ochrony państwa jako złożonego układu prawnego, społecznego, gospodarczego i instytucjonalnego[6].

W porządku konstytucyjnym bezpieczeństwo państwa jest powiązane z zadaniami Rzeczypospolitej Polskiej. Konstytucja wskazuje, że państwo strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego i zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju[7]. Na tej podstawie można przyjąć, że przepis ten ma znaczenie nie tylko deklaratywne, lecz także systemowe. Wskazuje bowiem na wielowymiarowy charakter bezpieczeństwa, obejmujący aspekty terytorialne, obywatelskie, kulturowe, ekologiczne i rozwojowe.

Istota bezpieczeństwa państwa wyraża się w zdolności do ochrony podstawowych atrybutów państwowości oraz utrzymania sterowności systemu publicznego. Sterowność oznacza możliwość podejmowania decyzji, przekazywania ich do wykonania, używania zasobów oraz korygowania działań na podstawie informacji zwrotnej. Jeżeli państwo posiada formalne kompetencje, ale nie jest w stanie zebrać wiarygodnych informacji, uruchomić procedur, skoordynować instytucji albo utrzymać usług publicznych, jego bezpieczeństwo ulega osłabieniu mimo zachowania atrybutów prawnych. Z tego względu w badaniach nad bezpieczeństwem coraz większą rolę odgrywa kategoria odporności państwa[8,9].

---

6 Z. Ciekanowski, J. Nowicka, H. Wyrębek, *Bezpieczeństwo państwa w obliczu współczesnych zagrożeń*, Pracownia Wydawnicza Wydziału Humanistycznego Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego, Siedlce 2016, s. 27-28.

7 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 5).

8 *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2020, s. 5-13.

9 M. Stępka, *Rezyliencja jako paradygmat bezpieczeństwa w czasach przewlekłych kryzysów*, Przegląd Politologiczny 2021, nr 2, s. 105-117, DOI: 10.14746/pp.2021.26.2.7.

Bezpieczeństwo państwa jest także kategorią relacyjną. Nie istnieje w próżni, lecz w odniesieniu do określonych zagrożeń, ryzyk, wyzwań i szans. To samo zjawisko może mieć różne znaczenie w zależności od kontekstu. Migracja może być procesem społecznym i gospodarczym, ale w warunkach instrumentalizacji przez państwo trzecie może stać się elementem presji hybrydowej. Rozwój technologii cyfrowych może zwiększać sprawność administracji, lecz równocześnie generować nowe podatności cybernetyczne. Zmiana klimatu może być zjawiskiem środowiskowym, ale jej skutki mogą dotyczyć bezpieczeństwa energetycznego, żywnościowego, zdrowotnego i infrastrukturalnego. Takie ujęcie wymaga analizy bezpieczeństwa państwa jako dynamicznego układu zależności[10,11].

Zakres bezpieczeństwa państwa obejmuje ochronę przed zagrożeniami intencjonalnymi i nieintencjonalnymi. Do pierwszej grupy należą działania militarne, sabotaż, szpiegostwo, terroryzm, cyberataki, operacje dezinformacyjne, presja ekonomiczna i inne działania prowadzone w celu osłabienia państwa. Do drugiej grupy zalicza się katastrofy naturalne, awarie techniczne, epidemie, przerwy w dostawach energii, zakłócenia łańcuchów dostaw czy błędy organizacyjne w instytucjach publicznych. W obu przypadkach kluczowe znaczenie ma zdolność organów władzy publicznej do rozpoznania zjawiska i zastosowania odpowiednich instrumentów prawnych, organizacyjnych oraz operacyjnych[12,13].

Na poziomie przedmiotowym bezpieczeństwo państwa obejmuje kilka warstw. Warstwa pierwsza dotyczy ochrony przetrwania państwa, a więc suwerenności, niepodległości i terytorium. Warstwa druga odnosi się do ochrony porządku ustrojowego i zdolności wykonywania władzy publicznej. Warstwa trzecia obejmuje bezpieczeństwo obywateli i ludności, w tym ochronę życia, zdrowia, mienia oraz podstawowych warunków egzystencji. Warstwa czwarta

---

10 B. Buzan, O. Wæver, J. de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, Boulder 1998, s. 21-47.

11 L. Elak, M. Oskierko, S. Żurawski, *Ochrona granicy polsko-białoruskiej w obliczu wojny hybrydowej*, De Securitate et Defensione. O Bezpieczeństwie i Obronności 2024, t. 10, nr 1, s. 81-95, DOI: 10.34739/dsd.2024.01.04.

12 Z. Ciekanowski, *Człowiek wobec współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa*, Studia Bezpieczeństwa Narodowego 2017, t. 11, nr 1, s. 31-52, DOI: 10.37055/sbn/129880.

13 M. Chodyka, Z. Ciekanowski, S. Żurawski, *System zarządzania kryzysowego w teorii i praktyce bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Akademii Bialskiej im. Jana Pawła II, Biała Podlaska 2025, s. 35-49, DOI: 10.29316/9788368103328.

dotyczy bezpieczeństwa funkcji publicznych, infrastruktury krytycznej, usług publicznych, systemów informacyjnych i zasobów gospodarczych. Warstwa piąta odnosi się do odporności społecznej, kultury bezpieczeństwa, zaufania do państwa i gotowości obywateli do współdziałania[14].

Tak szeroki zakres pojęcia bezpieczeństwa państwa uzasadnia zastosowanie podejścia systemowego. Państwo nie chroni bezpieczeństwa jednym instrumentem, lecz tworzy system złożony z organów kierowania, podsystemów wykonawczych, mechanizmów wsparcia, procedur, zasobów i kanałów informacji. Podejście systemowe pozwala odróżnić elementy od relacji między nimi. W praktyce bezpieczeństwo zależy nie tylko od tego, jakie instytucje istnieją, lecz także od tego, czy potrafią współdziałać, wymieniać informacje, unikać dublowania zadań i działać w jednym rytmie decyzyjnym. W tym sensie słaba koordynacja może osłabić bezpieczeństwo równie silnie jak niedobór zasobów[15].

W doktrynie bezpieczeństwa narodowego oraz w dokumentach strategicznych szczególne znaczenie ma podział systemu bezpieczeństwa na podsystem kierowania oraz podsystemy wykonawcze. Podsystem kierowania tworzą organy zdolne do podejmowania decyzji, wyznaczania celów, uruchamiania zasobów i kontrolowania wykonania. Podsystemy wykonawcze obejmują natomiast siły i środki przeznaczone do realizacji zadań w różnych domenach bezpieczeństwa. Odrębną rolę pełnią podsystemy wsparcia, obejmujące m.in. potencjał społeczny, gospodarczy, informacyjny, infrastrukturalny i logistyczny. Taki sposób myślenia jest widoczny w polskich dokumentach strategicznych i w literaturze przedmiotu[16,17,18].

Z punktu widzenia administracji publicznej istotne jest to, że bezpieczeństwo państwa ma charakter zadaniowy. Nie jest ono wyłącznie przedmiotem decyzji politycznych, lecz wymaga codziennego wykonywania zadań administracyjnych: planowania, wydawania decyzji, prowadzenia rejestrów, utrzymywania gotowości, przeprowadzania kontroli, koordynowania służb, organizowania usług publicznych, zabezpieczania infrastruktury i komunikowania się

---

[14] W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 22-33.

[15] H. Spustek, A. Paluch, *Struktura systemu bezpieczeństwa narodowego Polski*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie 2017, nr 100, s. 428-440.

[16] Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013, s. 35-53.

[17] *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP*.., op. cit., s. 5-13.

[18] M. Chodyka, Z. Ciekanowski, S. Żurawski, *System zarządzania kryzysowego*.., op. cit., s. 35-49.

z ludnością. Administracja publiczna staje się zatem instytucjonalnym mechanizmem przekładania wartości bezpieczeństwa na czynności, procedury i zasoby.

Bezpieczeństwo państwa powinno być również analizowane w perspektywie czasu. W krótkim horyzoncie chodzi o zdolność reagowania na zdarzenie i ograniczania szkód. W horyzoncie średnim istotne jest utrzymanie ciągłości działania, odbudowa zasobów i przywracanie usług publicznych. W horyzoncie długim znaczenie mają inwestycje w odporność, edukację, infrastrukturę, rezerwy, kadry i kulturę bezpieczeństwa. W takim ujęciu bezpieczeństwo nie jest tylko reakcją na kryzys, lecz także planowaniem warunków, dzięki którym kryzys nie wystąpi albo nie doprowadzi do załamania podstawowych funkcji państwa[19,20].

Istotnym składnikiem definicji bezpieczeństwa państwa jest także legalność działania. Państwo nie może chronić bezpieczeństwa poza prawem lub wbrew prawu, ponieważ takie działanie podważałoby sam porządek, który ma być chroniony. Zasada legalizmu wyznacza administracji publicznej granice działania i odróżnia bezpieczeństwo w państwie prawnym od arbitralnego używania przymusu. Bezpieczeństwo państwa powinno być zatem rozumiane jako ochrona wartości publicznych realizowana w granicach kompetencji, procedur, kontroli i odpowiedzialności[21,22].

Bezpieczeństwo państwa jest zatem kategorią obejmującą stan ochrony, proces jej zapewniania oraz zdolność do zabezpieczania podstawowych wartości państwowości i warunków życia wspólnoty politycznej. Jego zapewnianie należy do organów władzy publicznej i innych uprawnionych podmiotów działających w ramach porządku konstytucyjnego, prawnego i organizacyjnego oraz wykorzystujących instrumenty militarne i pozamilitarne, w tym administracyjne, gospodarcze, społeczne, informacyjne i infrastrukturalne. Szczególną rolę w tym systemie odgrywa administracja publiczna, która przekłada wartości i cele bezpieczeństwa na decyzje, procedury, działania organizacyjne, kontrolne i usługowe. Podstawowe elementy bezpieczeństwa państwa – jego istotę, wartości chronione, podmioty realizujące zadania ochronne oraz stosowane instrumenty – przedstawia Rysunek 1.

---

19 M. Chodyka, Z. Ciekanowski, S. Żurawski, *System zarządzania kryzysowego*.., op. cit., s. 35-49.

20 M. Kuliczkowski, *Dziedziny, zakres i zasady pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce*, Wiedza Obronna 2021, t. 275, nr 2, s. 29-42, DOI: 10.34752/2021-b275.

21 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 7 i art. 31 ust. 3.

22 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 43-63.



Rysunek 1. Pojęcie, istota i zakres bezpieczeństwa państwa

Źródło: opracowanie własne.

Przedstawiony Rysunek 1 ukazuje bezpieczeństwo państwa jako układ wzajemnie powiązanych elementów. Jego istotę wyrażają stan, proces i zdolność ochrony, zakres przedmiotowy określają wartości chronione, natomiast wymiar podmiotowy tworzą organy władzy publicznej, administracja publiczna oraz inne uprawnione podmioty. Wymiar instrumentalny obejmuje z kolei środki militarne, administracyjne, gospodarcze, społeczne, informacyjne i infrastrukturalne. Zależności te wskazują, że bezpieczeństwo państwa nie sprowadza się wyłącznie do reagowania na zagrożenia, lecz obejmuje również ich rozpoznawanie, zapobieganie im, przygotowanie do działania, kierowanie, koordynację, uruchamianie zasobów oraz utrzymywanie zdolności państwa do funkcjonowania w warunkach normalnych, kryzysowych i nadzwyczajnych. Szczególne znaczenie administracji publicznej wynika z jej stałego udziału w każdym z tych obszarów oraz z odpowiedzialności za praktyczne wykonywanie zadań ochronnych.

1.2. BEZPIECZEŃSTWO PAŃSTWA, BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE I BEZPIECZEŃSTWO PUBLICZNE

Rozróżnienie bezpieczeństwa państwa, bezpieczeństwa narodowego i bezpieczeństwa publicznego stanowi warunek precyzyjnego ustalenia miejsca administracji publicznej w systemie ochrony podstawowych wartości publicznych. Kategorie te pozostają ze sobą funkcjonalnie powiązane, jednak nie są tożsame ani w naukach o bezpieczeństwie, ani w prawie. Ich prawidłowe użycie pozwala określić chroniony podmiot, zakres wartości, poziom działania oraz rodzaj instrumentów pozostających w dyspozycji organów publicznych. Kwalifikacja określonego zjawiska jako problemu danego rodzaju bezpieczeństwa ułatwia identyfikację właściwych podstaw prawnych i podmiotów, lecz sama nie ustanawia kompetencji; ta każdorazowo musi wynikać z normy prawnej[23].

Polski porządek prawny nie tworzy zamkniętego i jednolitego systemu definicji analizowanych pojęć. W aktach normatywnych bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo narodowe i bezpieczeństwo publiczne występują jako wartości chronione, zadania organów, przesłanki podejmowania działań lub podstawy dopuszczalnych ograniczeń praw i wolności. Doktryna porządkuje ich zakres i wzajemne relacje, jednak ustalenia terminologiczne nie mogą zastępować wykładni konkretnego przepisu ani prowadzić do rozszerzania właściwości organu poza granice wyznaczone ustawą[24].

Bezpieczeństwo państwa odnosi się do państwa jako organizacji publicznoprawnej i wspólnoty politycznej. Obejmuje ochronę suwerenności, niepodległości, integralności terytorialnej, porządku konstytucyjnego, ciągłości działania instytucji, ludności, zasobów oraz zdolności wykonywania podstawowych funkcji publicznych. Nie ogranicza się zatem do ochrony aparatu państwowego. Trwałość państwa pozostaje nierozerwalnie związana z ochroną

---

[23] W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 22-33; S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, Bezpieczeństwo Narodowe 2011, nr 18, s. 19-39; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*, Journal of Modern Science 2025, t. 63, nr 3, s. 56-77, DOI: 10.13166/jms/209289.

[24] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 43-63; Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 7 i art. 31 ust. 3); Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*, op. cit., s. 60-66.

obywateli, prawidłowym funkcjonowaniem administracji i zachowaniem warunków umożliwiających realizację praw oraz wolności jednostki[25].

Bezpieczeństwa państwa nie można utożsamiać z bezpieczeństwem aktualnego rządu, większości parlamentarnej ani określonego ośrodka politycznego. Przedmiotem ochrony jest demokratyczny porządek konstytucyjny oraz wspólnota obywateli, a nie trwałość konkretnego układu sprawowania władzy. Działania podejmowane w imię bezpieczeństwa muszą mieć wyraźną podstawę prawną, służyć wartościom konstytucyjnym i odpowiadać wymaganiom konieczności oraz proporcjonalności. Kontrola legalności, możliwość kwestionowania rozstrzygnięć i odpowiedzialność organów wzmacniają bezpieczeństwo państwa, ponieważ chronią je przed arbitralnością i utratą legitymizacji[26].

Bezpieczeństwo narodowe ma szerszy wymiar strategiczny i aksjologiczny. Odnosi się do narodu rozumianego w znaczeniu politycznym jako ogół obywateli, przy uwzględnieniu historycznych, kulturowych, społecznych i gospodarczych uwarunkowań trwania wspólnoty. Obejmuje ochronę interesów narodowych, tożsamości, zdolności rozwojowych, pozycji międzynarodowej oraz możliwości samodzielnego kształtowania przyszłości. Nie stanowi prostej sumy bezpieczeństwa militarnego, wewnętrznego i publicznego, lecz integruje różne dziedziny działalności państwa i społeczeństwa wokół podstawowych wartości wspólnoty[27].

Państwo pozostaje podstawowym podmiotem organizującym bezpieczeństwo narodowe, ponieważ dysponuje kompetencjami prawotwórczymi, finansowymi, organizacyjnymi, egzekucyjnymi i strategicznymi. Nie jest jednak jego wyłącznym wytwórcą. Odporność wspólnoty zależy również od obywateli, jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorstw, organizacji społecznych, mediów, uczelni, operatorów infrastruktury oraz podmiotów gospodarki cyfrowej. Bezpieczeństwo narodowe powstaje zatem w układzie

---

[25] Z. Ciekanowski, J. Nowicka, H. Wyrębek, *Bezpieczeństwo państwa w obliczu współczesnych zagrożeń*, Pracownia Wydawnicza Wydziału Humanistycznego Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego, Siedlce 2016, s. 27-28; Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 5.

[26] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 2, art. 7 i art. 31 ust. 3; J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 75-104.

[27] W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP*.., op. cit., s. 22-33; *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2020, s. 5-13; S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota*.., op. cit., s. 19-23.

współodpowiedzialności, w którym państwo ustanawia ramy działania, zapewnia koordynację i chroni dobra o podstawowym znaczeniu[28].

Bezpieczeństwo publiczne odnosi się do ochrony ludności, mienia, środowiska oraz podstawowych warunków bezpiecznego funkcjonowania życia zbiorowego przed zagrożeniami powodującymi lub mogącymi powodować skutki o charakterze publicznym. O publicznym charakterze zagrożenia decydują jego znaczenie, zasięg i następstwa dla wspólnoty, nie zaś wyłącznie miejsce wystąpienia. Zdarzenie w zakładzie pracy, obiekcie infrastruktury, budynku mieszkalnym lub systemie teleinformatycznym może stać się problemem bezpieczeństwa publicznego, jeżeli oddziałuje na większą liczbę osób, ciągłość usług albo funkcjonowanie społeczności[29].

Bezpieczeństwo publiczne jest ściśle związane z bezpieczeństwem wewnętrznym, lecz pojęcia te nie są w pełni równoważne. Bezpieczeństwo wewnętrzne obejmuje także ochronę porządku konstytucyjnego, ciągłości działania organów państwa, kontrwywiadowczą ochronę instytucji, odporność infrastruktury i inne obszary wykraczające poza bezpośrednią ochronę ludności oraz życia zbiorowego. Porządek publiczny pozostaje natomiast kategorią odrębną, choć funkcjonalnie powiązaną z bezpieczeństwem publicznym. Konstytucja wymienia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa i porządek publiczny jako zadania Rady Ministrów, nie ustanawiając ich pełnych definicji ani relacji prostego zawierania[30].

Porządek publiczny oznacza stan umożliwiający prawidłowe i przewidywalne funkcjonowanie życia zbiorowego zgodnie z normami prawnymi oraz podstawowymi regułami współżycia społecznego. Bezpieczeństwo publiczne jest ujęciem szerszym, gdyż obejmuje zarówno ochronę porządku, jak i przeciwdziałanie zdarzeniom zagrażającym życiu, zdrowiu, mieniu, środowisku lub ciągłości podstawowych usług. Rozgraniczenie obu kategorii ma znaczenie praktyczne: naruszenie porządku nie zawsze powoduje bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia, natomiast katastrofa naturalna może

---

[28] W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP*.., op. cit., s. 22-33; M. Chodyka, Z. Ciekanowski, S. Żurawski, *System zarządzania kryzysowego*.., op. cit., s. 35-49; *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*.., s. 5-13.

[29] M. Lisiecki, *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, Wydawnictwo Łośgraf, Warszawa 2008; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*, op. cit., s. 56-77.

[30] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 146 ust. 4 pkt 7-8; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*, op. cit., s. 60-66.

zagrażać bezpieczeństwu publicznemu bez uprzedniego naruszenia norm porządkowych[31].

Realizacja zadań bezpieczeństwa publicznego ma w znacznej mierze charakter administracyjny. Obejmuje działalność Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej, inspekcji i straży, organów administracji rządowej oraz jednostek samorządu terytorialnego. W jej zakres wchodzą także działania z dziedziny ratownictwa, zarządzania kryzysowego, ochrony ludności, bezpieczeństwa imprez masowych, transportu, nadzoru sanitarnego, budowlanego i weterynaryjnego, planowania przestrzennego oraz komunikacji z ludnością – w takim zakresie, w jakim służą ochronie przed zagrożeniami o znaczeniu publicznym. Administracja wykorzystuje przy tym instrumenty prewencyjne, organizatorskie, kontrolne, informacyjne i interwencyjne, a w przypadkach określonych ustawą również środki przymusu[32].

Zakresy bezpieczeństwa narodowego, bezpieczeństwa państwa i bezpieczeństwa publicznego częściowo się pokrywają, lecz nie tworzą ścisłej i bezwyjątkowej hierarchii. Bezpieczeństwo narodowe wyznacza najszerszy poziom interesów i wartości wspólnoty, bezpieczeństwo państwa koncentruje się na instytucjonalnej zdolności ich ochrony, a bezpieczeństwo publiczne dotyczy przede wszystkim bezpośredniej ochrony ludności i warunków prawidłowego funkcjonowania życia zbiorowego. To samo zdarzenie może zostać zakwalifikowane na kilku poziomach jednocześnie, zależnie od jego skali, skutków i znaczenia dla podstawowych funkcji państwa[33].

Precyzyjna kwalifikacja wymaga każdorazowo wskazania podmiotu i wartości podlegających ochronie, źródła oraz charakteru zagrożenia, rozmiaru możliwych następstw, przestrzennego i czasowego zasięgu oddziaływania, a także poziomu władzy publicznej właściwego do podjęcia działania. Niezbędne jest również ustalenie podstawy prawnej, formy działania i granic ingerencji w sferę praw jednostki. Tak określone kryteria zapobiegają zarówno

---

31 M. Lisiecki, *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, op. cit.; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*, op. cit., s. 56-77.

32 M. Chodyka, Z. Ciekanowski, S. Żurawski, *System zarządzania kryzysowego*.., op. cit., s. 35-49; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*, op. cit., s. 56-77.

33 B. Buzan, O. Wæver, J. de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis, Lynne Rienner Publishers,* Boulder 1998, s. 21-47; *D.A. Baldwin, The Concept of Security*, Review of International Studies 1997, vol. 23, no. 1, s. 5-26, DOI: 10.1017/S0260210597000053; W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP*.., op. cit., s. 22-33.

nieuzasadnionemu rozdzielaniu zjawisk współzależnych, jak i arbitralnemu poszerzaniu pojęcia bezpieczeństwa[34].

Ujęcie bezpieczeństwa państwa powinno zatem unikać dwóch skrajności. Pierwsza polega na sprowadzeniu go do zagrożeń militarnych i obrony terytorium, druga zaś na obejmowaniu pojęciem bezpieczeństwa niemal każdej dziedziny polityki publicznej. Właściwe rozgraniczenie zapewnia kryterium funkcjonalne: dana dziedzina nabiera znaczenia dla bezpieczeństwa państwa, gdy jej zakłócenie może zagrozić suwerenności, porządkowi konstytucyjnemu, bezpieczeństwu obywateli, ciągłości działania instytucji albo zdolności państwa do wykonywania podstawowych funkcji publicznych. Samo społeczne znaczenie określonej polityki nie uzasadnia automatycznie uznania jej za obszar bezpieczeństwa[35].

Przekrojowy charakter współczesnych zagrożeń wyraźnie ukazuje cyberatak wymierzony w systemy administracji publicznej. Jeżeli powoduje utratę dostępności usług, zakłóca ostrzeganie ludności lub uniemożliwia działanie służb, stanowi problem bezpieczeństwa publicznego. Gdy narusza ciągłość wykonywania władzy, integralność danych państwowych albo funkcjonowanie infrastruktury krytycznej, oddziałuje na bezpieczeństwo państwa. Jeżeli jego skutki osłabiają odporność społeczną, gospodarkę, pozycję międzynarodową lub zdolność realizacji interesów strategicznych, uzyskuje również wymiar bezpieczeństwa narodowego[36].

Podobna wielopoziomowość występuje w przypadku kryzysu na granicy państwowej. Ochrona terytorium, suwerenności i zdolności wykonywania władzy na granicy należy do bezpieczeństwa państwa, natomiast zapewnienie porządku, ochrona ludności i organizacja działań służb dotyczą bezpieczeństwa publicznego. Gdy presja graniczna stanowi element działań hybrydowych, wpływa na relacje sojusznicze lub pozycję międzynarodową, jej ocena

---

34 D.A. Baldwin, *The Concept of Security*, op. cit., s. 5-26; B. Buzan, O. Wæver, J. de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, op. cit., s. 21-47.

35 D.A. Baldwin, *The Concept of Security*, op. cit., s. 5-26; B. Buzan, O. Wæver, J. de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, op. cit., s. 21-47; S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota*.., op. cit., s. 19-23.

36 S. Wojciechowska-Filipek, Z. Ciekanowski, *Bezpieczeństwo funkcjonowania w cyberprzestrzeni: jednostki – organizacji – państwa*, wyd. II, CeDeWu, Warszawa 2019, s. 23-37; M. Chodyka, Z. Ciekanowski, S. Żurawski, *System zarządzania kryzysowego*.., op. cit., s. 22-36.

obejmuje również bezpieczeństwo narodowe. Poszczególne kwalifikacje nie konkurują ze sobą, lecz ujmują odmienne następstwa tego samego zjawiska[37].

Również epidemia lub inne rozległe zagrożenie zdrowotne może równocześnie oddziaływać na kilka poziomów bezpieczeństwa. Bezpośrednia ochrona życia i zdrowia ludności należy do bezpieczeństwa publicznego. Zakłócenie ciągłości działania organów, transportu, edukacji, gospodarki, dostaw i usług publicznych dotyczy bezpieczeństwa państwa. Długotrwałe osłabienie spójności społecznej, zaufania do instytucji i zdolności wspólnoty do solidarnego działania może natomiast naruszać bezpieczeństwo narodowe. Przykład ten potwierdza konieczność integrowania perspektywy prawnej, organizacyjnej i społecznej[38].

Rozróżnienie analizowanych kategorii bezpośrednio wpływa na projektowanie i funkcjonowanie administracji publicznej. Zadania o znaczeniu strategicznym wymagają spójnego kierowania na poziomie państwa, natomiast ochrona ludności i świadczenie podstawowych usług zależą w znacznym stopniu od administracji terenowej oraz samorządu terytorialnego. Wyspecjalizowane służby, inspekcje i straże muszą zachować fachową właściwość, lecz ich działania powinny pozostawać powiązane ze wspólnym obrazem sytuacji, finansowaniem, planowaniem, wymianą informacji i mechanizmami koordynacji. Wielopodmiotowość wzmacnia system jedynie wtedy, gdy towarzyszą jej jasny podział odpowiedzialności i zdolność współdziałania ponad granicami resortów oraz szczebli administracji[39].

Konstytucyjny model zadań państwa potwierdza funkcjonalny związek omawianych kategorii. Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności terytorium oraz zapewnia bezpieczeństwo obywateli, a Rada Ministrów odpowiada za bezpieczeństwo wewnętrzne państwa i porządek

---

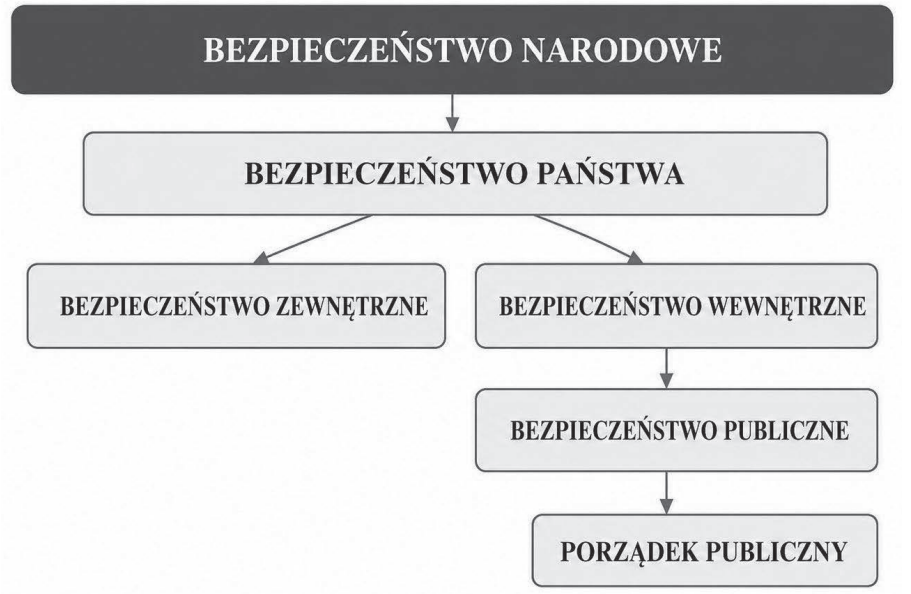
37 L. Elak, M. Oskierko, S. Żurawski, *Ochrona granicy polsko-białoruskiej w obliczu wojny hybrydowej*, De Securitate et Defensione. O Bezpieczeństwie i Obronności 2024, t. 10, nr 1, s. 81-95, DOI: 10.34739/dsd.2024.01.04.

38 M. Chodyka, Z. Ciekanowski, S. Żurawski, *System zarządzania kryzysowego..,* op. cit., s. 35-49; M. Stępka, *Rezyliencja jako paradygmat bezpieczeństwa w czasach przewlekłych kryzysów*, Przegląd Politologiczny 2021, nr 2, s. 105-117, DOI: 10.14746/pp.2021.26.2.7.

39 T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*, Public Administration Review 2007, vol. 67, no. 6, s. 1059-1066, DOI: 10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x; A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration*, Public Administration 2016, vol. 94, no. 2, s. 289-298, DOI: 10.1111/padm.12264.

publiczny oraz za bezpieczeństwo zewnętrzne państwa. Regulacje te nie ustanawiają pełnych definicji bezpieczeństwa narodowego, państwa i publicznego, lecz wyznaczają podstawowe wartości i kierunki odpowiedzialności organów władzy publicznej[40].

Relacje między podstawowymi kategoriami bezpieczeństwa przedstawia Rysunek 2. Ukazane strzałki wyznaczają kierunek analitycznego uszczegółowienia – od interesów i wartości wspólnoty, przez instytucjonalną zdolność państwa, do wewnętrznego i codziennego wymiaru ochrony ludności oraz ładu społecznego. Nie oznaczają one bezwzględnego zawierania się zakresów ani wyłączenia ich wzajemnego przenikania[41].



Rysunek 2. Relacje między podstawowymi kategoriami bezpieczeństwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*, „Journal of Modern Science" 2025, t. 63, nr 3, s. 56-77; W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011; S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, „Bezpieczeństwo Narodowe" 2011, nr 18, s. 19-39.

[40] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 5 oraz art. 146 ust. 4 pkt 7-8.

[41] Model opracowano na podstawie: Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*, op. cit., s. 56-77; W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP*.., op. cit., s. 22-33; S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota*.., op. cit., s. 19-23.

Rysunek 2 eksponuje bezpieczeństwo narodowe jako poziom strategiczny, bezpieczeństwo państwa jako poziom instytucjonalny, a bezpieczeństwo publiczne jako zasadniczy obszar operacyjny bezpieczeństwa wewnętrznego. Rozgałęzienie bezpieczeństwa państwa na wymiar zewnętrzny i wewnętrzny wskazuje dwa podstawowe kierunki ochrony, które pozostają funkcjonalnie powiązane i coraz częściej są poddawane oddziaływaniu tych samych zagrożeń. Układ graficzny porządkuje dominujące relacje, nie znosi jednak odrębności poszczególnych pojęć ani ich zróżnicowanego użycia w przepisach prawa[42].

Zestawienie omawianych pojęć pozwala wyróżnić trzy dominujące poziomy ochrony. Bezpieczeństwo narodowe określa strategiczny i aksjologiczny wymiar interesów wspólnoty; bezpieczeństwo państwa wyraża instytucjonalną zdolność ich zabezpieczania; bezpieczeństwo publiczne obejmuje operacyjną ochronę ludności oraz warunków codziennego funkcjonowania społeczeństwa. Poziomy te pozostają współzależne: słabość administracji w obszarze bezpieczeństwa publicznego może ograniczyć sprawność państwa, a długotrwała niesprawność państwa może naruszyć podstawowe interesy narodowe[43].

Umieszczenie porządku publicznego poniżej bezpieczeństwa publicznego oznacza przyjęcie ujęcia, w którym porządek stanowi szczegółowy obszar ochrony warunków życia zbiorowego. Nie jest to jednak uniwersalna reguła normatywna. W konkretnych ustawach oba pojęcia mogą występować odrębnie i pełnić różne funkcje kompetencyjne. Organ administracji powinien zatem każdorazowo ustalić, czy działa w celu zapobieżenia zagrożeniu dla życia, zdrowia lub mienia, przywrócenia zgodnego z prawem ładu społecznego, czy też realizacji obu tych celów, oraz dobrać instrument odpowiadający ustawowej podstawie działania[44].

---

42 B. Buzan, O. Wæver, J. de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, op. cit., s. 21-47; W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP*.., op. cit., s. 22-33; D.A. Baldwin, *The Concept of Security*, op. cit., s. 5-26.

43 W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP*.., op. cit., s. 22-33; S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota*.., op. cit., s. 19-23; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*, op. cit., s. 56-77.

44 Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*, op. cit., s. 56-77; M. Lisiecki, *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, op. cit.; Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 146 ust. 4 pkt 7.

Tak uporządkowane relacje pozwalają jednoznacznie określić znaczenie administracji publicznej. Jej działalność koncentruje się przede wszystkim w wymiarze bezpieczeństwa państwa i bezpieczeństwa publicznego, ponieważ obejmuje wykonywanie prawa, organizowanie usług, ochronę ludności, utrzymywanie porządku, zapewnianie ciągłości instytucji i uruchamianie zasobów. Skutki tych działań wykraczają jednak poza poziom operacyjny: sprawna, legalna i odporna administracja współkształtuje bezpieczeństwo narodowe, wzmacniając trwałość wspólnoty, zaufanie do państwa i zdolność realizacji interesów strategicznych. Ustalenia te tworzą podstawę rozróżnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego oraz militarnego i pozamilitarnego[45].

1.3. WYMIARY BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA: WEWNĘTRZNY I ZEWNĘTRZNY ORAZ MILITARNY I POZAMILITARNY

W analizie bezpieczeństwa państwa szczególne znaczenie mają dwie osie porządkujące: wewnętrzna-zewnętrzna oraz militarna-pozamilitarna. Pierwsza odnosi się do usytuowania chronionych wartości, kierunku oddziaływania i miejsca ujawnienia skutków zagrożenia; druga – do zasadniczego charakteru zadań, instrumentów i zasobów uruchamianych w celu ochrony państwa. Obie klasyfikacje opisują odmienne właściwości tego samego zjawiska, dlatego nie powinny być ze sobą utożsamiane. Zagrożenie zewnętrzne nie musi mieć charakteru militarnego, podobnie jak wykorzystanie potencjału wojskowego nie zawsze stanowi odpowiedź na oddziaływanie pochodzące spoza terytorium państwa[46].

Podziały te mają charakter analityczny, a nie kompetencyjny. Nie rozstrzygają same przez się o właściwości organu, dopuszczalnej formie działania ani zakresie ingerencji w prawa jednostki. Elementy te wynikają z norm prawa ustrojowego, materialnego i procesowego. Klasyfikacja może natomiast ułatwiać ustalenie, jakie wartości są zagrożone, na jakim poziomie powinna

---

45 W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP*.., op. cit., s. 22-33; *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*.., s. 5-13; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*, op. cit., s. 56-77.

46 W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, op. cit., s. 22-33; S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, op. cit., s. 19-23; *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2020, s. 5-13.

zostać przeprowadzona ocena sytuacji oraz które instrumenty mogą być prawnie i organizacyjnie adekwatne. Zachowanie tego rozróżnienia zapobiega traktowaniu szerokich kategorii bezpieczeństwa jako samoistnej podstawy rozszerzania kompetencji administracji publicznej[47].

Bezpieczeństwo wewnętrzne obejmuje ochronę warunków umożliwiających zgodne z Konstytucją, stabilne i ciągłe funkcjonowanie państwa na jego terytorium. Jego zakres tworzą w szczególności trwałość porządku ustrojowego, bezpieczeństwo obywateli i ludności, ochrona życia, zdrowia i mienia, bezpieczeństwo i porządek publiczny, ciągłość działania organów oraz podstawowych usług, a także odporność infrastruktury i systemów informacyjnych. Nie jest ono zatem synonimem działalności policyjnej ani samego utrzymywania porządku publicznego. Obejmuje szerszy układ zdolności prawnych, organizacyjnych, społecznych i technicznych, od których zależą sterowność państwa oraz możliwość wykonywania jego podstawowych funkcji[48].

Konstytucyjny punkt odniesienia dla tego rozróżnienia stanowi określenie zadań Rady Ministrów. Ustrojodawca odrębnie wskazuje zapewnianie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i porządku publicznego oraz zapewnianie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa. Zestawienie bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego jako dwóch ściśle powiązanych zadań potwierdza ich funkcjonalny związek, lecz nie uzasadnia pełnego utożsamienia. Konstytucyjny dualizm nie ustanawia również dwóch niezależnych systemów działania; porządkuje odpowiedzialność rządu w ramach jednolitego państwa i jednolitego porządku prawnego[49].

Bezpieczeństwo zewnętrzne koncentruje się na ochronie niepodległości, suwerenności, integralności terytorialnej i nienaruszalności granic, a także na zachowaniu zdolności państwa do swobodnego kształtowania stosunków międzynarodowych i realizacji jego prawnie uzasadnionych interesów. Klasycznym rdzeniem tego wymiaru pozostają obronność, odstraszanie, gotowość

---

47 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 43-63; Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 7); Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*, op. cit., s. 60-66.

48 Z. Ciekanowski, *Człowiek wobec współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa*, op. cit., s. 31-52; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*, op. cit., s. 56-77; M. Chodyka, Z. Ciekanowski, S. Żurawski, *System zarządzania kryzysowego w teorii i praktyce bezpieczeństwa*, op. cit., s. 35-49.

49 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 5 oraz art. 146 ust. 4 pkt 7-8; por. W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP*.., op. cit., s. 22-33.

do odparcia agresji, polityka zagraniczna, zobowiązania sojusznicze i rozpoznawanie zagrożeń o charakterze strategicznym. Współczesne bezpieczeństwo zewnętrzne nie wyczerpuje się jednak w domenie wojskowej. Obejmuje również przeciwdziałanie presji politycznej, ekonomicznej, energetycznej, informacyjnej i technologicznej, jeżeli oddziaływania te ograniczają suwerenność decyzyjną lub zdolność państwa do ochrony własnych interesów[50].

Granicy między bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym nie można wyznaczać wyłącznie według miejsca powstania zagrożenia albo przebiegu granicy państwowej. Dla prawidłowej kwalifikacji konieczne jest rozróżnienie co najmniej czterech elementów: źródła oddziaływania, kanału jego przenoszenia, miejsca ujawnienia skutków oraz wartości wymagającej ochrony. Operacja cybernetyczna może zostać zainicjowana za granicą, wykorzystać infrastrukturę znajdującą się w wielu państwach i wywołać skutki w krajowych usługach publicznych. Kampania dezinformacyjna może pochodzić z zewnątrz, lecz oddziaływać przede wszystkim na zaufanie społeczne i stabilność instytucji wewnętrznych. Podobny charakter mają instrumentalizacja przepływów migracyjnych oraz zakłócenia transgranicznych łańcuchów dostaw. Zdarzenia te powinny być oceniane wielokryterialnie, bez mechanicznego przypisywania ich do jednej domeny[51].

Druga oś klasyfikacyjna odnosi się do wymiaru militarnego i pozamilitarnego. O zakwalifikowaniu działania nie powinna rozstrzygać wyłącznie przynależność organizacyjna wykonującego je podmiotu. Istotne są dominujący cel, charakter zastosowanych środków oraz reżim prawny działania. Wymiar militarny obejmuje przygotowanie, utrzymywanie i użycie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych instrumentów obronnych służących odstraszaniu, odparciu agresji, ochronie niepodległości i terytorium, realizacji zobowiązań sojuszniczych oraz prowadzeniu operacji obronnych. Obejmuje także planowanie obronne, mobilizację, dowodzenie, rozpoznanie,

[50] S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota*.., op. cit., s. 19-23; NATO, *NATO 2022 Strategic Concept*, Brussels 2022, s. 3-7; *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*.., op. cit., s. 5-13.

[51] B. Buzan, O. Wæver, J. de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, op. cit., s. 21-47; D.A. Baldwin, *The Concept of Security*, op. cit., s. 5-26; L. Elak, M. Oskierko, S. Żurawski, *Ochrona granicy polsko-białoruskiej w obliczu wojny hybrydowej*, op. cit., s. 81-95.

logistykę, zabezpieczenie medyczne i ochronę infrastruktury o znaczeniu obronnym[52].

Militarny wymiar bezpieczeństwa nie funkcjonuje w oderwaniu od administracji publicznej. Skuteczność obrony zależy od cywilnego planowania, zapewnienia ciągłości organów państwa, przygotowania zasobów, transportu, łączności, ochrony zdrowia, zaplecza gospodarczego i infrastruktury. Administracja nie przejmuje wojskowego dowodzenia, lecz tworzy prawne, organizacyjne i materialne warunki wykonywania zadań obronnych. Jej udział obejmuje również uzgadnianie planów, ochronę zasobów niezbędnych dla państwa, współpracę z przedsiębiorcami i samorządem oraz organizowanie świadczeń i wsparcia logistycznego w zakresie przewidzianym ustawą[53].

Wymiar pozamilitarny obejmuje zdolności i działania, które nie polegają bezpośrednio na użyciu siły zbrojnej, lecz warunkują ochronę państwa, ludności i podstawowych funkcji publicznych. Należą do niego między innymi bezpieczeństwo i porządek publiczny, ochrona ludności, zarządzanie kryzysowe, cyberbezpieczeństwo, bezpieczeństwo informacyjne, ekonomiczne, energetyczne, zdrowotne, społeczne, ekologiczne i infrastrukturalne. Określenie „pozamilitarny" nie oznacza zatem znaczenia drugorzędnego ani ograniczenia do warunków pokoju. Współczesna odporność państwa w znacznej mierze zależy od instrumentów prawnych, administracyjnych, finansowych, informacyjnych, edukacyjnych i technicznych, które pozostają poza bezpośrednim użyciem siły zbrojnej[54].

Wymiary militarny i pozamilitarny pozostają komplementarne. Zagrożeniu militarnemu towarzyszą zwykle działania informacyjne, cybernetyczne, gospodarcze i dyplomatyczne, natomiast poważne zdarzenie pozamilitarne może wymagać wykorzystania specjalistycznych zdolności wojskowych. Udział Sił Zbrojnych w działaniach prowadzonych na terytorium państwa nie

---

[52] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 26; Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 825 ze zm.); M. Kuliczkowski, *Dziedziny, zakres i zasady pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce*, op. cit., s. 29-42.

[53] M. Kuliczkowski, *Dziedziny, zakres i zasady pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce*.., op. cit., s. 29-42; Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, op. cit., s. 35-53; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., op. cit., s. 56-77.

[54] W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP*.., op. cit., s. 22-33; M. Kuliczkowski, *Dziedziny, zakres i zasady pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce*.., op. cit., s. 29-42; M. Chodyka, Z. Ciekanowski, S. Żurawski, *System zarządzania kryzysowego*.., op. cit., s. 22-40.

zmienia jednak automatycznie cywilnego charakteru zadania ani nie przenosi ustawowych kompetencji organów administracji. W zarządzaniu kryzysowym wsparcie wojskowe ma charakter pomocniczy i jest dopuszczalne na warunkach określonych ustawą, gdy użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające[55].

Przecięcie obu osi pozwala wyróżnić cztery pola analityczne. Pierwsze obejmuje zewnętrzny wymiar militarny, związany przede wszystkim z odstraszaniem, obroną terytorium i wykonywaniem zobowiązań sojuszniczych[56]. Drugie tworzy wewnętrzny wymiar pozamilitarny, w którym mieszczą się ochrona ludności, bezpieczeństwo i porządek publiczny, zarządzanie kryzysowe oraz ciągłość usług. Trzecie pole stanowi zewnętrzny wymiar pozamilitarny, obejmujący między innymi dyplomację, współpracę międzynarodową, bezpieczeństwo ekonomiczne i energetyczne, sankcje, ochronę przed zagraniczną manipulacją informacyjną oraz zagrożenia transgraniczne. Czwarte pole dotyczy wyjątkowego i prawnie określonego wykorzystywania instrumentów militarnych wewnątrz państwa, w szczególności do wsparcia władz cywilnych, ochrony obiektów o znaczeniu obronnym oraz realizacji zadań w stanach nadzwyczajnych i w czasie wojny[57].

Ostatnie z wymienionych pól wymaga szczególnie ostrożnej interpretacji. Nie tworzy ono ogólnej kategorii „militarnego bezpieczeństwa wewnętrznego", która uzasadniałaby zwykłe zastępowanie organów cywilnych przez wojsko. Konstytucyjna rola Sił Zbrojnych, zasada ich neutralności w sprawach politycznych oraz cywilna i demokratyczna kontrola nad wojskiem wyznaczają granice takiego działania. Każde użycie lub wykorzystanie Sił Zbrojnych w sferze wewnętrznej wymaga wyraźnej podstawy prawnej, określenia celu, zakresu, podporządkowania i odpowiedzialności. Jednocześnie realizowanie przez organ cywilny zadań przygotowań obronnych nie pozbawia ich

---

55 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 574 ze zm., art. 25); M. Chodyka, Z. Ciekanowski, S. Żurawski, *System zarządzania kryzysowego*.., op. cit., s. 35-49.

56 J. Będźmirowski, *Współpraca polsko-brytyjska a bezpieczeństwo morskie Polski w okresie międzywojennym*, Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej 2008, R. XLIX, nr 3 (174), s. 93-95.

57 W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP*.., op. cit., s. 22-33; *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*.., op. cit., s. 5-13; M. Kuliczkowski, *Dziedziny, zakres i zasady pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce*.., op. cit., s. 29-42.

związku z wymiarem militarnym. O kwalifikacji decyduje funkcja działania, a nie wyłącznie status wykonawcy[58].

Szczególną grupę tworzą wymiary przekrojowe, których nie można trwale umieścić w jednym polu macierzy. Cyberbezpieczeństwo i bezpieczeństwo informacyjne dotyczą jednocześnie administracji, gospodarki, infrastruktury, obronności i życia społecznego. Transgraniczny charakter sieci utrudnia jednoznaczne określenie miejsca powstania incydentu, a niepewność co do sprawcy może utrzymywać się długo po ujawnieniu skutków. Zakłócenie systemów teleinformatycznych administracji, energetyki, ochrony zdrowia lub ostrzegania ludności może początkowo mieć charakter techniczny, lecz szybko przekształcić się w problem ciągłości działania państwa. Ocena powinna zatem obejmować źródło, skalę, intencję, skutki i zależności systemowe, a nie tylko rodzaj zaatakowanej technologii[59].

Podobnie przekrojowy charakter ma bezpieczeństwo infrastrukturalne. Infrastruktura krytyczna i usługi kluczowe tworzą materialną oraz organizacyjną podstawę działania administracji, gospodarki, społeczeństwa i sił obronnych. Po nowelizacji ustawy o zarządzaniu kryzysowym z 2026 r. bezpieczeństwo infrastrukturalne należy ujmować łącznie z reżimem odporności podmiotów krytycznych[60]. Ustawa odróżnia infrastrukturę krytyczną, operatora infrastruktury krytycznej, usługę kluczową, dostawcę krytycznego oraz podmiot krytyczny. Podmiotem krytycznym jest operator infrastruktury krytycznej wpisany do wykazu podmiotów krytycznych, natomiast usługa kluczowa oznacza usługę mającą decydujące znaczenie dla utrzymania niezbędnych funkcji społecznych, niezbędnej działalności gospodarczej, zdrowia i bezpieczeństwa publicznego lub środowiska. Oznacza to przesunięcie

---

58 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 7, art. 26 oraz art. 228-234; Ustawa o zarządzaniu kryzysowym.., art. 25; Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 825 ze zm.); J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., op. cit., s. 43-63.

59 S. Wojciechowska-Filipek, Z. Ciekanowski, *Bezpieczeństwo funkcjonowania w cyberprzestrzeni: jednostki – organizacji – państwa*, op. cit., s. 23-37; Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 20 ze zm.).

60 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 574), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 29 maja 2026 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2026 r. poz. 815, art. 1 ust. 1 pkt 2-5, art. 3 pkt 1a-1b, 1d-1g, 2, 3 i 3a, art. 6e ust. 4, art. 6zo ust. 1-2, art. 6zp ust. 1-4, art. 6zr ust. 1-3 oraz art. 6zt ust. 1); por. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2557 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie odporności podmiotów krytycznych i uchylająca dyrektywę Rady 2008/114/WE (Dz. Urz. UE L 333 z 27.12.2022, s. 164-198).

akcentu z samej ochrony obiektów, instalacji i urządzeń na zapewnienie ciągłości funkcji, usług i zależności międzysektorowych. Systemy energetyczne, transportowe, telekomunikacyjne, finansowe, wodne i zdrowotne pozostają wzajemnie zależne, dlatego awaria jednego z nich może wywołać następstwa kaskadowe w pozostałych. Ochrona tych systemów wykorzystuje przede wszystkim instrumenty pozamilitarne, lecz jej znaczenie obejmuje zarówno bezpieczeństwo wewnętrzne, jak i zdolność państwa do obrony oraz wykonywania zobowiązań zewnętrznych. Kluczowe stają się ciągłość działania, redundancja, odtwarzanie zasobów, wymiana informacji i współpraca z operatorami pozostającymi poza strukturą administracji[61].

Ochrona ludności oraz utrzymanie podstawowych usług publicznych stanowią rdzeń pozamilitarnego wymiaru wewnętrznego. Dostęp do wody, energii, transportu, opieki zdrowotnej, pomocy społecznej, informacji i łączności bezpośrednio wpływa na bezpieczeństwo obywateli oraz zdolność organów do wykonywania zadań. Przerwanie tych usług zwiększa liczbę osób wymagających pomocy, obciąża służby i może prowadzić do dezorganizacji życia zbiorowego. Regulacje dotyczące ochrony ludności i obrony cywilnej potwierdzają zarazem ciągłość funkcji ochronnych państwa w odmiennych reżimach prawnych: wraz z wprowadzeniem stanu wojennego i w czasie wojny ochrona ludności uzyskuje wymiar obrony cywilnej, nie tracąc administracyjnych podstaw przygotowania, ostrzegania, ewakuacji i zabezpieczania zasobów[62].

Wymiary społeczny, gospodarczy i środowiskowy nie stanowią odrębnych osi konkurencyjnych wobec podziału wewnętrzny-zewnętrzny i militarny-pozamilitarny. Są dziedzinami sektorowymi, które przecinają oba podziały. Odporność społeczna obejmuje zaufanie do instytucji, zdolność do samoorganizacji, rozumienie komunikatów i gotowość do współdziałania. Potencjał gospodarczy zapewnia finansowanie, produkcję, logistykę, rezerwy i ciągłość łańcuchów dostaw, bez których niemożliwe są zarówno długotrwała obrona,

---

[61] Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej 2023 – tekst jednolity*, Warszawa 2023, s. 5-16; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2557 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie odporności podmiotów krytycznych (Dz.U. UE L 333 z 27.12.2022, s. 164-198); A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration*, op. cit., s. 289-298.

[62] Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907 ze zm., art. 1-3 i art. 117-120); M. Chodyka, Z. Ciekanowski, S. Żurawski, *System zarządzania kryzysowego*.., op. cit., s. 35-49.

jak i pomoc ludności. Z kolei zagrożenia środowiskowe i klimatyczne, choć niemilitarne, mogą powodować rozległe skutki dla infrastruktury, zdrowia, gospodarki i funkcjonowania administracji. W każdym z tych obszarów o znaczeniu dla bezpieczeństwa decyduje skala wpływu na podstawowe wartości i funkcje państwa[63].

Dla administracji publicznej omawiany podział oznacza konieczność działania we wszystkich czterech polach, lecz z zachowaniem zróżnicowanych ról. W wewnętrznym wymiarze pozamilitarnym administracja jest bezpośrednim organizatorem ochrony ludności, usług, kontroli i koordynacji. W zewnętrznym wymiarze pozamilitarnym wykonuje zobowiązania międzynarodowe, prowadzi działania regulacyjne, informacyjne i gospodarcze oraz uczestniczy we współpracy transgranicznej. W wymiarze militarnym zapewnia przygotowanie cywilne, zasoby, planowanie i ciągłość funkcjonowania państwa. Wspólnym mianownikiem pozostają legalność, wiarygodna informacja, gotowość organizacyjna oraz zdolność przejścia od działania rutynowego do działania w warunkach zakłócenia. Wielowymiarowość nie ustanawia jednak kompetencji uniwersalnej; każdy organ działa wyłącznie w granicach swojej właściwości[64].

Płynność granic między wymiarami jest szczególnie widoczna w przypadku działań hybrydowych. Środki formalnie niemilitarne mogą być stosowane w celu osiągnięcia skutku strategicznego porównywalnego z następstwami presji wojskowej, a działania informacyjne, cybernetyczne, ekonomiczne i migracyjne mogą być wzajemnie koordynowane. Administracja musi wówczas rozpoznawać zmianę charakteru sytuacji, łączyć dane pochodzące z wielu sektorów i przekazywać ocenę na właściwy poziom decyzyjny. Nie może przy tym zacierać granicy między podwyższoną gotowością a stosowaniem nadzwyczajnych środków prawnych. Złożoność zagrożenia zwiększa

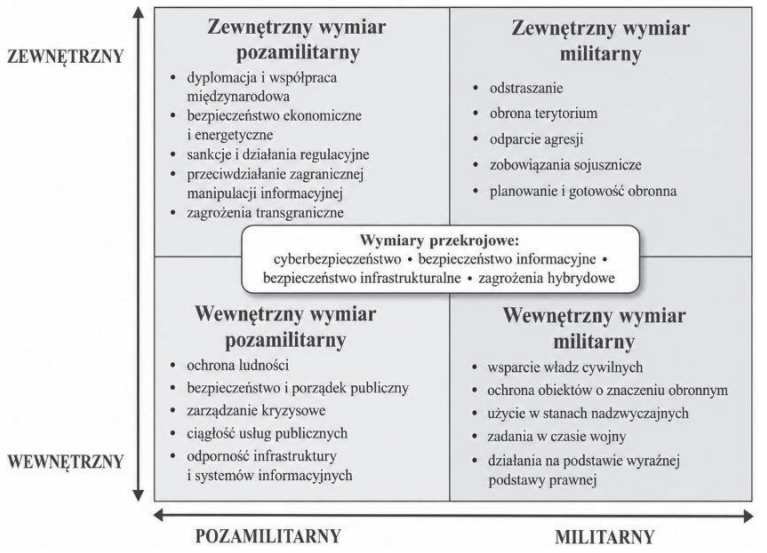
---

63 M. Stępka, *Rezyliencja jako paradygmat bezpieczeństwa w czasach przewlekłych kryzysów*, op. cit., s. 105-117; Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*.., op. cit., s. 35-53; *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*.., op. cit., s. 5-13.

64 Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., op. cit., s. 56-77; T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*, op. cit., s. 1059-1066; A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions*.., op. cit., s. 289-298.

potrzebę koordynacji, lecz nie znosi wymogu podstawy prawnej, proporcjonalności i rozliczalności działania[65].

Przecięcie wymiarów wewnętrznego i zewnętrznego oraz militarnego i pozamilitarnego syntetyzuje Rysunek 3. Macierz wskazuje dominujące pola działania, a zarazem uwidacznia przekrojowy charakter zagrożeń hybrydowych, cybernetycznych, informacyjnych i ekonomicznych. Usytuowanie danego zjawiska w określonym polu nie oznacza jego trwałego przypisania do jednej domeny, lecz wskazuje przeważający poziom ochrony i podstawowy typ wykorzystywanych instrumentów[66].



Rysunek 3. Macierz wymiarów bezpieczeństwa państwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2020; W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011; M. Kuliczkowski, *Dziedziny, zakres i zasady pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce*, „Wiedza Obronna" 2021, t. 275, nr 2, s. 29-42.

[65] W. Goleński, D. Zimny, *Przygotowanie państwa na zagrożenia hybrydowe – konieczność natychmiastowych działań*, Kontrola Państwowa 2024, nr 5, s. 18-37, DOI: 10.53122/ISSN.0452-5027/2024.1.29; L. Elak, M. Oskierko, S. Żurawski, *Ochrona granicy polsko-białoruskiej w obliczu wojny hybrydowej*.., op. cit., s. 81-95.

[66] Por. W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP*.., op. cit., s. 22-33; *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*.., op. cit., s. 5-13; M. Kuliczkowski, *Dziedziny, zakres i zasady pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce*.., op. cit., s. 29-42.

Macierz przedstawia dominujące usytuowanie zadań i instrumentów, a nie ścisłe granice między sektorami. Ochrona ludności, porządek publiczny, zarządzanie kryzysowe i ciągłość usług należą przede wszystkim do wewnętrznego wymiaru pozamilitarnego. Obrona i odstraszanie tworzą zasadniczy zakres zewnętrznego wymiaru militarnego, natomiast dyplomacja, współpraca międzynarodowa oraz oddziaływania gospodarcze, energetyczne i informacyjne mieszczą się głównie w zewnętrznym wymiarze pozamilitarnym. Wykorzystywanie instrumentów militarnych wewnątrz państwa pozostaje rozwiązaniem szczególnym, wymagającym ustawowej podstawy oraz zachowania cywilnego kierownictwa i odpowiedzialności. Rozróżnienie wymiarów nie przesądza o strukturze systemu bezpieczeństwa, lecz wyznacza wymagania, które ta struktura musi spełnić: zapewnić kierowanie, wykonanie i wsparcie we wszystkich polach oraz umożliwić przechodzenie między nimi bez zacierania właściwości organów i reżimów prawnych[67].

1.4. STRUKTURA SYSTEMU BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA: KIEROWANIE, WYKONANIE I WSPARCIE

Wielowymiarowy charakter bezpieczeństwa państwa znajduje odzwierciedlenie w jego organizacji systemowej. System bezpieczeństwa państwa stanowi celowo ukształtowany układ organów, instytucji, procedur, zasobów i relacji, którego funkcją jest ochrona podstawowych wartości państwowości, bezpieczeństwa obywateli oraz ciągłości wykonywania zadań publicznych. W polskim porządku prawnym nie został on ustanowiony jednym, wyczerpującym aktem normatywnym; jego strukturę rekonstruuje się z Konstytucji, ustaw sektorowych, dokumentów strategicznych i rozwiązań organizacyjnych. W doktrynie często używa się pojęcia systemu bezpieczeństwa narodowego, jednak w perspektywie instytucjonalnej zasadnicze znaczenie ma sposób, w jaki państwo organizuje kierowanie, wykonanie i wsparcie działań ochronnych[68].

---

[67] Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., op. cit., s. 56-77; W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP*.., op. cit., s. 22-33; Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 7 i art. 146.

[68] H. Spustek, A. Paluch, *Struktura systemu bezpieczeństwa narodowego Polski*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie 2017, nr 100, s. 428-440; W. Kitler, *System bezpieczeństwa narodowego RP – aspekty prawno-organizacyjne*, Wiedza Obronna 2019, t. 268, nr 3, s. 5-33.

O systemowym charakterze nie przesądza sama liczba podmiotów ani rozbudowanie aparatu organizacyjnego. Konieczne są wspólny cel, rozpoznawalne granice odpowiedzialności, podział funkcji, trwałe kanały wymiany informacji, zasady uruchamiania zasobów oraz sprzężenie zwrotne umożliwiające ocenę rezultatu i korektę działania. Brak tych powiązań powoduje, że formalnie rozbudowana struktura działa jako zbiór odrębnych organizacji, a nie jako mechanizm zdolny do osiągania wspólnego rezultatu. Analiza systemu powinna zatem obejmować zarówno jego architekturę normatywną, jak i rzeczywistą zdolność współdziałania, ponieważ dopiero zgodność obu płaszczyzn zapewnia sterowność oraz możliwość przypisania odpowiedzialności za podjęte decyzje i ich wykonanie[69].

Projektowanie systemu bezpieczeństwa wymaga zachowania równowagi między centralizacją a wielopoziomowym wykonaniem zadań. Centralizacja sprzyja jednolitości celów, ustanawianiu standardów, koncentracji informacji strategicznej i kierowaniu zasobów do obszarów o najwyższym znaczeniu. Rozproszenie wykonania umożliwia natomiast wykorzystanie specjalistycznej wiedzy, znajomości warunków terytorialnych oraz bliskości miejsca zdarzenia. Nadmierna koncentracja decyzji może przeciążać centrum kierownicze i opóźniać reakcję, podczas gdy nadmierne rozproszenie prowadzi do niespójności informacji, zróżnicowania gotowości i trudności w ustaleniu podmiotu odpowiedzialnego. Sprawny model łączy strategiczną jedność z wykonaniem możliwie blisko chronionych wartości, przy zachowaniu procedur eskalacji i wsparcia[70].

Sprawność systemu zależy również od zdolności utrzymania funkcji w warunkach zakłócenia. Z tego względu konieczne są rezerwy, zastępowalność personelu, alternatywne kanały łączności, zapasowe miejsca pracy, rozwiązania awaryjne oraz możliwość czasowego działania przy ograniczonej funkcjonalności. Redundancja nie powinna oznaczać przypadkowego powielania struktur i wydatków, lecz świadome zabezpieczenie funkcji krytycznych przed pojedynczym punktem awarii. Jej projektowanie wymaga ustalenia,

---

[69] H. Spustek, A. Paluch, *Struktura systemu bezpieczeństwa narodowego Polski*.., op. cit., s. 428-440; W. Kitler, *System bezpieczeństwa narodowego RP*.., op. cit., s. 5-20.

[70] T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*, Public Administration Review 2007, vol. 67, no. 6, s. 1059-1066, DOI: 10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x; A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration*, Public Administration 2016, vol. 94, no. 2, s. 289-298, DOI: 10.1111/padm.12264.

które zadania muszą być wykonywane bez przerwy, które mogą przejściowo działać w ograniczonym zakresie, a które mogą zostać odroczone bez wywołania nieakceptowalnych skutków dla państwa i ludności[71].

W polskiej myśli strategicznej system bezpieczeństwa przedstawia się zazwyczaj jako podsystem kierowania oraz podsystemy wykonawcze, wśród których wyróżnia się funkcje operacyjne i funkcje wsparcia. Dla zachowania przejrzystości analitycznej uzasadnione jest więc wyodrębnienie trzech powiązanych warstw: kierowania, bezpośredniego wykonania oraz wsparcia. Nie są to jednak trzy równorzędne i całkowicie odseparowane segmenty ustrojowe. Jest to podział funkcjonalny, który pozwala ustalić, kto wyznacza cele i uruchamia zasoby, kto bezpośrednio wykonuje zadania ochronne oraz jakie zdolności materialne, informacyjne, społeczne i gospodarcze warunkują skuteczność działania całego układu[72].

Warstwa kierowania pełni funkcję integrującą. Obejmuje rozpoznawanie sytuacji, formułowanie celów, ustalanie priorytetów, podejmowanie decyzji, przydzielanie zasobów, koordynowanie działań, monitorowanie wykonania oraz wprowadzanie korekt. Jej nadrzędność ma charakter funkcjonalny, a nie absolutnie hierarchiczny. Funkcje kierownicze występują na różnych poziomach państwa i w odmiennych reżimach prawnych, natomiast ich zakres zależy od właściwości organu, rodzaju zagrożenia i podstawy uruchomienia określonych środków. Kierowanie systemem nie oznacza zatem skupienia wszystkich decyzji w jednym ośrodku, lecz zapewnienie spójności celów i odpowiedzialności przy zachowaniu ustawowego podziału kompetencji[73].

Skuteczne kierowanie wymaga przełożenia rozstrzygnięcia strategicznego na formy możliwe do wykonania. Cel polityczny lub konstytucyjny musi zostać skonkretyzowany w aktach prawnych, planach, procedurach, poleceniach, harmonogramach, decyzjach finansowych i zadaniach powierzonych

---

71 A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions*.., op. cit., s. 289-298; Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej 2023 – tekst jednolity*, Warszawa 2023, s. 5-16.

72 Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013, s. 35-53; *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2020, s. 5-13; W. Kitler, *System bezpieczeństwa narodowego RP*.., op. cit., s. 5-20.

73 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 126 i art. 146); W. Kitler, *System bezpieczeństwa narodowego RP*.., op. cit., s. 5-20.

określonym wykonawcom. Proces ten łączy porządek polityczny, prawny, administracyjny i operacyjny. Nie może być utożsamiany z jednorazowym aktem decyzyjnym, ponieważ obejmuje również przygotowanie wariantów działania, ocenę ryzyka, uzgodnienia międzyinstytucjonalne, komunikowanie decyzji oraz kontrolę jej realizacji. Jakość aparatu analitycznego i administracyjnego wpływa więc bezpośrednio na wykonalność rozstrzygnięć podejmowanych w sferze bezpieczeństwa[74].

Warstwę wykonawczą tworzą podmioty i zasoby bezpośrednio realizujące zadania obronne, ochronne, porządkowe, ratownicze, kontrolne, regulacyjne i usługowe. O zaliczeniu do tej warstwy nie przesądza status ustrojowy, lecz funkcja wykonywana wobec zagrożenia albo chronionej wartości. Wykonanie może polegać na bezpośrednim oddziaływaniu na źródło zagrożenia, ograniczaniu jego skutków, ochronie ludności i mienia, egzekwowaniu obowiązków, prowadzeniu działań ratowniczych albo utrzymywaniu usług niezbędnych dla ciągłości państwa. Z tego względu obejmuje ono zarówno wyspecjalizowane formacje i służby, jak i organy administracji, inspekcje, straże, jednostki ratownicze oraz podmioty świadczące podstawowe usługi publiczne[75].

Warstwa wykonawcza jest organizacyjnie zróżnicowana. Obejmuje struktury hierarchiczne i scentralizowane, podmioty działające terytorialnie, administrację ogólną i specjalną, organizacje o charakterze mundurowym, jednostki usługowe oraz podmioty pozostające poza sektorem publicznym. Zróżnicowanie to umożliwia specjalizację, lecz w warunkach kryzysowych może zwiększać ryzyko równoległego prowadzenia działań, niespójnych poleceń i rozproszenia odpowiedzialności. Integracja wykonania wymaga wspólnych standardów łączności, uzgodnionych procedur, zasad pierwszeństwa, zdolności wzajemnego wsparcia oraz jasnego określenia podmiotu odpowiedzialnego za koordynację. Liczba uczestników nie stanowi miary sprawności systemu, jeżeli nie towarzyszy jej zdolność działania w jednym rytmie informacyjnym i decyzyjnym[76].

---

74 J. Wołejszo, *Organizacja pracy kierownika w organizacji zhierarchizowanej*, Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej 2013, nr 2(91), s. 17-30; M. Chodyka, Z. Ciekanowski, S. Żurawski, *System zarządzania kryzysowego*.., op. cit., s. 35-49.

75 W. Kitler, *System bezpieczeństwa narodowego RP..,* op. cit., s. 5-20; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*, Journal of Modern Science 2025, t. 63, nr 3, s. 56-77, DOI: 10.13166/jms/209289.

76 A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions*.., op. cit., s. 289-298; W. Goleński, D. Zimny, *Przygotowanie państwa na zagrożenia hybrydowe – konieczność natychmiastowych działań*, Kontrola Państwowa 2024, nr 5, s. 18-37, DOI: 10.53122/ISSN.0452-5027 /2024.1.29.

W ocenie warstwy wykonawczej konieczne jest odróżnienie struktury formalnej od realnej zdolności operacyjnej. Ustawowy podział zadań i schemat organizacyjny wskazują podmiot właściwy, lecz nie przesądzają o dostępności kadr, przepustowości kanałów informacyjnych, aktualności planów, niezawodności łączności ani szybkości uruchomienia zasobów. System może być poprawnie skonstruowany normatywnie, a jednocześnie pozostawać niewydolny w działaniu. Dlatego badanie jego sprawności powinno obejmować warunki przekazywania odpowiedzialności, procedury eskalacji, zdolność pracy przy przeciążeniu oraz możliwość podtrzymania funkcji minimalnych mimo utraty części zasobów lub infrastruktury[77].

Warstwa wsparcia obejmuje zdolności, bez których kierowanie i bezpośrednie wykonanie nie mogą osiągnąć zakładanego rezultatu. Tworzą ją w szczególności informacja, łączność, infrastruktura, transport, energetyka, logistyka, finanse publiczne, rezerwy materiałowe, potencjał przemysłowy, zasoby medyczne, kadry, system kształcenia, nauka oraz zdolność społeczeństwa i gospodarki do współdziałania. Wsparcie nie ma charakteru ubocznego. W długotrwałym kryzysie jego wydolność wyznacza granice możliwego działania podmiotów operacyjnych, a niedobór energii, danych, transportu lub personelu może unieruchomić nawet dobrze przygotowane struktury ochronne[78].

Rozdzielenie wykonania i wsparcia służy analizie funkcji, nie zaś tworzeniu zamkniętych organizacyjnie domen. Odpowiedź na zagrożenie wymaga jednoczesnego wykorzystania zdolności operacyjnych oraz zaplecza administracyjnego, gospodarczego i społecznego. Działania ratownicze zależą od dostępności dróg, paliwa, łączności, danych i zabezpieczenia medycznego; utrzymanie porządku wymaga sprawnej komunikacji, logistyki i ciągłości instytucji; odtwarzanie usług publicznych jest uzależnione od zamówień, finansowania, personelu i współpracy z operatorami infrastruktury. System bezpieczeństwa jest zatem wytwarzany przez pełny aparat państwa i jego otoczenie, a nie wyłącznie przez instytucje tradycyjnie kojarzone z ochroną i obroną[79].

---

77 A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions*.., op. cit., s. 289-298; H. Spustek, A. Paluch, *Struktura systemu bezpieczeństwa narodowego Polski*.., op. cit., s. 428-440.

78 Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*.., op. cit., s. 35-53; *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*.., op. cit., s. 5-13.

79 M. Chodyka, Z. Ciekanowski, S. Żurawski, *System zarządzania kryzysowego*.., op. cit., s. 35-49; Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej 2023*.., op. cit., s. 5-16.

Zarządzanie kryzysowe zajmuje w tej strukturze miejsce przekrojowe. Ustawodawca ujmuje je jako działalność organów administracji publicznej będącą elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, obejmującą zapobieganie sytuacjom kryzysowym, przygotowanie do przejmowania nad nimi kontroli, reagowanie, usuwanie skutków oraz odtwarzanie zasobów i infrastruktury krytycznej. Konstrukcja ta łączy funkcje kierownicze, wykonawcze i wspierające, nie uzasadnia jednak utożsamienia zarządzania kryzysowego z całym systemem bezpieczeństwa państwa. Jest ono jednym z mechanizmów działania uruchamianych wobec określonej kategorii zakłóceń i pozostaje osadzone w szerszym układzie kompetencji oraz odpowiedzialności publicznej[80].

Precyzja opisu systemu wymaga odróżnienia kierowania, dowodzenia, koordynacji i administrowania. Kierowanie obejmuje wyznaczanie celów oraz podejmowanie decyzji dotyczących funkcjonowania określonego układu. Dowodzenie jest właściwe przede wszystkim strukturom wojskowym i innym organizacjom hierarchicznym, w których występuje prawnie ukształtowana relacja przełożony-podwładny. Koordynacja polega na uzgadnianiu działań podmiotów, które nie zawsze pozostają wobec siebie w stosunku podporządkowania. Administrowanie oznacza natomiast wykonywanie zadań publicznych w formach przewidzianych prawem. Zastosowanie każdego z tych mechanizmów wymaga rozpoznania właściwego rodzaju więzi organizacyjnej i nie może prowadzić do nieformalnego rozszerzania kompetencji[81].

Informacja stanowi podstawowe tworzywo kierowania i zarazem główny element sprzężenia zwrotnego w systemie. Decyzje powinny opierać się na aktualnym, wiarygodnym i możliwie zintegrowanym obrazie sytuacji, uwzględniającym dane pochodzące z wielu sektorów oraz poziomów administracji. Fragmentaryczność, opóźnienie, brak porównywalności albo niepewne pochodzenie danych zwiększają ryzyko błędnej oceny i niewłaściwej alokacji zasobów. Centra zarządzania kryzysowego, systemy ostrzegania, rejestry, platformy wymiany danych i procedury raportowania należy zatem traktować jako infrastrukturę kierowania, a nie jedynie techniczne narzędzia pomocnicze.

---

[80] Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 574 ze zm., art. 2).

[81] J. Wołejszo, *Organizacja pracy kierownika*.., op. cit., s. 17-30; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., op. cit., s. 56-77.

Równie istotne są ochrona informacji, zapewnienie ciągłości systemów oraz możliwość działania w trybie zastępczym[82].

Spójność systemu wymaga koordynacji pionowej i poziomej. Koordynacja pionowa łączy poziom strategiczny, centralny, terenowy i lokalny, umożliwiając przekazywanie decyzji, informacji o wykonaniu oraz wniosków o dodatkowe wsparcie. Koordynacja pozioma obejmuje współdziałanie podmiotów funkcjonujących na tym samym szczeblu, lecz w różnych sektorach lub reżimach organizacyjnych. Współczesne zagrożenia przekraczają granice resortów, jednostek terytorialnych i sektorów gospodarki, dlatego skuteczność zależy od zdolności łączenia wiedzy i zasobów mimo braku pełnego podporządkowania wszystkich uczestników. Koordynacja nie zastępuje kompetencji, lecz umożliwia ich spójne i terminowe wykonywanie[83].

Z funkcjonalnego punktu widzenia zdarzenie powinno być obsługiwane na możliwie najniższym poziomie dysponującym wystarczającymi kompetencjami i zdolnościami, przy jednoczesnym zapewnieniu szybkiej eskalacji, gdy skala lub charakter zagrożenia przekracza możliwości danego podmiotu. Rozwiązanie to pozwala wykorzystać wiedzę lokalną oraz skrócić czas reakcji, a zarazem zapobiega pozostawieniu wykonawcy bez wsparcia. Nie może ono jednak prowadzić do samodzielnego kreowania właściwości ani do przenoszenia odpowiedzialności poza trybem ustawowym. Mechanizm eskalacji powinien określać przesłanki zgłoszenia potrzeby wsparcia, zakres przekazywanych informacji, sposób uruchomienia dodatkowych zasobów oraz podmiot odpowiedzialny za dalszą koordynację[84].

Struktura systemu bezpieczeństwa powinna być oceniana także przez pryzmat odporności. Odporność nie oznacza niewystępowania zakłóceń, lecz zdolność do ich absorpcji, ograniczania skutków, utrzymywania funkcji minimalnych, odtwarzania pełnej sprawności i uczenia się na podstawie doświadczeń. Wymaga ona nie tylko zasobów interwencyjnych, lecz również planów ciągłości działania, rezerw, zastępowalności personelu, alternatywnych kanałów komunikacji, rozwiązań technicznych odpornych na awarie oraz procedur

---

82 M. Chodyka, Z. Ciekanowski, S. Żurawski, *System zarządzania kryzysowego*.., op. cit., s. 35-49; Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 20 ze zm.).

83 T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach*.., op. cit., s. 1059-1066; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., op. cit., s. 56-77.

84 Ustawa o zarządzaniu kryzysowym.., art. 19-20; Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907 ze zm., art. 9-13).

analizy po zdarzeniu. System odporny potrafi zmienić sposób funkcjonowania bez utraty podstawowej sterowności i legalności działania, a następnie wykorzystać wnioski do ograniczenia wcześniej ujawnionych podatności[85].

Istotną część zdolności wspierających tworzy sektor prywatny. Znaczna część infrastruktury krytycznej, usług cyfrowych, energetyki, transportu, telekomunikacji, logistyki i potencjału produkcyjnego pozostaje poza bezpośrednią strukturą administracji, lecz warunkuje ciągłość funkcjonowania państwa i społeczeństwa. System bezpieczeństwa nie może więc opierać się wyłącznie na zasobach publicznych. Konieczne są stabilne mechanizmy regulacyjne, planistyczne, kontraktowe i informacyjne, które określają obowiązki operatorów, zasady współpracy, wymianę informacji o ryzyku, warunki wzajemnego wsparcia oraz sposób odtwarzania usług. Relacja ta powinna łączyć wymagania państwa z ochroną prawnie uzasadnionych interesów podmiotów gospodarczych[86].

Zdolność systemu zwiększa również odpowiednio przygotowany potencjał społeczny. Organizacje ratownicze i humanitarne, ochotnicze straże pożarne, wspólnoty lokalne, organizacje pozarządowe i wolontariusze mogą wspierać działania publiczne, zwłaszcza w pierwszej fazie zdarzenia oraz podczas długotrwałej pomocy i odbudowy. Ich udział nie powinien jednak opierać się wyłącznie na spontaniczności. Wymaga wcześniejszego określenia zasad współdziałania, sposobu ewidencjonowania zasobów, standardów szkolenia, bezpieczeństwa osób zaangażowanych oraz włączenia do systemu ostrzegania i komunikacji. Współczesne regulacje ochrony ludności trafnie ujmują ten obszar jako układ organów, podmiotów i zasobów, a nie wyłącznie jako działalność aparatu państwowego[87].

Administracja publiczna przenika wszystkie warstwy systemu. W kierowaniu przygotowuje analizy, projekty rozstrzygnięć, plany, procedury i warianty działania; w wykonaniu realizuje zadania regulacyjne, ochronne, kontrolne, usługowe i organizatorskie; w warstwie wsparcia zarządza informacją,

---

85 A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions..,* op. cit., s. 289-298; M. Stępka, *Rezyliencja jako paradygmat bezpieczeństwa w czasach przewlekłych kryzysów*, Przegląd Politologiczny 2021, nr 2, s. 105-117, DOI: 10.14746/pp.2021.26.2.7.

86 Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej 2023*.., op. cit., s. 5-16; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2557 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie odporności podmiotów krytycznych (Dz.U. UE L 333 z 27.12.2022, s. 164-198).

87 Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej.., art. 1-3 i art. 17-22.

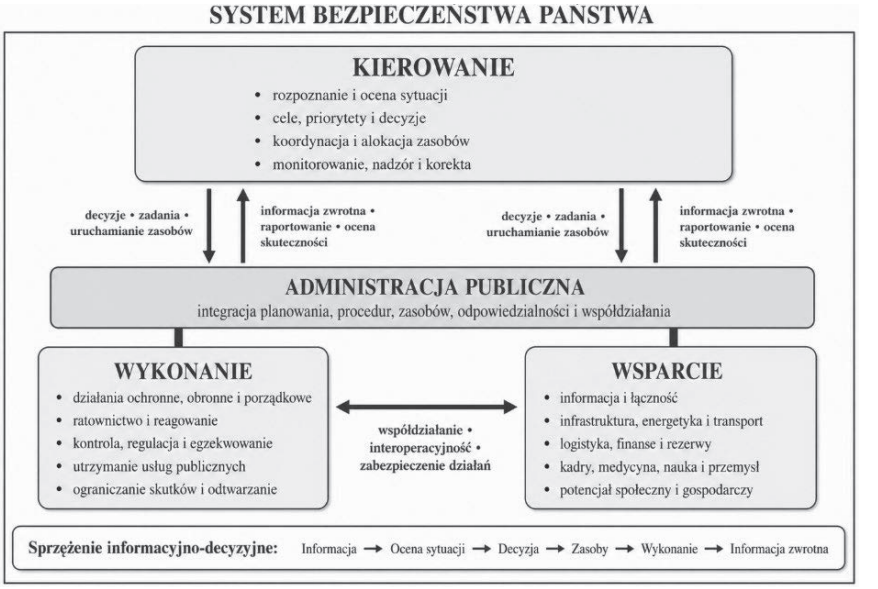
finansami, infrastrukturą, logistyką, kadrami oraz współpracą z podmiotami społecznymi i gospodarczymi. Nie oznacza to zastępowania Sił Zbrojnych, służb, inspekcji lub straży w ich ustawowych zadaniach. Znaczenie administracji polega na tworzeniu prawnych i organizacyjnych warunków ich działania, zapewnianiu ciągłości funkcji publicznych oraz łączeniu poziomu decyzji z poziomem wykonania i informacją zwrotną[88].

System bezpieczeństwa ma charakter dynamiczny, ponieważ proporcje między kierowaniem, wykonaniem i wsparciem zmieniają się wraz z sytuacją. W warunkach zwykłego funkcjonowania dominują planowanie, prewencja, kontrola, rozwijanie zdolności i utrzymywanie gotowości. W sytuacji kryzysowej wzrasta znaczenie szybkiej koordynacji, mobilizacji zasobów, komunikacji i pracy w trybach zastępczych. W czasie stanu nadzwyczajnego działanie odbywa się w szczególnym reżimie konstytucyjnym i ustawowym, natomiast w warunkach wojny konieczne staje się ścisłe powiązanie systemu cywilnego i obronnego. Zmiana trybu działania nie znosi zasad legalności, ciągłości i rozliczalności, lecz zwiększa wymagania dotyczące ich praktycznego zapewnienia[89].

Funkcjonalny układ kierowania, wykonania i wsparcia przedstawia Rysunek 4. Zawarte w nim kategorie oznaczają grupy funkcji, a nie zamknięte katalogi instytucji. Takie ujęcie pozwala oddzielić podmioty od wykonywanych przez nie czynności i wykorzystywanych zasobów, a równocześnie ukazuje administrację publiczną jako warstwę łączącą poszczególne elementy systemu.

[88] Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., op. cit., s. 56-77; W. Kitler, *System bezpieczeństwa narodowego RP*.., op. cit., s. 5-20.

[89] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 228-234; Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 825 ze zm.).



Rysunek 4. Funkcjonalny model systemu bezpieczeństwa państwa: kierowanie, wykonanie i wsparcie

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013; H. Spustek, A. Paluch, *Struktura systemu bezpieczeństwa narodowego Polski*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie" 2017, nr 100, s. 428-440; W. Kitler, *System bezpieczeństwa narodowego RP – aspekty prawno-organizacyjne*, „Wiedza Obronna" 2019, t. 268, nr 3, s. 5-33.

Rysunek 4 eksponuje dwa podstawowe sprzężenia. Pierwsze łączy kierowanie, wykonanie i wsparcie za pośrednictwem administracji publicznej, która przekłada cele na procedury, zasoby i działania, a następnie gromadzi informację o rezultatach. Drugie ma charakter informacyjno-decyzyjny: informacja umożliwia ocenę sytuacji, decyzja uruchamia zasoby, zasoby warunkują wykonanie, a informacja zwrotna pozwala ocenić skuteczność i skorygować dalsze postępowanie. Zdolność utrzymania tych relacji wymaga interoperacyjności rozumianej szerzej niż zgodność techniczna systemów informatycznych. Obejmuje ona wspólny język procedur, kompatybilność planów, zrozumiałe kanały raportowania, możliwość wspólnego szkolenia oraz wzajemne rozumienie kompetencji. Bez tych warunków podmioty mogą działać równolegle, lecz nie tworzą spójnego mechanizmu ochrony[90].

[90] J. Wołejszo, *Organizacja pracy kierownika*.., op. cit., s. 17-30; W. Goleński, D. Zimny, *Przygotowanie państwa na zagrożenia hybrydowe*.., op. cit., s. 18-37; H. Spustek, A. Paluch, *Struktura systemu bezpieczeństwa narodowego Polski*.., op. cit., s. 428-440.

Dojrzałość systemu ujawnia się również w zdolności działania przy niepełnej i zmiennej informacji. Sytuacje kryzysowe rzadko rozwijają się zgodnie z planem, a decydenci funkcjonują pod presją czasu, przy częściowej wiedzy, rozbieżnych ocenach i ograniczonych zasobach. Struktura bezpieczeństwa powinna zatem umożliwiać wariantowe planowanie, konsultację ekspercką, dokumentowanie przyjętych założeń, szybką eskalację problemu oraz korygowanie decyzji bez paraliżu organizacyjnego. Administracja publiczna pełni w tym procesie funkcję zaplecza analitycznego i wykonawczego, a jakość przetwarzania informacji i przygotowania wariantów wpływa bezpośrednio na racjonalność rozstrzygnięć[91].

Sprawność systemu nie może być oceniana wyłącznie przez szybkość reakcji. W demokratycznym państwie prawnym równie istotne są legalność, proporcjonalność, dokumentowanie decyzji, nadzór, audyt i możliwość przypisania odpowiedzialności. Mechanizmy kontroli nie stanowią przeszkody dla bezpieczeństwa, lecz zabezpieczają system przed arbitralnością, utratą zaufania oraz powtarzaniem błędów. Każde działanie powinno mieć określoną podstawę prawną, podmiot odpowiedzialny, mierzalny rezultat i tryb oceny po zakończeniu. Tak ukształtowana struktura łączy zdolność szybkiego reagowania z trwałością porządku konstytucyjnego i tworzy podstawę odpowiedzialnego działania władz publicznych wobec współczesnych zagrożeń[92].

1.5. WSPÓŁCZESNE ZAGROŻENIA I ODPOWIEDZIALNOŚĆ WŁADZ PUBLICZNYCH ZA BEZPIECZEŃSTWO PAŃSTWA

Współczesne środowisko bezpieczeństwa państwa cechują wysoka zmienność, współzależność domen i trudność jednoznacznego oddzielenia zagrożeń zewnętrznych od wewnętrznych. Obok agresji militarnej występują działania hybrydowe, cyberataki, operacje informacyjne, terroryzm, przestępczość zorganizowana, instrumentalizacja migracji, zakłócenia infrastrukturalne i gospodarcze, kryzysy zdrowotne oraz zjawiska naturalne i klimatyczne. Ich wspólną właściwością jest zdolność do wywoływania skutków

[91] A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions*.., op. cit., s. 289-298; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., op. cit., s. 56-77.

[92] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 7 i art. 31 ust. 3; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 43-63.

kaskadowych, które mogą równocześnie obciążać kilka sektorów państwa i poziomów administracji[93].

Ocena zagrożeń wymaga rozróżnienia źródła zagrożenia, podatności systemu i ryzyka powstania szkody. Samo istnienie niebezpiecznego zjawiska nie przesądza o skali konsekwencji; znaczenie mają ekspozycja ludzi i infrastruktury, odporność instytucji, dostępność zasobów oraz czas potrzebny do podjęcia działania. Odpowiedzialność władz publicznych nie ogranicza się dlatego do reagowania na zdarzenia, lecz obejmuje także redukowanie podatności, utrzymywanie zdolności i racjonalne ustalanie priorytetów ochrony[94].

Zagrożenia militarne zachowują znaczenie podstawowe, ponieważ mogą bezpośrednio naruszać niepodległość, suwerenność, integralność terytorialną i zdolność państwa do wykonywania władzy. Ich współczesny charakter wykracza jednak poza otwarte użycie siły. Presja militarna może być poprzedzana lub wspierana przez rozpoznanie cybernetyczne, sabotaż, działania informacyjne, presję gospodarczą i destabilizowanie infrastruktury. Przygotowanie obronne wymaga zatem powiązania zdolności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej z ciągłością działania administracji, gospodarki, systemów łączności i usług niezbędnych ludności[95].

Zagrożenia hybrydowe wykorzystują skoordynowane oddziaływanie środków militarnych i niemilitarnych, często poniżej progu utrudniającego jednoznaczne przypisanie odpowiedzialności i uruchomienie adekwatnej reakcji. Ich celem może być nie tyle natychmiastowe zniszczenie zasobów, ile osłabienie procesu decyzyjnego, przeciążenie procedur, pogłębienie podziałów

---

93 Z. Ciekanowski, *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza 2011, nr 1; Z. Ciekanowski, J. Nowicka, H. Wyrębek, *Bezpieczeństwo państwa w obliczu współczesnych zagrożeń*, Pracownia Wydawnicza Wydziału Humanistycznego Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego, Siedlce 2016, s. 27-28; H. Wyrębek, R. Zakrzewski, W. Załoga, *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, Z. Ciekanowski (red.), *Współczesne zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, cz. II, Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska 2021, s. 26-27, *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2020, s. 5-13.

94 Z. Ciekanowski, *Człowiek wobec współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa*, Studia Bezpieczeństwa Narodowego 2017, t. 11, nr 1, s. 31-52, DOI: 10.37055/sbn/129880; M. Stępka, *Rezyliencja jako paradygmat bezpieczeństwa w czasach przewlekłych kryzysów*, Przegląd Politologiczny 2021, nr 2, s. 105-117.

95 *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*.., op. cit., s. 5-13; NATO, *NATO 2022 Strategic Concept*, Brussels 2022, s. 3-7; Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 825 ze zm.).

społecznych, wywołanie konfliktów kompetencyjnych lub podważenie legalności działań państwa. Szczególnego znaczenia nabierają zatem wspólna diagnoza sytuacji, koordynacja międzyresortowa, interoperacyjność procedur i zdolność do łączenia instrumentów cywilnych, dyplomatycznych, policyjnych i wojskowych[96].

Cyberzagrożenia oddziałują na systemy teleinformatyczne administracji, ochrony zdrowia, energetyki, transportu, finansów, łączności i ostrzegania. Ich konsekwencją może być nie tylko utrata poufności danych lub czasowa niedostępność usługi, lecz także naruszenie integralności rejestrów, zakłócenie postępowań administracyjnych, błędna alokacja zasobów i opóźnienie działań ochronnych. Cyberbezpieczeństwo należy zatem ujmować jako warunek zachowania realnej zdolności państwa do wykonywania funkcji publicznych[97].

Zagrożenia informacyjne są skierowane na środowisko poznawcze społeczeństwa i osób podejmujących decyzje. Dezinformacja, manipulowanie kontekstem, podszywanie się pod wiarygodne źródła oraz selektywne ujawnianie informacji mogą zwiększać niepewność, wywoływać panikę, polaryzować debatę publiczną i osłabiać zaufanie do komunikatów organów państwa. Ochrona w tym obszarze obejmuje zarówno bezpieczeństwo informacji, jak i zdolność do szybkiej, spójnej, zrozumiałej oraz opartej na faktach komunikacji publicznej[98].

Zagrożenia infrastrukturalne wynikają z technicznych awarii, celowego uszkodzenia, niedostatecznego utrzymania lub zakłócenia dostaw niezbędnych do funkcjonowania systemów krytycznych. Wysoki stopień współzależności sprawia, że przerwa w dostawie energii może ograniczyć łączność, transport, zaopatrzenie w wodę, funkcjonowanie podmiotów leczniczych i pracę

---

96 W. Goleński, D. Zimny, *Przygotowanie państwa na zagrożenia hybrydowe – konieczność natychmiastowych działań*, Kontrola Państwowa 2024, nr 5, s. 18-37, DOI: 10.53122/ISSN.0452-5027/2024.1.29; L. Elak, M. Oskierko, S. Żurawski, *Ochrona granicy polsko-białoruskiej w obliczu wojny hybrydowej*, De Securitate et Defensione. O Bezpieczeństwie i Obronności 2024, t. 10, nr 1, s. 81-95, DOI: 10.34739/dsd.2024.01.04; NATO, *NATO 2022 Strategic Concept*.., op. cit., s. 3-7.

97 S. Wojciechowska-Filipek, Z. Ciekanowski, *Bezpieczeństwo funkcjonowania w cyberprzestrzeni: jednostki – organizacji – państwa*, wyd. II, CeDeWu, Warszawa 2019, s. 23-37; Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 20 ze zm., art. 2 pkt 4).

98 K. Liderman, *Bezpieczeństwo informacyjne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012; NATO, *NATO 2022 Strategic Concept*.., op. cit., s. 3-7; *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*.., op. cit., s. 17-21.

urzędów, natomiast awaria sieci telekomunikacyjnej może utrudnić koordynację służb. Ochrona infrastruktury krytycznej wymaga więc nie tylko zabezpieczania poszczególnych obiektów, instalacji, sieci i systemów, lecz także identyfikacji zależności, planowania ciągłości działania, zapewnienia zdolności odtworzeniowych oraz ustalenia, czy dana infrastruktura jest powiązana ze świadczeniem usługi kluczowej. Po nowelizacji ustawy o zarządzaniu kryzysowym z 2026 r. infrastrukturą krytyczną może być obiekt, urządzenie, instalacja, sieć, system lub usługa, albo funkcjonalnie powiązany zespół takich elementów, niezbędny m.in. do realizacji ważnych interesów państwa, funkcjonowania organów administracji publicznej, funkcjonowania przedsiębiorstw, zaspokajania potrzeb obywateli oraz świadczenia usług kluczowych. Analiza zagrożeń infrastrukturalnych powinna zatem obejmować nie tylko fizyczną podatność obiektu, ale także operatora, usługę, zależności międzysektorowe, dostawców krytycznych, cyberbezpieczeństwo, dokumentację ochrony oraz procedury odtwarzania[99].

Zakłócenia gospodarcze i energetyczne mogą przybierać postać ograniczenia dostaw surowców, przerwania łańcuchów logistycznych, niedoboru produktów o znaczeniu podstawowym, destabilizacji rynku finansowego albo utraty zdolności produkcyjnych. Nie każde zaburzenie gospodarcze stanowi zagrożenie bezpieczeństwa państwa; taką kwalifikację uzasadnia dopiero skala, trwałość lub koncentracja skutków zagrażających funkcjom krytycznym, bezpieczeństwu ludności albo zdolności wykonywania zadań publicznych. Władze publiczne powinny zatem łączyć politykę gospodarczą z oceną zależności strategicznych, rezerw i możliwości zastępowania kluczowych dostaw[100].

Zagrożenia naturalne, klimatyczne i zdrowotne mają zazwyczaj nieintencjonalny charakter, lecz ich skutki mogą dorównywać następstwom kryzysów wywołanych celowym działaniem. Powodzie, susze, pożary wielkoobszarowe, ekstremalne temperatury, epidemie i skażenia mogą równocześnie

---

99 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 574 ze zm., art. 3 pkt 2 i art. 5b); Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej 2023 – tekst jednolity*, Warszawa 2023, s. 5-16; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2557 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie odporności podmiotów krytycznych (Dz.U. UE L 333 z 27.12.2022, s. 164-198).

100 *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*.., op. cit., s. 20-24; Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 733 ze zm.); Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej 2023*.., op. cit., s. 5-16.

oddziaływać na zdrowie ludności, infrastrukturę, transport, gospodarkę, rolnictwo i dostępność świadczeń publicznych. Odpowiedzialność władz obejmuje rozpoznawanie ryzyka, ostrzeganie, utrzymywanie zasobów ochronnych i zapewnianie ciągłości podstawowych usług, natomiast szczegółowe mechanizmy przygotowania, reagowania i odbudowy należą do problematyki działania administracji wobec zagrożeń[101].

Presja migracyjna wymaga odróżnienia spontanicznych procesów migracyjnych od celowego wykorzystywania przepływów ludności jako instrumentu nacisku politycznego. W drugim przypadku granica staje się obszarem jednoczesnego oddziaływania bezpieczeństwa państwa, bezpieczeństwa publicznego, polityki migracyjnej, ochrony praw jednostki i współpracy międzynarodowej. Odpowiedź władz powinna łączyć ochronę nienaruszalności granicy, analizę ryzyka, sprawne postępowania administracyjne, wymianę informacji i poszanowanie standardów prawnych[102].

Przestępczość zorganizowana i terroryzm ewoluują wraz z technologią, mobilnością kapitału i rozwojem ponadnarodowych sieci współpracy. Wykorzystują legalne struktury gospodarcze, korupcję, fałszywe dokumenty, kanały cyfrowe i międzynarodowe przepływy finansowe, co utrudnia ich wykrywanie i przypisanie odpowiedzialności. Przeciwdziałanie tym zjawiskom wymaga współdziałania organów ochrony bezpieczeństwa, administracji finansowej, wymiaru sprawiedliwości i partnerów międzynarodowych, przy zachowaniu ustawowych zasad pozyskiwania, udostępniania i wykorzystywania informacji[103].

Współczesne zagrożenia łączy transgraniczność, szybkie tempo rozwoju, niepewność co do źródła i zamiaru sprawcy oraz możliwość jednoczesnego ujawniania skutków w wielu sektorach. Zdarzenie techniczne może przekształcić się w kryzys społeczny, incydent informacyjny może zakłócić działania ratownicze, a lokalna awaria może wywołać konsekwencje o zasięgu krajowym. Żaden pojedynczy organ nie dysponuje zatem pełnym obrazem

---

101 Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907 ze zm., art. 1-3).

102 L. Elak, M. Oskierko, S. Żurawski, *Ochrona granicy polsko-białoruskiej..,* op. cit., s. 81-95; K.M. Greenhill, *Strategic Engineered Migration as a Weapon of War*, Civil Wars 2008, vol. 10, no. 1, s. 6-21, DOI: 10.1080/13698240701835425.

103 Z. Ciekanowski, *Człowiek wobec współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa*.., op. cit., s. 31-52; Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 194 ze zm.).

sytuacji ani wszystkimi środkami potrzebnymi do ograniczenia skutków; konieczne są mechanizmy wspólnej oceny ryzyka i wymiany informacji, które nie zacierają właściwości i odpowiedzialności uczestników[104].

Odpowiedzialność władz publicznych za bezpieczeństwo wynika z konstytucyjnych zadań państwa oraz z jego szczególnej zdolności do stanowienia prawa, organizowania aparatu wykonawczego, finansowania zadań publicznych, stosowania legalnego przymusu i koordynowania działań na całym terytorium. Uprawnienia te mają charakter służebny wobec dobra wspólnego i bezpieczeństwa obywateli. Nie tworzą jednak generalnego upoważnienia do ingerencji, ponieważ każda czynność organu musi pozostawać w granicach właściwości, mieć podstawę prawną i spełniać wymagania proporcjonalności[105].

Odpowiedzialność publiczną należy ujmować w trzech wzajemnie powiązanych płaszczyznach. Płaszczyzna uprzednia obejmuje tworzenie podstaw prawnych, planów, zasobów, rezerw i mechanizmów kontroli przed wystąpieniem zagrożenia. Odpowiedzialność w toku działania dotyczy jakości rozpoznania, legalności decyzji, dokumentowania przesłanek, nadzoru nad użyciem środków i komunikowania podstaw podejmowanych czynności. Odpowiedzialność następcza obejmuje rozliczenie legalności i skuteczności, ocenę kosztów, ustalenie źródeł niepowodzeń oraz wdrożenie działań korygujących[106].

Zwykły reżim działania państwa należy odróżnić od konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych. Zasadnicza część zagrożeń powinna być obsługiwana za pomocą kompetencji i procedur obowiązujących w warunkach normalnych, w tym instrumentów zarządzania kryzysowego, ochrony ludności, bezpieczeństwa publicznego i przygotowań obronnych. Wprowadzenie stanu

---

104 C. Ansell, A. Boin, A. Keller, *Managing Transboundary Crises: Identifying the Building Blocks of an Effective Response System*, Journal of Contingencies and Crisis Management 2010, vol. 18, no. 4, s. 195-207; A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration*, Public Administration 2016, vol. 94, no. 2, s. 289-298, DOI: 10.1111/padm.12264; M. Stępka, *Rezyliencja jako paradygmat bezpieczeństwa*.., op. cit., s. 105-117.

105 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 5, art. 7, art. 31 ust. 3 oraz art. 146 ust. 4 pkt 7-8); J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 75-133.

106 M. Bovens, *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, European Law Journal 2007, vol. 13, no. 4, s. 447-468; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 15-44; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 43-63.

nadzwyczajnego wymaga spełnienia przesłanek konstytucyjnych i pozostaje rozwiązaniem wyjątkowym; nie może zastępować braków w planowaniu, zasobach lub koordynacji[107].

Obowiązki władz publicznych można uporządkować jako cykl obejmujący rozpoznawanie i monitorowanie zagrożeń, zapobieganie i redukcję ryzyka, przygotowanie, reagowanie, usuwanie skutków i odtwarzanie zdolności, a następnie ocenę oraz doskonalenie. Fazy te nie przebiegają w sposób całkowicie liniowy, ponieważ nowe informacje mogą wymuszać powrót do wcześniejszej oceny, zmianę priorytetów lub uruchomienie dodatkowych zasobów. Cykl stanowi ogólną konstrukcję odpowiedzialności publicznej, natomiast jego operacyjne rozwinięcie zależy od rodzaju zagrożenia i właściwej podstawy prawnej[108].

Obowiązek zapewniania bezpieczeństwa nie oznacza możliwości całkowitego wyeliminowania ryzyka. Zasoby publiczne są ograniczone, zagrożenia pozostają zmienne, a niektórych skutków nie można w pełni przewidzieć. Władze powinny zatem ustalać priorytety ochrony, określać akceptowalny poziom ryzyka resztkowego i wskazywać kolejność utrzymywania funkcji krytycznych. Decyzje te wymagają przejrzystych kryteriów, uwzględnienia praw jednostki oraz komunikowania ograniczeń w sposób, który umożliwia społeczną ocenę przyjętych rozwiązań[109].

Publiczna odpowiedzialność za bezpieczeństwo nie oznacza monopolu państwa na wykonywanie wszystkich czynności ochronnych. Znaczna część infrastruktury, usług cyfrowych, transportu, energetyki, logistyki i zasobów medycznych pozostaje w dyspozycji podmiotów gospodarczych, a organizacje społeczne i ochotnicze mogą uzupełniać potencjał publiczny. Zadaniem władz jest tworzenie ram prawnych, standardów, mechanizmów współdziałania i nadzoru, które pozwalają wykorzystywać ten potencjał bez

---

[107] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 228-234; J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*.., op. cit., s. 119-133; Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 825 ze zm.).

[108] Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.., art. 2; M. Chodyka, Z. Ciekanowski, S. Żurawski, *System zarządzania kryzysowego*.., op. cit., s. 35-49; Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej.., art. 1-3.

[109] D.A. Baldwin, *The Concept of Security*, Review of International Studies 1997, vol. 23, no. 1, s. 5-26, DOI: 10.1017/S0260210597000053; OECD, *Recommendation of the Council on the Governance of Critical Risks*, OECD/LEGAL/0405, Paris 2014.

przenoszenia publicznej odpowiedzialności za rezultat na podmioty prywatne lub obywateli[110].

Komunikacja publiczna jest jednym z podstawowych instrumentów zarządzania bezpieczeństwem. Informacja powinna być terminowa, spójna, zrozumiała, dostosowana do potrzeb odbiorców i wyraźnie oddzielać ustalenia potwierdzone od ocen obciążonych niepewnością. Brak komunikatu, sprzeczne przekazy albo język niezrozumiały dla obywateli zwiększają niepewność i mogą ograniczać skuteczność zaleceń. Zaufanie społeczne powstaje przed wystąpieniem kryzysu, a w warunkach zagrożenia staje się zasobem ułatwiającym współdziałanie i dobrowolne podporządkowanie się legalnym decyzjom[111].

Odpowiedzialność władz obejmuje także zdolność rozpoznawania słabych sygnałów oraz zachowywania pamięci instytucjonalnej. Narastanie liczby incydentów, pogarszanie się stanu infrastruktury, uzależnienie od pojedynczego dostawcy lub stopniowy spadek zaufania społecznego mogą wskazywać na rozwój zagrożenia przed osiągnięciem przez nie fazy krytycznej. Wnioski z kontroli, ćwiczeń i rzeczywistych zdarzeń powinny być przekładane na aktualizację planów, budżetów, procedur i programów szkoleniowych; w przeciwnym razie system zachowuje formalną rozbudowę, lecz nie zwiększa rzeczywistej gotowości[112].

Ochrona bezpieczeństwa pozostaje nierozerwalnie związana z ochroną praw jednostki. Szczególnej ostrożności wymagają czynności obejmujące monitoring, przetwarzanie danych, kontrolę graniczną, ograniczenia przemieszczania się, ewakuację, kwarantannę oraz nakazy i zakazy administracyjne. Legalność, właściwość i proporcjonalność nie są zewnętrznymi ograniczeniami sprawności, lecz elementami demokratycznego standardu bezpieczeństwa; działanie doraźnie skuteczne, ale pozbawione należytej podstawy

---

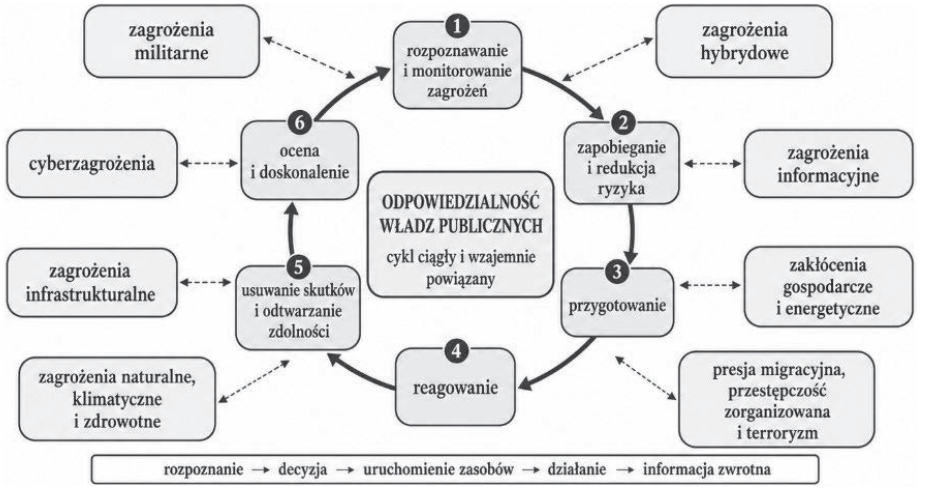
110 Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej 2023*.., op. cit., s. 5-16; Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej.., art. 17-22; A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions*.., op. cit., s. 289-298.

111 A. Boin, P. 't Hart, E. Stern, B. Sundelius, *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*, 2nd ed., Cambridge University Press, Cambridge 2017; *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*.., op. cit., s. 17-21; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*, Journal of Modern Science 2025, t. 63, nr 3, s. 56-77, DOI: 10.13166/jms/209289.

112 W. Goleński, D. Zimny, *Przygotowanie państwa na zagrożenia hybrydowe*.., op. cit., s. 18-37; A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions*.., op. cit., s. 289-298.

i kontroli, może osłabić legitymację instytucji oraz gotowość społeczeństwa do współdziałania[113].

Relację między zasadniczymi grupami zagrożeń a odpowiedzialnością władz publicznych przedstawia Rysunek 5. Model nie przypisuje poszczególnym zagrożeniom pojedynczych czynności, lecz wskazuje, że każda kategoria zagrożeń powinna być rozpatrywana w całym cyklu działania: od rozpoznania i ograniczania ryzyka, przez przygotowanie i reakcję, po odtworzenie zdolności oraz ocenę rezultatów. Zmieniają się natomiast intensywność poszczególnych faz, właściwe podstawy prawne oraz konfiguracja zaangażowanych podmiotów[114].



Rysunek 5. Cykl działania władz publicznych wobec współczesnych zagrożeń

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2020; Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 574 ze zm.); W. Goleński, D. Zimny, *Przygotowanie państwa na zagrożenia hybrydowe – konieczność natychmiastowych działań*, „Kontrola Państwowa" 2024, nr 5, s. 18-37.

Rysunek 5 uwidacznia również przekrojowe wymagania obecne na każdym etapie działania: legalność, właściwość, proporcjonalność, koordynację,

[113] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 7, art. 31 ust. 3, art. 47 i art. 51; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., op. cit., s. 43-63; J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*.., op. cit., s. 119-133.

[114] *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*.., op. cit., s. 5-24; Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.., art. 2; W. Goleński, D. Zimny, *Przygotowanie państwa na zagrożenia hybrydowe*.., op. cit., s. 18-37.

komunikację i dokumentowanie. Rozpoznawanie bez dostatecznej podstawy prawnej może naruszać prawa jednostki; reagowanie bez koordynacji prowadzi do rozproszenia zasobów; odbudowa bez oceny i udziału zainteresowanych podmiotów może odtworzyć wcześniejsze podatności. Skuteczność cyklu zależy zatem nie tylko od wykonania czynności, lecz również od jakości relacji między decyzją, odpowiedzialnością i informacją zwrotną[115].

Bezpieczeństwo państwa jest trwałym, wielopoziomowym i interdyscyplinarnym zadaniem władzy publicznej. Jego realizacja wymaga łączenia prawa, organizacji, technologii, zasobów, komunikacji i współpracy społecznej, a także współdziałania administracji rządowej i samorządowej, służb, inspekcji, straży, Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, operatorów infrastruktury i podmiotów społecznych. Administracja publiczna zapewnia ramy prawne i organizacyjne tej współpracy oraz przekłada decyzje na działania wykonawcze, dlatego jej ustrój, funkcje i zasady działania stanowią kolejny poziom analizy systemu bezpieczeństwa państwa[116].

[115] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 7 i art. 31 ust. 3; T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*, Public Administration Review 2007, vol. 67, no. 6, s. 1059-1066, DOI: 10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x; M. Bovens, *Analysing and Assessing Accountability*.., op. cit., s. 447-468.

[116] T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach*.., op. cit., s. 1059-1066; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., op. cit., s. 56-77; M. Chodyka, Z. Ciekanowski, S. Żurawski, *System zarządzania kryzysowego*.., op. cit., s. 35-49.

II.
PODSTAWY ORGANIZACJI I DZIAŁANIA ADMINISTRACJI W SPRAWACH BEZPIECZEŃSTWA

2.1. POJĘCIE, CECHY I ZAKRES ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Bezpieczeństwo państwa jako wartość chroniona, proces oraz zdolność instytucjonalna jest urzeczywistniane w znacznym zakresie za pośrednictwem administracji publicznej, która przekształca konstytucyjne zadania państwa i cele polityki bezpieczeństwa w decyzje, procedury, usługi oraz działania organizacyjne. Administracja nie może być zatem utożsamiana wyłącznie z zespołem organów i urzędów ani traktowana jako techniczne zaplecze władzy politycznej. Stanowi prawnie umocowany mechanizm wykonywania zadań publicznych, zapewniający ciągłość działania państwa oraz współdziałanie podmiotów o zróżnicowanej właściwości i specjalizacji. Jej sprawność w sferze bezpieczeństwa zależy od precyzyjnego umocowania kompetencyjnego, prawidłowego podziału zadań, adekwatnego doboru form działania, profesjonalizmu kadr, sprawnego przepływu informacji, dostępności zasobów oraz zdolności utrzymania podstawowych funkcji w warunkach zakłócenia. Zdefiniowanie administracji publicznej pozostaje jednym z podstawowych problemów prawa administracyjnego i nauki administracji, ponieważ pojęcie to obejmuje równocześnie strukturę organizacyjną, działalność służącą realizacji zadań publicznych oraz właściwy jej reżim prawny. Definicja ograniczona do organów i urzędów nie oddaje pełnego zakresu czynności, usług i procesów administracyjnych, natomiast ujęcie odnoszące się wyłącznie do rodzaju działalności może prowadzić do zatarcia granic między administracją, ustawodawstwem, wymiarem sprawiedliwości i aktywnością podmiotów prywatnych.

Wyjaśnienie istoty administracji publicznej wymaga zatem łącznego uwzględnienia jej aspektu organizacyjnego, materialnego i formalnego[117].

W historycznym rozwoju doktryny administrację ujmowano początkowo w sposób negatywny, jako tę część działalności państwa, która pozostawała po wyłączeniu ustawodawstwa i wymiaru sprawiedliwości. Konstrukcja ta miała znaczenie porządkujące na etapie kształtowania się zasady podziału władz, nie pozwalała jednak na precyzyjne określenie celów administracji, stosowanych przez nią instrumentów ani charakteru jej związania prawem. Rozwój demokratycznego państwa prawnego, administracji świadczącej oraz samorządu terytorialnego doprowadził do upowszechnienia ujęć pozytywnych, eksponujących wykonywanie zadań publicznych, działanie na rzecz interesu publicznego oraz organizowanie warunków funkcjonowania wspólnoty. Współczesne rozumienie administracji publicznej nie może zatem opierać się na jednym kryterium, lecz wymaga uwzględnienia zarówno jej struktury, jak i rodzaju prowadzonej działalności oraz prawnych podstaw i granic działania[118].

Ujęcie organizacyjne, określane również jako podmiotowe, obejmuje organy, urzędy, jednostki organizacyjne oraz inne podmioty wyposażone w kompetencje do wykonywania zadań publicznych. Pozwala ono analizować strukturę administracji, zakres właściwości poszczególnych podmiotów, występujące między nimi zależności, relacje podległości i nadzoru, a także organizację profesjonalnego aparatu wykonawczego. W sferze bezpieczeństwa perspektywa ta umożliwia wskazanie podmiotu odpowiedzialnego za określone zadanie, ustalenie usytuowania ośrodka decyzyjnego, przebiegu obiegu informacji oraz sposobu uruchamiania zasobów. Jej zastosowanie nie może jednak prowadzić do utożsamienia administracji wyłącznie z formalnie wyodrębnionymi instytucjami, bez uwzględnienia rzeczywistej treści ich działalności[119]. Ujęcie materialne, nazywane przedmiotowym lub funkcjonalnym, koncen-

---

117 J. Supernat, *Pojęcie administracji*, Przegląd Prawa i Administracji 2020, t. 120/2, DOI: 10.34616/23.20.06650; M. Grzeszczuk, A. Grzesiak, *Public Administration – Legal Regulations and Its Division and Organization*, Journal of Modern Science 2024, t. 57, Special Issue 3, s. 278-301, DOI: 10.13166/jms/191114, s. 281-289.

118 J. Supernat, *Pojęcie administracji publicznej*, materiał dydaktyczny, Wrocław 2007, s. 2-8; J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2010, s. 13-22.

119 H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2004, s. 93-101; M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 21-30.

truje się na wykonywaniu zadań publicznych, świadczeniu usług, reglamentacji, planowaniu, kontroli, nadzorze, zarządzaniu zasobami i organizowaniu współdziałania. Pozwala ono ujmować administrację jako działalność służącą realizacji interesu publicznego, niezależnie od zmian nazw, struktur lub formalnego usytuowania podmiotów wykonujących określoną funkcję. W obszarze bezpieczeństwa umożliwia to analizę całych procesów ochronnych, których skuteczność zależy od spójności kolejnych działań, a nie wyłącznie od pozycji jednego organu[120]. Ujęcie formalne odnosi się natomiast do kompetencji, właściwości, procedur, prawnych form działania, mechanizmów kontroli oraz odpowiedzialności. Administracja nie korzysta ze swobody właściwej podmiotom prywatnym, lecz działa na podstawie i w granicach prawa. Wymóg ten zachowuje pełne znaczenie również w warunkach presji czasu lub wzrostu zagrożenia, a intensywność możliwej ingerencji w prawa jednostki zwiększa znaczenie podstawy ustawowej, proporcjonalności i możliwości kontroli podjętych działań[121]. Perspektywy organizacyjna, materialna i formalna mają zatem charakter komplementarny. Ich połączenie pozwala uniknąć zarówno redukowania administracji do katalogu instytucji, jak i kwalifikowania każdej działalności służącej bezpieczeństwu jako administracyjnej bez ustalenia jej podstawy prawnej, właściwości i odpowiedzialności[122].

W niniejszej monografii administracja publiczna jest rozumiana jako prawnie umocowany i zorganizowany system podmiotów państwowych, samorządowych oraz innych jednostek wykonujących powierzone zadania publiczne, prowadzący ciągłą działalność na rzecz interesu publicznego, posługujący się formami władczymi i niewładczymi oraz podlegający kontroli i odpowiedzialności. Ujęcie to obejmuje zarówno aparat organizacyjny, jak i wykonywane funkcje, prawne granice działania oraz zdolność do

---

120 J. Supernat, *Pojęcie administracji*, Przegląd Prawa i Administracji 2020, t. 120/2, DOI: 10.34616/23.20.06650; E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 33-46.

121 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 7 i art. 31 ust. 3); J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 75-104.

122 M. Grzeszczuk, A. Grzesiak, *Public Administration – Legal Regulations and Its Division and Organization*, Journal of Modern Science 2024, t. 57, Special Issue 3, s. 278-301, DOI: 10.13166/jms/191114, s. 285-294; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*, Journal of Modern Science 2025, t. 63, nr 3, s. 56-77, DOI: 10.13166/jms/209289, s. 60-66.

przekształcania norm i celów publicznych w konkretne rezultaty[123]. Administracja działa w interesie publicznym, którego treść nie może być ustalana dowolnie ani wykorzystywana jako ogólne uzasadnienie ingerencji w sytuację jednostki. Interes ten wynika z Konstytucji, ustaw, wartości chronionych przez porządek prawny oraz legalnie określonych polityk publicznych. W sprawach bezpieczeństwa obejmuje ochronę państwa, ludności i podstawowych funkcji publicznych, pozostając jednocześnie związany z obowiązkiem ochrony praw człowieka, zasadą legalizmu i zakazem arbitralności.

Istotną właściwością administracji publicznej jest ciągłość jej działania. Wykonywanie zadań administracyjnych nie może być uzależnione od rytmu wyborczego, zmian personalnych ani okresowego zainteresowania określoną dziedziną polityki publicznej. Administracja utrzymuje rejestry, infrastrukturę, kadry, plany, procedury, zasoby oraz usługi, które powinny pozostawać dostępne zarówno w warunkach zwykłego funkcjonowania państwa, jak i podczas wystąpienia zagrożeń. Stabilność zawodowego aparatu administracyjnego stanowi w tym znaczeniu jeden z warunków ciągłości państwa[124,125]. Ciągłość nie jest jednak równoznaczna z niezmiennością struktur i procedur. Administracja powinna łączyć przewidywalność działania ze zdolnością dostosowania się do zmian technologicznych, nowych rodzajów zagrożeń, zależności infrastrukturalnych oraz kryzysów przekraczających granice sektorów i szczebli organizacyjnych. Jej rozwój powinien uwzględniać wyniki kontroli, doświadczenia wynikające ze zdarzeń, rezultaty ćwiczeń oraz ocenę skutków podejmowanych działań, tworząc podstawę systematycznego doskonalenia rozwiązań organizacyjnych[126]. Wykonywanie zadań administracyjnych wymaga jednocześnie zorganizowanego i zawodowego aparatu, obej-

---

123 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 45-63; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2004, s. 99-112.

124 Serwis Służby Cywilnej, *Podstawowe informacje*, gov.pl, dostęp: 19.06.2026; por. art. 153 Konstytucji RP.

125 J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 105-133; Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 2, art. 5 i art. 7).

126 A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration*, Public Administration 2016, vol. 94, no. 2, s. 289-298, DOI: 10.1111/padm.12264, s. 292-297; C. Ansell, A. Boin, A. Keller, *Managing Transboundary Crises: Identifying the Building Blocks of an Effective Response System*, Journal of Contingencies and Crisis Management 2010, vol. 18, no. 4, s. 195-207, s. 198-204.

mującego urzędy, służby, wyspecjalizowane jednostki, systemy informacyjne oraz personel posiadający odpowiednie kwalifikacje. Profesjonalizacja zapewnia zachowanie pamięci instytucjonalnej, ogranicza przypadkowość działania i umożliwia wykonywanie zadań w warunkach presji. Tradycyjne znaczenie kompetencji, hierarchii, dokumentowania i bezosobowości reguł jest współcześnie uzupełniane przez wymóg współdziałania, orientację na rezultat oraz odpowiedzialność wobec obywatela. Profesjonalizm obejmuje również wymiar etyczny, wyrażający się w rzetelności, bezstronności, neutralności politycznej, odporności na naciski oraz zdolności uzasadnienia podejmowanych działań. Standardy te mają szczególne znaczenie w sferze bezpieczeństwa, w której błędna, stronnicza lub pozbawiona podstawy decyzja może wywoływać poważne skutki społeczne i prawne.

Administracja publiczna może posługiwać się władztwem administracyjnym, rozumianym jako prawnie określona możliwość jednostronnego i wiążącego kształtowania sytuacji adresata, a w ustawowo wskazanych przypadkach również stosowania przymusu państwowego. Władztwo stanowi istotną cechę administracji, nie wyczerpuje jednak zakresu jej działalności. Realizacja zadań bezpieczeństwa wymaga także planowania, świadczenia usług, informowania, ostrzegania, finansowania, prowadzenia uzgodnień oraz tworzenia warunków współpracy. Wybór środka władczego powinien wynikać z podstawy prawnej, charakteru zagrożenia i oceny proporcjonalności, a nie z organizacyjnego przyzwyczajenia do jednostronnego działania. Zróżnicowanie zadań publicznych znajduje odzwierciedlenie w wielości prawnych i faktycznych form działania. Administracja wydaje akty normatywne i decyzje, przeprowadza kontrole, zawiera umowy i porozumienia, podejmuje czynności materialno-techniczne, przyjmuje plany oraz przekazuje komunikaty i ostrzeżenia. Dobór formy powinien odpowiadać podstawie kompetencyjnej, celowi działania, charakterowi adresata oraz wymaganym gwarancjom proceduralnym.

Wykonywanie zadań w imieniu wspólnoty publicznej, dysponowanie środkami publicznymi i możliwość ingerowania w prawa jednostki uzasadniają poddanie administracji zróżnicowanym mechanizmom kontroli i odpowiedzialności. Działalność organów powinna być dokumentowana w sposób umożliwiający ocenę jej podstawy, przebiegu i rezultatu. Kontrola może mieć charakter wewnętrzny, zewnętrzny, sądowy, parlamentarny, finansowy lub społeczny, przy czym w sferze bezpieczeństwa musi uwzględniać równocześnie

wymóg rozliczalności oraz potrzebę ochrony informacji niejawnych, danych operacyjnych i innych tajemnic prawnie chronionych[127]. Administracja ma ponadto charakter wielopoziomowy i współzależny. Zadania są wykonywane przez administrację rządową i samorządową, organy centralne i terenowe, służby, inspekcje, straże, jednostki organizacyjne oraz podmioty spoza klasycznego aparatu, którym powierzono określone funkcje publiczne. Ponieważ granice zagrożeń nie pokrywają się z podziałami resortowymi i terytorialnymi, skuteczność systemu zależy od zdolności współdziałania przy jednoczesnym zachowaniu czytelnego podziału kompetencji i odpowiedzialności[128].

Zakres administracji publicznej jest szerszy niż zakres administracji rządowej. Obejmuje działalność wykonywaną przez organy państwa, jednostki samorządu terytorialnego oraz inne podmioty, którym ustawa lub porozumienie powierza realizację zadań publicznych. Administracja państwowa odnosi się do działalności przypisywanej państwu, administracja rządowa stanowi część podlegającą kierownictwu Rady Ministrów, natomiast administracja samorządowa działa w imieniu wspólnot terytorialnych, na ich odpowiedzialność i w granicach samodzielności chronionej sądowo[129]. Administracji publicznej nie należy również utożsamiać z całym sektorem publicznym. O administracyjnym charakterze działalności nie przesądza sama publiczna własność majątku, lecz rodzaj wykonywanego zadania, podstawa prawna oraz sposób działania. Ma to szczególne znaczenie w odniesieniu do operatorów infrastruktury krytycznej, podmiotów leczniczych, instytucji publicznych i dostawców usług, którzy współtworzą zdolność ochronną państwa, nie uzyskując przez to automatycznie statusu organów administracji. W stanie prawnym po nowelizacji z 2026 r. należy dodatkowo odróżniać operatora infrastruktury krytycznej od podmiotu krytycznego. Operatorem infrastruktury krytycznej jest właściciel albo posiadacz samoistny lub zależny infrastruktury ujętej w wykazie infrastruktury krytycznej, natomiast podmiotem krytycznym jest dopiero operator infrastruktury krytycznej wpisany do wykazu podmiotów krytycznych. Wpis do takiego wykazu tworzy szczególne obowiązki odpornościowe i sprawozdawcze, ale sam w sobie nie przekształca podmiotu prywatnego w organ administracji publicznej.

---

127 J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 15-44.

128 T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*, Public Administration Review 2007, vol. 67, no. 6, s. 1059-1066.

129 Konstytucja RP, art. 16, art. 146 ust. 3 i art. 165.

Dla prawidłowego określenia zakresu administracji konieczne jest także rozróżnienie kierownictwa politycznego i zawodowego aparatu administracyjnego. Organy polityczne wyznaczają cele, dokonują wyboru priorytetów i ponoszą odpowiedzialność polityczną, natomiast aparat administracyjny przygotowuje warianty decyzji, ocenia ich skutki, organizuje wykonanie, utrzymuje zasoby oraz monitoruje realizację[130]. Granica między tymi sferami nie ma charakteru absolutnego, ponieważ niektóre organy, w szczególności ministrowie, łączą funkcje polityczne i administracyjne. Rozróżnienie pozostaje jednak niezbędne dla oceny, czy odpowiedzialność za wybór polityczny nie jest przenoszona na urzędników albo czy aparat administracyjny nie zastępuje właściwego organu w podejmowaniu decyzji wymagającej demokratycznej legitymacji[131].

Współczesne funkcjonowanie administracji jest w coraz większym stopniu uzależnione od rejestrów, systemów teleinformatycznych, platform wymiany danych i narzędzi wspomagających podejmowanie decyzji. Technologie te tworzą materialną infrastrukturę wykonywania zadań publicznych, nie zmieniają jednak podstawowych zasad odpowiedzialności. Ich stosowanie musi pozostawać osadzone w kompetencji, procedurze, zasadach ochrony danych i możliwości kontroli. Awaria systemu, utrata dostępności informacji albo naruszenie integralności danych mogą pozbawić organ rzeczywistej zdolności działania mimo formalnego zachowania jego właściwości. W systemie bezpieczeństwa administracja publiczna pełni zatem funkcję infrastruktury instytucjonalnej, zapewniającej zdolność państwa do rozpoznawania zagrożeń, podejmowania decyzji, uruchamiania zasobów, świadczenia usług i komunikowania się z ludnością. Zdolność ta powstaje na styku prawa, organizacji, kadr, informacji, finansów i technologii, a niedostatek któregokolwiek z tych elementów może prowadzić do niewykonalności formalnie prawidłowo ustanowionych zadań.

Powyższe ustalenia syntetyzuje Rysunek 6, łączący organizacyjne, materialne i formalne ujęcie administracji z jej podstawowymi cechami, zakresem podmiotowym oraz znaczeniem dla bezpieczeństwa. Centralne usytuowanie

---

[130] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168 ze zm., art. 6-16); J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 113-138.

[131] Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 574 ze zm.)…

administracji publicznej wskazuje na systemowy charakter tej kategorii, natomiast poszczególne moduły ukazują zależności między strukturą, działalnością, podstawami prawnymi i zdolnością wykonawczą państwa.



Rysunek 6. Pojęcie, wymiary i zakres administracji publicznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2020; Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 574 ze zm.); W. Goleński, D. Zimny, *Przygotowanie państwa na zagrożenia hybrydowe – konieczność natychmiastowych działań*, „Kontrola Państwowa" 2024, nr 5, s. 18-37.

Rysunek 6 potwierdza, że żadna z perspektyw nie może zostać uznana za samowystarczalną. Struktura bez funkcji staje się opisem organizacyjnym, funkcja bez podstawy prawnej zaciera granice odpowiedzialności, a analiza formalna bez uwzględnienia realnych zasobów może prowadzić do czystego normatywizmu. Dla dalszych rozważań najważniejsze jest zatem przyjęcie definicji zintegrowanej: administracja w sprawach bezpieczeństwa to równocześnie podmiot, działalność, prawny sposób działania i zdolność organizacyjna[132].

[132] M. Grzeszczuk, A. Grzesiak, *Public Administration – Legal Regulations and Its Division and Organization*, Journal of Modern Science 2024, t. 57, Special Issue 3, s. 278-301, DOI: 10.13166/jms/191114, s. 295-301; W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 229-248.

Różnice między ujęciami administracji oraz ich praktyczne konsekwencje dla badań bezpieczeństwa przedstawia Tabela 1. Zestawienie nie ma charakteru rozłącznego. Pokazuje raczej, jakie pytanie badawcze wysuwa się na pierwszy plan i jakie ryzyko interpretacyjne powstaje w razie zastosowania tylko jednej perspektywy.

Tabela 1. Ujęcia administracji publicznej i ich znaczenie dla analizy bezpieczeństwa

Ujęcie	Pytanie przewodnie	Zakres analizy	Znaczenie i ryzyko
Organizacyjne	Kto działa?	Organy, urzędy, jednostki, kadry, zależności i właściwość	Umożliwia przypisanie odpowiedzialności; ryzykiem jest redukcja administracji do struktury
Materialne	Co robi i w jakim celu?	Zadania publiczne, funkcje, usługi, procesy oraz zarządzanie zasobami	Pozwala analizować zdolności i rezultaty; ryzykiem jest nadmierne rozszerzenie pojęcia administracji
Formalne	Na jakiej podstawie i w jakiej formie?	Kompetencje, procedury, akty, kontrola i odpowiedzialność	Chroni legalność i prawa jednostki; ryzykiem jest formalizm nieuwzględniający wykonalności
Zintegrowane	Kto, co, po co i jak?	System podmiotów, działalność, reżim prawny oraz zasoby	Najlepiej odpowiada specyfice bezpieczeństwa, lecz wymaga konsekwencji pojęciowej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2020; Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 574 ze zm.); W. Goleński, D. Zimny, *Przygotowanie państwa na zagrożenia hybrydowe – konieczność natychmiastowych działań*, „Kontrola Państwowa" 2024, nr 5, s. 18-37.

Tabela 1 unaocznia, że zintegrowane rozumienie administracji nie oznacza zatarcia różnic między kategoriami, lecz ich uporządkowane połączenie. W kolejnych podrozdziałach perspektywa materialna zostanie rozwinięta przez analizę funkcji, formalna przez omówienie form i zasad działania, natomiast organizacyjna przez przedstawienie podstawowych podziałów administracji oraz relacji kompetencyjnych.

2.2. FUNKCJE, FORMY I ZASADY DZIAŁANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W SFERZE BEZPIECZEŃSTWA

Działalność administracji publicznej w sferze bezpieczeństwa wymaga ścisłego rozróżnienia zadania publicznego, funkcji administracyjnej, prawnej formy działania oraz instrumentu wykonawczego. Zadanie wyznacza rezultat, którego osiągnięcie lub utrzymanie zostało powierzone administracji. Funkcja oznacza względnie trwały rodzaj aktywności służącej realizacji tego zadania. Forma działania określa prawną postać uzewnętrznienia woli albo czynności organu, natomiast instrument stanowi konkretny środek prawny, organizacyjny, finansowy, informacyjny, personalny lub techniczny zastosowany w określonych okolicznościach. Konsekwentne rozróżnianie tych kategorii umożliwia ocenę właściwości organu, legalności działania, adekwatności zastosowanego środka oraz odpowiedzialności za rezultat[133].

Funkcje administracji nie tworzą katalogu wzajemnie wykluczających się czynności. Realizacja jednego zadania może jednocześnie wymagać ustanowienia standardu, zaplanowania sposobu postępowania, zapewnienia zasobów, skoordynowania kilku podmiotów, przeprowadzenia kontroli, wykonania świadczenia oraz przekazania informacji. Typologia funkcjonalna służy zatem identyfikacji zdolności niezbędnych do prawidłowego wykonania zadania, a nie mechanicznemu przyporządkowaniu każdej czynności do jednej kategorii[134].

Funkcja regulacyjna obejmuje ustanawianie albo konkretyzowanie reguł postępowania, standardów bezpieczeństwa oraz warunków podejmowania i prowadzenia określonej działalności. Jest realizowana za pomocą aktów normatywnych wydawanych na podstawie upoważnienia ustawowego, aktów administracyjnych, zezwoleń, koncesji, wpisów do rejestrów, wymagań technicznych oraz regulacji wewnętrznych. Jej znaczenie prewencyjne polega na ograniczaniu ryzyka jeszcze przed wystąpieniem zdarzenia przez

---

133 M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 325-356; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 296-321; E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 112-138.

134 Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*, Journal of Modern Science 2025, t. 63, nr 3, s. 56-77, DOI: 10.13166/jms/209289.

określenie wymagań organizacyjnych, kwalifikacyjnych, dokumentacyjnych i technicznych[135].

Jakość regulacji nie może być utożsamiana z samym faktem wydania aktu. Niespójność obowiązków, nadmierna szczegółowość, niedoszacowanie kosztów wykonania albo nieuwzględnienie zależności międzysektorowych mogą osłabić zdolność ochronną państwa. Ocena wpływu, analiza ryzyka, konsultacje i ewaluacja *ex post* powinny dostarczać informacji o skutkach projektowanych rozwiązań, ich wykonalności, kosztach utrzymania oraz możliwych konsekwencjach ubocznych[136].

Funkcja porządkowo-ochronna obejmuje bezpośrednią ochronę życia, zdrowia, mienia, porządku publicznego, granic, infrastruktury oraz innych wartości prawnie chronionych. Może wiązać się z wydawaniem nakazów i zakazów, wykonywaniem kontroli, stosowaniem sankcji oraz użyciem środków przymusu, zawsze na podstawie i w granicach ustawy. Funkcja ta pozostaje najbardziej widocznym przejawem administracji bezpieczeństwa, nie wyczerpuje jednak jej zakresu, ponieważ skuteczna ochrona zależy również od planowania, informacji, logistyki, świadczeń i współdziałania[137].

Funkcja planistyczna polega na określaniu celów, priorytetów, wariantów działania, potrzeb zasobowych, sekwencji czynności oraz sposobów postępowania w oznaczonym horyzoncie czasu. Dokumenty planistyczne mogą mieć zróżnicowany charakter prawny: normatywny, strategiczny, wewnętrzny albo operacyjny. Wspólnym ich zadaniem jest ograniczanie niepewności i przygotowanie administracji do działania w warunkach przewidywalnych oraz zakłóconych[138].

---

135 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., s. 296-346; M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne*.., s. 325-356.

136 Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Ocena wpływu w rządowym procesie legislacyjnym*, gov.pl, dostęp: 25.06.2026; OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD/LEGAL/0390, Paris 2012, pkt 4-7.

137 M. Lisiecki, *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, Wydawnictwo Łośgraf, Warszawa 2008; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., s. 60-75; Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 5 i art. 31 ust. 3).

138 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 ze zm., art. 5-5b); M. Kuliczkowski, *Dziedziny, zakres i zasady pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce*, Wiedza Obronna 2021, t. 275, nr 2, s. 29-42, DOI: 10.34752/2021-b275; M. Chodyka, Z. Ciekanowski, S. Żurawski, *System zarządzania kryzysowego*.., s. 35-49.

Plan zachowuje wartość wykonawczą wyłącznie wtedy, gdy pozostaje powiązany z odpowiedzialnością, finansowaniem, personelem, infrastrukturą, miernikami realizacji i trybem aktualizacji. Prawidłowo ukształtowany proces planistyczny obejmuje diagnozę, wybór wariantu, alokację zasobów, określenie rozwiązań zastępczych, sprawdzenie założeń w ćwiczeniach oraz wykorzystanie wniosków wynikających z rzeczywistych zdarzeń.

Funkcja organizatorska wyraża się w tworzeniu instytucjonalnych i materialnych warunków wykonywania zadań. Obejmuje kształtowanie struktur, podział ról, ustalanie zastępstw, zapewnienie obsady, łączności, infrastruktury, finansowania, dostępu do informacji i współpracy z podmiotami zewnętrznymi. Kompetencja prawna nie tworzy jeszcze zdolności wykonawczej, jeżeli organ nie dysponuje środkami umożliwiającymi podjęcie działania we właściwym czasie i skali[139].

Funkcja koordynacyjna polega na uzgadnianiu działań podmiotów zachowujących odrębność kompetencyjną, lecz uczestniczących w realizacji wspólnego celu. Nie jest tożsama z kierownictwem hierarchicznym. Może opierać się na ustawowym uprawnieniu koordynacyjnym, procedurach uzgodnieniowych, porozumieniach, zespołach, centrach operacyjnych, wspólnych planach oraz systemach wymiany informacji. Jej znaczenie wzrasta w odniesieniu do zagrożeń przekraczających granice działów administracji i terytorialnych zakresów właściwości[140].

Koordynacja ma wymiar pionowy i poziomy. Wymiar pionowy łączy poziom centralny, terenową administrację rządową oraz jednostki samorządu terytorialnego. Wymiar poziomy dotyczy współdziałania podmiotów funkcjonujących na tym samym szczeblu. Oba kierunki wymagają sprawnego obiegu informacji zwrotnej, ponieważ decyzje strategiczne muszą uwzględniać realne zdolności wykonawcze, a informacje z poziomu terenowego powinny wpływać na aktualizację priorytetów i uruchamianie wsparcia.

---

139 E. Knosala, *Zarys nauki administracji*.., s. 112-138; A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration*, Public Administration 2016, vol. 94, no. 2, s. 289-298, DOI: 10.1111/padm.12264; M. Chodyka, Z. Ciekanowski, S. Żurawski, *System zarządzania kryzysowego*.., s. 83-104.

140 T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*, Public Administration Review 2007, vol. 67, no. 6, s. 1059-1066, DOI: 10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x; C. Ansell, A. Boin, A. Keller, *Managing Transboundary Crises: Identifying the Building Blocks of an Effective Response System*, Journal of Contingencies and Crisis Management 2010, vol. 18, no. 4, s. 195-207.

Funkcja kontrolna służy ustaleniu stanu faktycznego, porównaniu go z przyjętym wzorcem oraz sformułowaniu ocen i wniosków. Nadzór obejmuje natomiast przewidzianą ustawą możliwość wiążącego oddziaływania na działalność podmiotu nadzorowanego. W sferze bezpieczeństwa kontrola powinna obejmować nie tylko zgodność z przepisami, lecz również poziom gotowości, aktualność procedur, stan zasobów, zdolność utrzymania funkcji oraz skuteczność działań korygujących[141].

Kontrola zewnętrzna nie zastępuje odpowiedzialności kierowniczej. Kontrola zarządcza wymaga bieżącego rozpoznawania ryzyka, określania celów, monitorowania wykonania i reagowania na stwierdzone nieprawidłowości. Jej funkcją jest zapewnienie zgodnego z prawem, efektywnego, oszczędnego i terminowego wykonywania zadań, a zatem również utrzymywanie rzeczywistej gotowości organizacji[142].

Funkcja informacyjna obejmuje pozyskiwanie, weryfikowanie, przetwarzanie, ochronę, udostępnianie i archiwizowanie informacji niezbędnych do podejmowania decyzji. Obejmuje także ostrzeganie ludności, komunikację publiczną, wyjaśnianie podstaw rozstrzygnięć i przeciwdziałanie dezinformacji. Informacja użyteczna powinna być aktualna, wiarygodna, kompletna w zakresie niezbędnym do działania, zrozumiała i dostępna dla właściwego poziomu decyzyjnego[143].

Jawność działania administracji nie oznacza bezwarunkowego ujawniania wszystkich danych. Prawo dostępu do informacji publicznej współistnieje z ochroną informacji niejawnych, danych osobowych, tajemnic ustawowo chronionych, bezpieczeństwa systemów oraz prawidłowego przebiegu postępowań. Ograniczenie dostępu powinno posiadać wyraźną podstawę prawną, odpowiadać zasadzie konieczności i obejmować wyłącznie zakres wymagający ochrony.

---

141 J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 15-44 i 75-116; M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne*.., s. 465-493.

142 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm., art. 68-69); M. Bovens, *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, European Law Journal 2007, vol. 13, no. 4, s. 447-468.

143 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 61; Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 ze zm., art. 5); Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 ze zm.); Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168 ze zm., art. 9 i art. 11).

Funkcja świadczeniowa polega na bezpośrednim zapewnianiu dóbr i usług publicznych albo na ich organizowaniu, finansowaniu i nadzorowaniu. Ratownictwo, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, transport, zaopatrzenie w wodę i energię, łączność oraz inne usługi podstawowe tworzą materialne warunki bezpieczeństwa. Zakłócenie ich dostępności może przekształcić pierwotne zdarzenie w kryzys o szerszym zasięgu[144].

Funkcja ewidencyjno-rejestrowa obejmuje prowadzenie rejestrów, ewidencji, wykazów, baz danych i dokumentacji służących ustalaniu tożsamości, statusu prawnego, uprawnień, zasobów oraz przebiegu zdarzeń. Kompletność, aktualność, integralność i dostępność danych wpływają bezpośrednio na prawidłowość rozstrzygnięć i działań operacyjnych. Cyfryzacja rejestrów zwiększa sprawność, lecz równocześnie wymaga ochrony danych, zarządzania uprawnieniami, rejestrowania operacji oraz utrzymywania trybów zastępczych[145].

Funkcja kadrowa i szkoleniowa obejmuje nabór, przygotowanie zawodowe, rozwój kompetencji, ocenę, utrzymywanie obsady, planowanie zastępstw oraz kształtowanie standardów etycznych. Zadania bezpieczeństwa wymagają łączenia wiedzy prawnej, organizacyjnej, technicznej i komunikacyjnej. Personel powinien znać nie tylko procedury własnej jednostki, lecz również jej miejsce w systemie, progi eskalacji, zasady współdziałania i konsekwencje podejmowanych decyzji dla innych podmiotów[146].

Funkcja logistyczno-zasobowa dotyczy planowania, pozyskiwania, utrzymywania, rozmieszczania i odtwarzania zasobów materialnych oraz finansowych. Obejmuje między innymi wyposażenie, rezerwy, transport, zaplecze lokalowe, energię, łączność, dostawy krytyczne i zamówienia. Ocena wykonalności

---

144 R.B. Denhardt, J.V. Denhardt, *The New Public Service: Serving Rather than Steering*, Public Administration Review 2000, vol. 60, no. 6, s. 549-559; Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907 ze zm.); Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., s. 66-75.

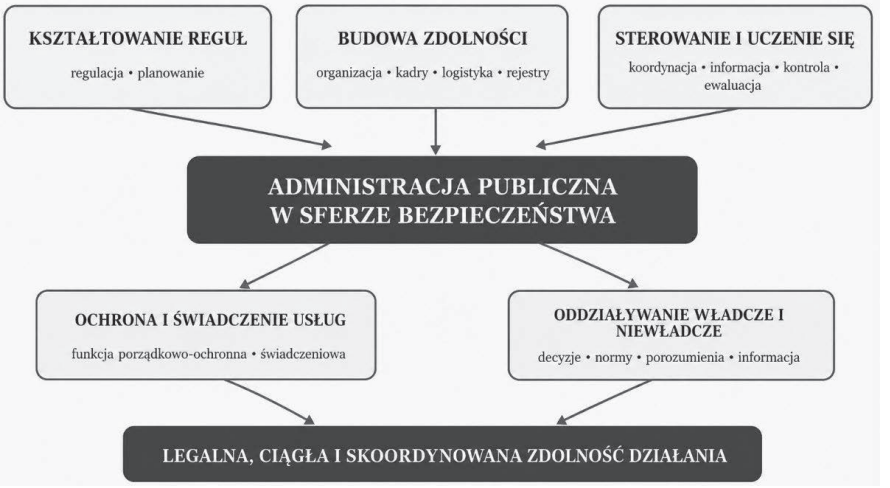
145 Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2005 r. Nr 64, poz. 565 ze zm.); Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 20 ze zm.); S. Wojciechowska-Filipek, Z. Ciekanowski, *Bezpieczeństwo funkcjonowania w cyberprzestrzeni: jednostki – organizacji – państwa*, wyd. II, CeDeWu, Warszawa 2019, s. 23-37.

146 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 153; Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2008 r. Nr 227, poz. 1505 ze zm., art. 1 i art. 76); zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. Nr 93, poz. 953).

zadania powinna uwzględniać pełny cykl życia zasobu, serwis, szkolenie użytkowników, dostępność części zamiennych i rozwiązania alternatywne[147].

Funkcja ewaluacyjna i adaptacyjna polega na ocenie rezultatów, identyfikowaniu rozbieżności między celem a wykonaniem oraz wprowadzaniu korekt do norm, struktur, planów i procedur. Administracja bezpieczeństwa nie może poprzestawać na formalnym potwierdzeniu zgodności. Powinna badać, czy zastosowane środki rzeczywiście ograniczają ryzyko, czy nie powodują niezamierzonych konsekwencji i czy zachowują adekwatność wobec zmieniających się warunków[148].

Wzajemne powiązania funkcji administracji publicznej w sferze bezpieczeństwa przedstawia Rysunek 7. Układ nie przyporządkowuje funkcji poszczególnym organom, lecz grupuje je według roli pełnionej w kształtowaniu reguł, budowaniu zdolności, sterowaniu działaniem, świadczeniu usług oraz stosowaniu środków władczych i niewładczych.



Rysunek 7. Funkcje administracji publicznej w sferze bezpieczeństwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie: E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*, „Journal of Modern Science" 2025, t. 63, nr 3, s. 56-77.

147 Ustawa o finansach publicznych.., art. 44 ust. 3; Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej.., art. 17-31; M. Chodyka, Z. Ciekanowski, S. Żurawski, *System zarządzania kryzysowego*.., s. 83-104.

148 OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*.., pkt 5-7; A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions*.., s. 289-298; E. Knosala, *Zarys nauki administracji*.., s. 144-158.

Rysunek 7 wskazuje, że zdolność administracji do ochrony bezpieczeństwa powstaje w wyniku współdziałania funkcji podstawowych i wspierających. Brak wiarygodnych danych ogranicza możliwość podjęcia decyzji, niedobór personelu i zasobów uniemożliwia jej wykonanie, a niewystarczająca ewaluacja utrwala rozwiązania nieskuteczne. Ocena administracji powinna zatem obejmować spójność całego układu funkcjonalnego, a nie wyłącznie liczbę interwencji.

Tabela 2 porządkuje funkcje według ich istoty, typowych instrumentów oraz dominującego charakteru działania. Rozróżnienie władczego, niewładczego i mieszanego sposobu realizacji ma charakter analityczny, ponieważ większość funkcji korzysta z kilku rodzajów środków.

Tabela 2. Funkcje administracji publicznej w sferze bezpieczeństwa

Funkcja	Istota	Typowe instrumenty	Dominujący charakter
Regulacyjna	Kształtowanie reguł, standardów i warunków prowadzenia działalności	Akty normatywne, decyzje, zezwolenia, koncesje, rejestry, standardy techniczne	Władczy lub mieszany
Porządkowo-ochronna	Bezpośrednia ochrona osób, mienia, porządku, granic i infrastruktury	Nakazy, zakazy, kontrole, sankcje, środki przymusu, działania ochronne	Przeważnie władczy
Planistyczna	Określanie celów, wariantów, potrzeb zasobowych i sposobów postępowania	Plany, strategie, programy, analizy ryzyka, scenariusze, ćwiczenia	Niewładczy lub mieszany
Organizatorska	Tworzenie struktur i warunków niezbędnych do wykonania zadań	Podział ról, dyżury, procedury, łączność, infrastruktura, finansowanie	Niewładczy lub wewnętrzny
Koordynacyjna	Uzgadnianie działań podmiotów zachowujących odrębność kompetencyjną	Zespoły, porozumienia, centra operacyjne, wspólne plany, wymiana danych	Mieszany
Kontrolno-nadzorcza	Ocena zgodności, gotowości i wykonania; stosowanie środków nadzorczych	Kontrola, inspekcja, zalecenia, decyzje nadzorcze, audyt, kontrola zarządcza	Władczy lub mieszany
Informacyjna	Pozyskiwanie, ochrona, analiza i przekazywanie informacji	Rejestry, raporty, systemy wymiany danych, ostrzeganie, komunikacja publiczna	Niewładczy lub mieszany
Świadczeniowa	Zapewnianie lub organizowanie usług i dóbr publicznych	Ratownictwo, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, transport, dostawy podstawowe	Niewładczy

Funkcja	Istota	Typowe instrumenty	Dominujący charakter
Ewidencyjno-rejestrowa	Ustalanie statusu, uprawnień, zasobów i przebiegu zdarzeń na podstawie danych	Rejestry, ewidencje, wykazy, bazy danych, dokumentacja	Materialno-techniczny lub mieszany
Kadrowa i szkoleniowa	Zapewnienie kompetentnego, etycznego i zastępowalnego personelu	Nabór, szkolenia, ćwiczenia, ocena, upoważnienia, planowanie obsad	Wewnętrzny
Logistyczno-zasobowa	Pozyskiwanie, utrzymywanie, rozmieszczanie i odtwarzanie zasobów	Rezerwy, wyposażenie, transport, zamówienia, serwis, rozwiązania zastępcze	Niewładczy lub mieszany
Ewaluacyjna i adaptacyjna	Ocena rezultatów oraz dostosowywanie norm, struktur i procedur	Przeglądy, analizy po zdarzeniu, audyty, mierniki, działania korygujące	Niewładczy lub wewnętrzny

Źródło: opracowanie własne.

Zestawienie potwierdza funkcjonalną różnorodność administracji. Prawidłowe przypisanie zadania wymaga nie tylko wskazania podmiotu odpowiedzialnego, lecz także ustalenia, czy posiada on pełny zestaw zdolności potrzebnych do osiągnięcia rezultatu albo czy zapewniono współdziałanie z jednostkami uzupełniającymi brakujące funkcje.

Prawna forma działania określa sposób, w jaki aktywność administracji zostaje uzewnętrzniona i wywołuje skutki prawne lub faktyczne. Jej dobór wynika z podstawy ustawowej, charakteru kompetencji, celu działania, sytuacji adresata oraz wymaganych gwarancji proceduralnych. W sferze bezpieczeństwa nieprawidłowe zastosowanie formy może prowadzić zarówno do nieskuteczności, jak i do bezprawnej ingerencji w prawa jednostki[149].

Klasyczną formą władczą jest akt administracyjny, w szczególności decyzja administracyjna. Decyzja konkretyzuje normę prawa administracyjnego wobec oznaczonego adresata w indywidualnej sprawie. Może przyznawać uprawnienie, nakładać obowiązek, odmawiać żądania albo kształtować status prawny. Jej istotnymi gwarancjami są właściwość organu, wymagania postępowania, uzasadnienie i możliwość kontroli instancyjnej lub sądowej[150].

[149] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., s. 296-346; M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne*.., s. 325-369; J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2010, s. 329-347.

[150] Ustawa – Kodeks postępowania administracyjnego.., art. 104-107; M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 306-320.

Do form władczych należy również stanowienie aktów normatywnych przez upoważnione organy administracji. Rozporządzenia i akty prawa miejscowego muszą opierać się na ustawowym upoważnieniu i pozostawać w jego granicach. Zapewniają generalność i powtarzalność reguł, lecz wymagają zachowania hierarchii źródeł prawa, prawidłowej publikacji i odpowiedniej jakości legislacyjnej[151].

Nakazy, zakazy, polecenia i zarządzenia mogą służyć szybkiemu oddziaływaniu na zachowanie adresatów albo organizację działania podległego aparatu. O ich charakterze prawnym nie przesądza nazwa. Konieczne jest ustalenie podstawy prawnej, kręgu adresatów, skutków, trybu wykonania oraz dostępnych środków kontroli. Szczególnej precyzji wymaga rozróżnienie aktu zewnętrznego od aktu kierownictwa wewnętrznego[152].

Kontrola administracyjna i czynności inspekcyjne mają charakter złożony. Ustalanie stanu faktycznego może przyjmować postać czynności materialno-technicznych, natomiast wynik kontroli może prowadzić do zaleceń, decyzji, sankcji lub zawiadomienia właściwego organu. Procedura kontrolna powinna zapewniać wiarygodność ustaleń, bezstronność, ochronę materiału dowodowego i możliwość odniesienia się podmiotu kontrolowanego do wyniku.

Czynności materialno-techniczne polegają na faktycznym wykonaniu kompetencji lub obowiązku bez wydawania klasycznego aktu administracyjnego. Obejmują między innymi wpis do rejestru, wydanie dokumentu, przekazanie ostrzeżenia, uruchomienie systemu, zabezpieczenie miejsca, udostępnienie informacji albo organizację transportu. Brak rozbudowanej formy procesowej nie wyłącza związania prawem, obowiązku dokumentowania ani odpowiedzialności za sposób wykonania.

Administracja korzysta także z form niewładczych. Umowy cywilnoprawne umożliwiają pozyskiwanie dostaw, usług, infrastruktury i wiedzy specjalistycznej, lecz nie mogą służyć obchodzeniu wymagań kompetencyjnych ani przekazywaniu władztwa bez podstawy ustawowej. W sprawach

---

151 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 92 i art. 94; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., s. 321-346.

152 J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*.., s. 329-347; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*.., s. 75-116; Ustawa – Kodeks postępowania administracyjnego.., art. 7, art. 8 i art. 10.

bezpieczeństwa umowa powinna precyzyjnie określać standard świadczenia, ciągłość, odpowiedzialność, tryby awaryjne, ochronę informacji i prawo kontroli[153].

Porozumienie administracyjne służy współdziałaniu podmiotów publicznych, wspólnemu wykonywaniu zadań albo przekazywaniu ich realizacji w granicach ustawy. Nie tworzy kompetencji, której prawo nie przewiduje, ani nie usuwa odpowiedzialności przypisanej ustawowo. Jego skuteczność zależy od jednoznacznego określenia zakresu zadań, finansowania, zasad kierowania, wymiany informacji i rozstrzygania rozbieżności.

Plany, strategie i programy stanowią zróżnicowaną kategorię dokumentów. Część z nich wywiera skutki wewnętrzne, część wyznacza kierunki polityki publicznej, a część jest elementem procedury przewidzianej ustawą. Ich treść powinna wskazywać podstawę, adresatów, horyzont czasowy, zasoby, mierniki, odpowiedzialność i tryb aktualizacji. Dokument strategiczny nie może być przedstawiany jako samoistna podstawa nakładania obowiązków na podmioty zewnętrzne[154].

Akty kierownictwa wewnętrznego, instrukcje, wytyczne i procedury operacyjne porządkują działanie aparatu podległego organowi. Są niezbędne dla zapewnienia jednolitości postępowania, ochrony informacji i podziału ról, lecz nie mogą zastępować ustawy ani stanowić samoistnej podstawy ingerencji w sytuację prawną obywatela.

Komunikaty, ostrzeżenia, rekomendacje i działania edukacyjne należą do niewładczych form oddziaływania. Ich funkcją jest przekazywanie wiedzy o ryzyku, kształtowanie zachowań i zwiększanie gotowości społecznej bez uruchamiania przymusu. Treść przekazu powinna wyraźnie odróżniać informację, zalecenie i obowiązek prawny, ponieważ niejednoznaczność może

---

153 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 ze zm., art. 8 i art. 74); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578 ze zm., art. 5 i art. 73); B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 319-334.

154 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 93; Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 1996 r. Nr 106, poz. 492 ze zm.); Ustawa o zarządzaniu kryzysowym.., art. 5-5b.

prowadzić zarówno do zlekceważenia zagrożenia, jak i do błędnego przekonania o istnieniu sankcji[155].

Cyfryzacja nie tworzy odrębnej, wolnej od prawa formy działania. System teleinformatyczny jest środkiem wykonywania czynności, a automatyzacja może obejmować jedynie zakres dopuszczony prawem. Organ zachowuje odpowiedzialność za podstawę działania, jakość danych, zarządzanie uprawnieniami, dostępność usługi, możliwość zakwestionowania wyniku i odtworzenie przebiegu procesu.

Instrument działania jest pojęciem szerszym od formy prawnej. Instrumenty prawne obejmują akty, kontrole i umowy; organizacyjne – struktury, procedury, dyżury i zespoły; finansowe – rezerwy, dotacje, zamówienia i limity; informacyjne – rejestry, raporty, ostrzeżenia i platformy wymiany danych; personalne – nabór, szkolenie, delegowanie i upoważnienie; techniczne – infrastrukturę, łączność, sensory i systemy cyfrowe.

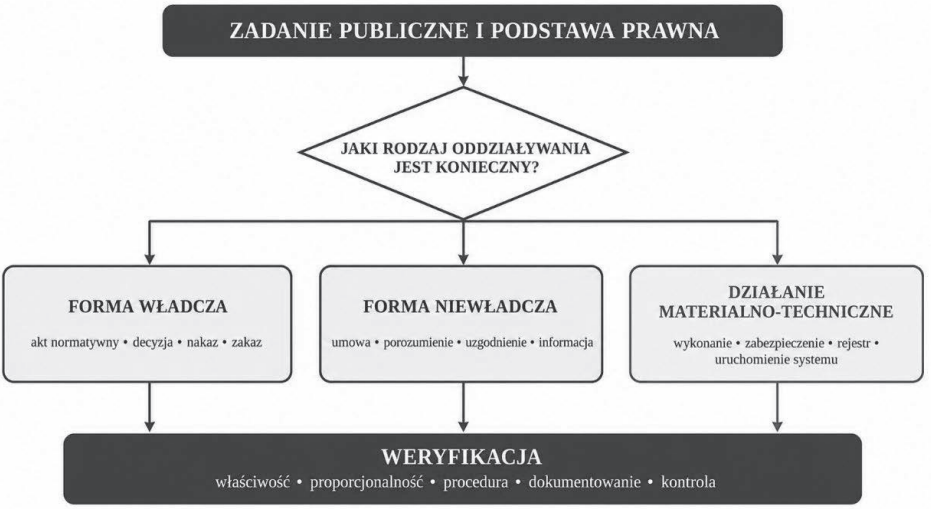
Dobór instrumentów powinien mieć charakter komplementarny. Standard prawny pozbawiony finansowania i zdolności kontrolnej pozostaje niewykonalny, rozwiązanie techniczne bez procedury i odpowiedzialności może generować nową podatność, a komunikacja oparta na niewiarygodnych danych osłabia zaufanie. Projektowanie interwencji wymaga zatem łączenia środków wzajemnie wzmacniających się i poddawania ich ocenie pod względem skuteczności, kosztów i ryzyka[156].

Logikę doboru formy i instrumentu przedstawia Rysunek 8. Punktem wyjścia jest zadanie publiczne i podstawa prawna, a następnie ocena, czy cel wymaga wiążącego rozstrzygnięcia, współdziałania niewładczego albo faktycznej czynności materialno-technicznej. Każdy wariant podlega wspólnej weryfikacji właściwości, proporcjonalności, procedury, dokumentowania i kontroli.

---

[155] Ustawa – Kodeks postępowania administracyjnego.., art. 9 i art. 11; Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne..; Ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa.., art. 1-3.

[156] OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*.., pkt 4-7; T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach*.., s. 1061-1065; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., s. 60-75.



Rysunek 8. Dobór formy i instrumentu działania administracji

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022; M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016; OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD/LEGAL/0390, Paris 2012.

Rysunek 8 podkreśla, że forma najbardziej intensywna nie powinna być wybierana automatycznie. Zasada proporcjonalności wymaga rozważenia środków mniej ingerujących, o ile pozwalają osiągnąć cel publiczny. Jednocześnie zastosowanie niewładczego zalecenia nie może zastępować wiążącego rozstrzygnięcia w sytuacji, w której ustawa nakazuje wydanie aktu.

Tabela 3 przedstawia podstawowe formy i instrumenty stosowane w sprawach bezpieczeństwa oraz odpowiadające im ograniczenia gwarancyjne.

Tabela 3. Formy i instrumenty działania administracji w sprawach bezpieczeństwa

Forma lub instrument	Podstawowa funkcja	Przykłady	Najważniejsze gwarancje i ograniczenia
Akt normatywny	Ustanawianie generalnych i abstrakcyjnych reguł	Rozporządzenie, akt prawa miejscowego	Upoważnienie ustawowe, zgodność hierarchiczna, publikacja
Decyzja administracyjna	Indywidualne i konkretne kształtowanie praw lub obowiązków	Zezwolenie, nakaz, odmowa, obowiązek ochronny	Właściwość, procedura, uzasadnienie, środki zaskarżenia
Nakaz, zakaz, polecenie, zarządzenie	Szybkie i ukierunkowane oddziaływanie na adresata lub aparat podległy	Nakaz usunięcia zagrożenia, polecenie służbowe, zarządzenie wewnętrzne	Wyraźna podstawa, określony adresat, rozróżnienie sfery zewnętrznej i wewnętrznej

Forma lub instrument	Podstawowa funkcja	Przykłady	Najważniejsze gwarancje i ograniczenia
Kontrola i inspekcja	Ustalenie stanu faktycznego i ocena zgodności lub gotowości	Oględziny, protokół, zalecenia, sankcja, zawiadomienie	Bezstronność, rzetelność ustaleń, prawo odniesienia się do wyniku
Czynność materialno-techniczna	Faktyczne wykonanie kompetencji lub obowiązku	Wpis do rejestru, wydanie dokumentu, zabezpieczenie miejsca, uruchomienie systemu	Podstawa prawna, dokumentowanie, ochrona danych, możliwość kontroli
Umowa cywilnoprawna	Pozyskanie dostaw, usług, infrastruktury lub wiedzy	Zamówienie, serwis, najem, świadczenie usług	Zakaz obchodzenia kompetencji, standard ciągłości, odpowiedzialność i kontrola
Porozumienie administracyjne	Wspólne wykonywanie zadań publicznych lub ich przekazanie w granicach prawa	Wymiana danych, wspólne centrum, współużytkowanie zasobów	Podstawa ustawowa, zakres, finansowanie, kierowanie i odpowiedzialność
Plan, strategia, program	Porządkowanie celów, wariantów, zasobów i mierników	Plan zarządzania, program ochrony, plan ciągłości	Określenie charakteru prawnego, adresatów, aktualizacji i wykonalności
Akt kierownictwa wewnętrznego	Organizowanie działania podległego aparatu	Wytyczne, instrukcja, procedura, regulamin	Brak samoistnej podstawy ingerencji wobec podmiotów zewnętrznych
Komunikat, ostrzeżenie, rekomendacja	Informowanie i kształtowanie zachowań bez użycia przymusu	Alert, komunikat ryzyka, instrukcja postępowania	Wiarygodność, dostępność, rozróżnienie informacji od obowiązku
Instrument informatyczny i techniczny	Wspieranie lub wykonywanie czynności za pomocą technologii	System teleinformatyczny, platforma wymiany danych, sensory, automatyzacja	Jakość danych, uprawnienia, logowanie, ciągłość, kontrola wyniku

Źródło: opracowanie własne.

Ocena prawidłowości działania nie może ograniczać się do stwierdzenia, że organ podjął określoną czynność. Konieczne jest ustalenie, czy wybrana forma odpowiadała podstawie prawnej, właściwości, charakterowi adresata, intensywności ingerencji, wymaganiom dokumentowania i możliwości kontroli. Wadliwe może być zarówno zaniechanie działania, jak i zastosowanie środka nadmiernego albo prawnie nieadekwatnego.

Funkcje, formy i instrumenty działania administracji pozostają podporządkowane zasadom prawa i organizacji administracji. Zasady pełnią funkcję

norm kierunkowych, dyrektyw interpretacyjnych oraz kryteriów oceny legalności i jakości działania. Część wynika bezpośrednio z Konstytucji i ustaw, część została rozwinięta w doktrynie, orzecznictwie i standardach dobrej administracji. Ich znaczenie jest szczególnie widoczne w warunkach presji czasu, niepełnej informacji i konfliktu wartości[157].

Zasada legalizmu i praworządności wymaga, aby każdy akt i każda czynność organu posiadały podstawę prawną oraz mieściły się w granicach właściwości i kompetencji. Ogólny cel ochrony bezpieczeństwa nie stanowi samoistnego upoważnienia do ingerencji. Praworządność obejmuje również zgodność z całym systemem prawa, ochronę wartości konstytucyjnych, respektowanie procedur i możliwość kontroli działania[158].

Zasada proporcjonalności nakazuje zastosowanie środka przydatnego do osiągnięcia celu, koniecznego oraz niepowodującego obciążeń nadmiernych w stosunku do chronionej wartości. Wymaga porównania dostępnych wariantów, ograniczenia ingerencji do niezbędnego zakresu i okresowej oceny, czy dalsze utrzymywanie środka pozostaje uzasadnione[159].

Zasada ochrony praw i zaufania jednostki wymaga, aby adresat mógł przewidzieć sposób działania organu, poznać podstawę rozstrzygnięcia, uczestniczyć w postępowaniu w zakresie przewidzianym prawem i skorzystać ze środków ochrony. Prowadzenie postępowania w sposób budzący zaufanie, bezstronny i równy ma również znaczenie operacyjne, ponieważ sprzyja wykonywaniu zaleceń i przekazywaniu organom informacji[160].

Zasada jawności i przejrzystości umożliwia społeczną i instytucjonalną kontrolę administracji, ogranicza ryzyko nadużyć oraz ułatwia zrozumienie celów i kryteriów działania. Przejrzystość obejmuje nie tylko dostęp do dokumentów, lecz także czytelność procedur, właściwości,

---

157 J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 35-74; *Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration*, Council of Europe, 20 June 2007.

158 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 2 i art. 7; Ustawa – Kodeks postępowania administracyjnego.., art. 6; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., s. 113-125.

159 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 31 ust. 3; Ustawa – Kodeks postępowania administracyjnego.., art. 8 § 1; J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*.., s. 119-133.

160 Ustawa – Kodeks postępowania administracyjnego.., art. 8-11; R.B. Denhardt, J.V. Denhardt, *The New Public Service*.., s. 555-558.

odpowiedzialności i sposobu podejmowania decyzji. Ograniczenia jawności muszą wynikać z prawa i odnosić się do konkretnych informacji wymagających ochrony[161].

Zasada profesjonalizmu, bezstronności i neutralności politycznej zabezpiecza ciągłość wykonywania zadań państwa. Profesjonalizm obejmuje wiedzę, umiejętności, staranność i obowiązek rozwoju. Bezstronność wymaga wyłączenia uprzedzeń i konfliktu interesów, a neutralność polityczna – wykonywania zadań publicznych niezależnie od partyjnych preferencji. W administracji bezpieczeństwa naruszenie tych standardów może bezpośrednio obniżać poziom ochrony obywateli[162].

Zasada decentralizacji i pomocniczości uzasadnia wykonywanie zadań możliwie blisko obywatela, jeżeli niższy poziom posiada odpowiednią zdolność, a charakter sprawy nie wymaga jednolitego kierowania. Nie oznacza pozostawienia wspólnot lokalnych bez wsparcia, lecz powiązanie ich wiedzy i odpowiedzialności z krajowymi standardami, zasobami oraz mechanizmem eskalacji[163].

Zasada współdziałania wynika z wielopodmiotowego charakteru zadań bezpieczeństwa. Obejmuje wymianę informacji, uzgadnianie planów, interoperacyjność procedur, wspólne ćwiczenia i wzajemne wsparcie. Nie może jednak prowadzić do rozmycia ustawowej właściwości. Każdy uczestnik powinien znać zakres działania wykonywanego we własnym imieniu, role realizowane w ramach koordynacji oraz podmiot odpowiedzialny za decyzję końcową[164].

Zasada ciągłości i odporności nakazuje organizowanie administracji w sposób umożliwiający utrzymywanie funkcji podstawowych w warunkach awarii, absencji, przeciążenia lub utraty części zasobów. Obejmuje identyfikację usług krytycznych, rozwiązania zastępcze, redundancję, kopie

---

161 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 61; Ustawa o dostępie do informacji publicznej.., art. 5; Ustawa o ochronie informacji niejawnych...

162 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 153; Ustawa o służbie cywilnej.., art. 1 i art. 76; zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r...

163 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 15-16; Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, art. 3-4); B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*.., s. 31-50.

164 T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach*.., s. 1062-1066; M. Bovens, *Analysing and Assessing Accountability*.., s. 452-459; M. Chodyka, Z. Ciekanowski, S. Żurawski, *System zarządzania kryzysowego*.., s. 83-104.

danych, rezerwy personalne, alternatywne kanały komunikacji i priorytety odtwarzania[165].

Zasada efektywności, gospodarności i terminowości wymaga osiągania celów przy racjonalnym wykorzystaniu środków publicznych. Nie może być utożsamiana z minimalizacją kosztów, ponieważ rezerwy i zdolności zastępcze mogą być niezbędne dla ochrony funkcji krytycznych. Ocena powinna uwzględniać koszt zaniechania, czas reakcji, odporność, jakość rezultatu i trwałość rozwiązania.

Zasada adekwatności do ryzyka wymaga różnicowania intensywności działań w zależności od prawdopodobieństwa, skali skutków, podatności i znaczenia chronionej funkcji. Podejście oparte na ryzyku wspiera racjonalną alokację ograniczonych zasobów, lecz nie może prowadzić do pomijania zdarzeń mało prawdopodobnych, których następstwa byłyby katastrofalne.

Zasada dokumentowania i rozliczalności nakazuje utrwalanie przesłanek decyzji, wykorzystanych danych, przebiegu czynności, wydanych poleceń i rezultatów. Dokumentowanie umożliwia kontrolę, ochronę praw jednostki, analizę po zdarzeniu i przypisanie odpowiedzialności. W środowisku cyfrowym obejmuje również logi systemowe, wersje dokumentów, historię uprawnień i ślady zatwierdzeń[166].

Zasada dostępności i komunikatywności wymaga, aby informacje, procedury i usługi administracji mogły być rzeczywiście wykorzystane przez adresatów, również przez osoby ze szczególnymi potrzebami. Komunikat powinien zachowywać precyzję prawną, a równocześnie jednoznacznie przedstawiać ryzyko, oczekiwane zachowanie i konsekwencje niewykonania obowiązku.

Tabela 4 porządkuje podstawowe zasady według ich treści, znaczenia dla bezpieczeństwa oraz typowego ryzyka naruszenia.

---

[165] A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions*.., s. 289-298; Ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa..; Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej..; Ustawa o finansach publicznych.., art. 44 ust. 3.

[166] Ustawa – Kodeks postępowania administracyjnego.., art. 14 i art. 73; M. Bovens, *Analysing and Assessing Accountability*.., s. 458-466; Recommendation CM/Rec(2007)7.., art. 15-17; J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*.., s. 183-205; A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions*.., s. 291-298.

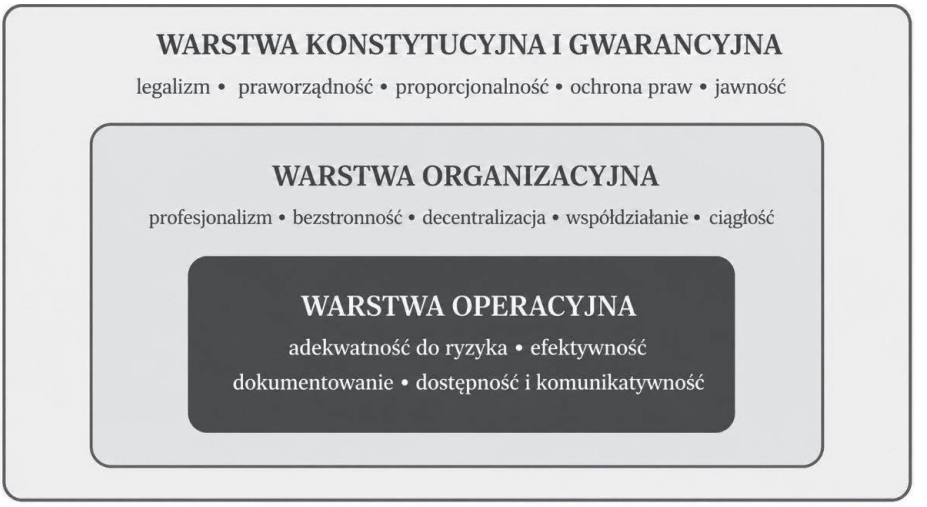
Tabela 4. Zasady działania administracji publicznej w sferze bezpieczeństwa

Zasada	Treść	Znaczenie dla bezpieczeństwa	Typowe ryzyko naruszenia
Legalizm i praworządność	Działanie na podstawie i w granicach prawa	Chroni kompetencję, procedurę i konstytucyjne wartości	Arbitralność, nieważność, naruszenie praw
Proporcjonalność	Dobór środka przydatnego, koniecznego i nienadmiernego	Ogranicza intensywność ingerencji do zakresu uzasadnionego ryzykiem	Nadmierne ograniczenia albo środek nieskuteczny
Ochrona praw i zaufania	Przewidywalność, bezstronność, udział strony i środki ochrony	Wzmacnia legitymizację oraz gotowość do współdziałania	Utrata zaufania, opór, naruszenie gwarancji
Jawność i przejrzystość	Czytelność procedur, kryteriów i odpowiedzialności	Umożliwia kontrolę i właściwą komunikację ryzyka	Nadużycie tajności albo ujawnienie danych chronionych
Profesjonalizm, bezstronność, neutralność	Kompetentne i rzetelne wykonywanie zadań bez konfliktu interesów	Zapewnia ciągłość i jakość decyzji	Polityzacja, błędy fachowe, nierówne traktowanie
Decentralizacja i pomocniczość	Wykonywanie zadań na najniższym zdolnym poziomie przy zapewnieniu wsparcia	Łączy wiedzę lokalną z jednością standardów	Nadmierna centralizacja albo pozostawienie niższego szczebla bez zasobów
Współdziałanie	Uzgadnianie działań i wymiana informacji przy zachowaniu właściwości	Ogranicza fragmentację i dublowanie zadań	Rozmycie odpowiedzialności, sprzeczne działania
Ciągłość i odporność	Utrzymanie funkcji mimo zakłócenia oraz zdolność odtworzenia	Zapewnia działanie usług i administracji w warunkach kryzysowych	Pojedyncze punkty awarii, brak trybów zastępczych
Efektywność, gospodarność, terminowość	Racjonalne wykorzystanie środków z uwzględnieniem jakości i czasu	Pozwala osiągać rezultat bez nieuzasadnionego zużycia zasobów	Pozorne oszczędności, opóźnienie, niska jakość
Adekwatność do ryzyka	Różnicowanie środków według prawdopodobieństwa i skali skutków	Kieruje zasoby do najistotniejszych podatności	Błędna ocena, pominięcie ryzyka katastrofalnego
Dokumentowanie i rozliczalność	Utrwalanie podstaw, przebiegu i wyników działania	Umożliwia kontrolę, przypisanie odpowiedzialności i uczenie się	Brak dowodów, niemożność odtworzenia decyzji
Dostępność i komunikatywność	Zrozumiałe, dostępne informacje, procedury i usługi	Umożliwia prawidłową reakcję adresatów	Błędne zachowania, wykluczenie części odbiorców

Źródło: opracowanie własne.

Zasady tworzą układ wzajemnych ograniczeń i wzmocnień. Legalizm pozbawiony zdolności wykonawczej może prowadzić do bezczynności, natomiast sprawność oderwana od legalizmu prowadzi do arbitralności. Jawność współistnieje z ochroną informacji, decentralizacja z możliwością koordynacji, a efektywność z obowiązkiem utrzymywania odporności.

Warstwowy układ zasad przedstawia Rysunek 9. Warstwa konstytucyjna i gwarancyjna wyznacza granice nieprzekraczalne dla działania administracji. Warstwa organizacyjna określa sposób kształtowania aparatu i relacji między podmiotami. Warstwa operacyjna odnosi się do adekwatności, efektywności, dokumentowania oraz komunikatywności wykonywanych czynności.



Rysunek 9. Warstwowy układ zasad działania administracji w sferze bezpieczeństwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.); Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1691 ze zm.); J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022; Council of Europe, *Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration*, 20 June 2007.

Warstwowy charakter zasad oznacza, że prawidłowość działania operacyjnego zależy od jego osadzenia w ramach organizacyjnych i konstytucyjnych. Wynik krótkoterminowy nie jest jedynym kryterium oceny. Konieczne pozostaje zbadanie kompetencji, ochrony praw jednostki, standardów etycznych, możliwości kontroli, ciągłości oraz zdolności do odtworzenia przesłanek decyzji.

Szczególne napięcie występuje między szybkością działania a kompletnością procedur. Presja czasu może uzasadniać zastosowanie trybu uproszczonego wyłącznie wtedy, gdy przewiduje go prawo. Procedury awaryjne, progi eskalacji, zakresy upoważnień i zastępstwa powinny zostać określone przed wystąpieniem zagrożenia, ponieważ właściwie przygotowana procedura skraca czas niezbędny do podjęcia legalnej decyzji.

Napięcie między centralizacją a decentralizacją wymaga funkcjonalnego rozdzielenia zadań. Jednolite standardy, koncentracja informacji strategicznej i możliwość uruchomienia zasobów ogólnokrajowych przemawiają za rolą centrum. Wiedza lokalna, bliskość mieszkańców i elastyczność wykonawcza uzasadniają działanie na niższych szczeblach. Model prawidłowy powinien określać zakres samodzielności, warunki eskalacji oraz sposób udzielania wsparcia.

Relacja między jawnością a ochroną informacji wymaga kwalifikowania danych według ich treści, odbiorców i czasu ujawnienia. Informacja publiczna o ryzyku, kryteriach działania i wykorzystaniu środków powinna być odróżniona od informacji operacyjnej, której ujawnienie mogłoby naruszyć prawa osób albo ułatwić obejście zabezpieczeń.

Skuteczność działania nie może być przeciwstawiana ochronie praw. Prawa i wolności jednostki należą do wartości chronionych przez system bezpieczeństwa. Środki ingerencyjne powinny osiągać cel przy możliwie najmniejszym obciążeniu, podlegać kontroli i być uchylane po ustaniu przesłanek ich stosowania.

Formalna zgodność dokumentacji nie przesądza o realnej wykonalności. Regulaminy, plany i procedury muszą pozostawać powiązane z obsadą, finansowaniem, łącznością, infrastrukturą i ćwiczeniami. Wykonalność nie stanowi odstępstwa od prawa, lecz warunek jego rzeczywistego urzeczywistnienia.

Funkcje, formy, instrumenty i zasady działania tworzą spójny układ analityczny. Funkcje określają rodzaje aktywności, formy zapewniają prawidłowe uzewnętrznienie działania, instrumenty dostarczają środków wykonawczych, a zasady wyznaczają granice i standardy oceny. Rozmieszczenie tych elementów w strukturze administracji zależy od ustrojowego podziału na administrację rządową i samorządową oraz od terytorialnego zróżnicowania poziomu centralnego i terenowego.

2.3. ADMINISTRACJA RZĄDOWA I SAMORZĄDOWA ORAZ ADMINISTRACJA CENTRALNA I TERENOWA

Podziały administracji publicznej mają znaczenie ustrojowe, organizacyjne i funkcjonalne. Wyznaczają sposób rozdziału zadań publicznych, zakres kierownictwa i nadzoru, zasady finansowania, formy współdziałania oraz reguły przypisywania odpowiedzialności. W sferze bezpieczeństwa szczególne znaczenie mają dwa odrębne kryteria: ustrojowe, rozróżniające administrację rządową i samorządową, oraz terytorialne, odnoszące się do administracji centralnej i terenowej. Kryteria te przecinają się, lecz nie mogą być utożsamiane[167].

Konstytucyjny model administracji łączy zasadę jednolitości państwa z decentralizacją wykonywania zadań publicznych. Jednolitość Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia wspólny porządek prawny, integralność terytorialną oraz możliwość prowadzenia spójnej polityki państwa, natomiast decentralizacja umożliwia przekazanie części zadań podmiotom wyposażonym w samodzielność i odrębną odpowiedzialność. Obie zasady pozostają komplementarne: pierwsza chroni jedność państwa, druga służy organizowaniu wykonywania zadań publicznych na poziomie odpowiadającym ich charakterowi i zasięgowi[168].

Kryterium ustrojowe odnosi się do podstawy działania oraz rodzaju więzi łączącej dany podmiot z państwem lub wspólnotą terytorialną. Administracja rządowa działa w imieniu państwa i pozostaje w systemie kierownictwa Rady Ministrów, natomiast administracja samorządowa wykonuje zadania w imieniu właściwej wspólnoty terytorialnej i na jej odpowiedzialność. Kryterium terytorialne dotyczy natomiast przestrzennego zakresu właściwości: organy centralne działają co do zasady w skali całego państwa, a organy

[167] M. Grzeszczuk, A. Grzesiak, *Public Administration – Legal Regulations and Its Division and Organization*, Journal of Modern Science 2024, t. 57, Special Issue 3, s. 278-301, DOI: 10.13166/jms/191114, s. 289-298; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2004, s. 146-176.

[168] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 3, art. 15 i art. 16); B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 23-50.

terenowe wykonują kompetencje na obszarze oznaczonej jednostki podziału terytorialnego albo w innym ustawowo określonym okręgu[169].

Administracja rządowa stanowi zorganizowaną część aparatu państwa służącą wykonywaniu polityki Rady Ministrów oraz realizacji ustawowo określonych zadań państwowych. Obejmuje zarówno organy funkcjonujące na poziomie centralnym, w szczególności ministrów i centralne organy administracji rządowej, jak i organy działające w terenie. Jej zasadniczą cechą jest uczestnictwo w jednolitym systemie odpowiedzialności rządu za politykę wewnętrzną i zagraniczną, wykonywanie ustaw oraz zapewnianie bezpieczeństwa wewnętrznego, porządku publicznego i bezpieczeństwa zewnętrznego państwa[170].

Kierownictwo Rady Ministrów nad administracją rządową obejmuje wyznaczanie kierunków polityki, koordynowanie i kontrolowanie działalności organów oraz zapewnianie wykonania przyjętych rozstrzygnięć. Nie oznacza ono jednak nieograniczonego zastępowania organów właściwych w indywidualnych sprawach. Zakres ingerencji wynika każdorazowo z ustawy, rodzaju więzi organizacyjnej oraz zasad właściwości. W obszarze bezpieczeństwa jednolitość priorytetów i standardów powinna współistnieć z zachowaniem ustawowych kompetencji organów wyspecjalizowanych oraz z możliwością dokonania przez nie profesjonalnej oceny stanu faktycznego[171].

Administracja samorządowa jest instytucjonalnym wyrazem decentralizacji władzy publicznej. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują istotną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, dysponując samodzielnością chronioną sądowo. Nadzór nad ich działalnością może być sprawowany wyłącznie przez organy i przy zastosowaniu środków określonych w prawie, a podstawowym kryterium nadzoru pozostaje legalność. Konstrukcja ta odróżnia samorząd terytorialny od terenowych

---

169 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 164-194; M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 325-356.

170 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 146 ust. 1-4; Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 780 ze zm.); Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1275 ze zm.).

171 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., s. 173-194; Ustawa o Radzie Ministrów..; Ustawa o działach administracji rządowej...

struktur administracji rządowej, mimo że oba segmenty realizują zadania na tym samym obszarze i często wobec tych samych kategorii zagrożeń[172].

Gmina, powiat i województwo samorządowe nie tworzą hierarchicznego układu organów. Każda z tych jednostek posiada odrębną osobowość prawną, własne organy, majątek, budżet oraz ustawowo określony zakres zadań. Samorząd województwa nie jest organem nadrzędnym wobec gmin i powiatów, a powiat nie sprawuje kierownictwa nad gminami. Rozdział zadań opiera się na ich skali i charakterze, nie zaś na podporządkowaniu organizacyjnym poszczególnych szczebli[173].

Decentralizację należy odróżnić od dekoncentracji. Decentralizacja polega na przekazaniu zadań i kompetencji podmiotom prawnie odrębnym od administracji rządowej, działającym samodzielnie i ponoszącym własną odpowiedzialność. Dekoncentracja oznacza natomiast rozmieszczenie kompetencji pomiędzy organy pozostające w obrębie tego samego układu organizacyjnego, bez zerwania więzi kierownictwa lub podporządkowania. Wojewoda i terenowe organy administracji rządowej uczestniczą w dekoncentracji wykonywania zadań państwa, podczas gdy jednostki samorządu terytorialnego stanowią formę decentralizacji administracji publicznej[174].

Decentralizacja sprzyja rozpoznawaniu lokalnych uwarunkowań, szybszemu wykorzystywaniu zasobów znajdujących się na danym obszarze oraz dostosowaniu usług publicznych do struktury potrzeb ludności. Może jednak ujawniać zróżnicowanie potencjału finansowego, kadrowego i technicznego poszczególnych jednostek. Zapewnienie porównywalnego poziomu ochrony wymaga zatem określania minimalnych standardów, tworzenia mechanizmów wsparcia oraz ustanowienia przejrzystych zasad eskalacji, przy jednoczesnym

---

172 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 16, art. 165 i art. 171; Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 662); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1684 ze zm.); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 720).

173 B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*.., s. 31-50; por. Ustawa o samorządzie gminnym.., Ustawa o samorządzie powiatowym.. oraz Ustawa o samorządzie województwa...

174 T. Bigo, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Wydawnictwo Kasy im. Mianowskiego, Warszawa 1928, s. 121-151; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*.., s. 31-43.

poszanowaniu samodzielności jednostek wykonujących zadania we własnym imieniu[175].

Administracja centralna jest wyodrębniana przede wszystkim według zasięgu właściwości. Obejmuje organy, których kompetencje rozciągają się na całe terytorium państwa albo dotyczą spraw o znaczeniu ogólnokrajowym. O centralnym charakterze organu nie przesądza jego siedziba, lecz ustawowy zakres działania. Kategoria ta nie jest także synonimem całej administracji rządowej, ponieważ administracja rządowa obejmuje również struktury terenowe. Na poziomie centralnym koncentrują się funkcje związane z przygotowywaniem polityk, stanowieniem standardów, koordynacją systemów oraz gospodarowaniem zasobami o znaczeniu państwowym[176].

Terenowa administracja rządowa wykonuje zadania państwa w określonej części jego terytorium. Jej podstawowym ogniwem na poziomie województwa jest wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów, obok którego działają organy rządowej administracji zespolonej i niezespolonej. Terenowy charakter tych organów nie osłabia ich związku z administracją rządową; określa jedynie przestrzenny zakres właściwości oraz sposób powiązania polityki państwa z warunkami występującymi w województwie[177].

Administracja samorządowa ma charakter terytorialny, ponieważ jej właściwość jest związana z obszarem gminy, powiatu albo województwa oraz z potrzebami tworzących je wspólnot. Realizacja zadania zleconego z zakresu administracji rządowej nie przekształca jednak organu samorządowego w organ administracji rządowej. Organ ten pozostaje elementem zdecentralizowanej struktury samorządowej, choć wykonuje zadanie na podstawie szczególnej normy kompetencyjnej i w reżimie określonym przez ustawę.

---

175 Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, art. 4 ust. 3-5); K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2010, s. 95-118.

176 H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*.., s. 146-161; M. Grzeszczuk, A. Grzesiak, Public Administration – Legal Regulations.., s. 289-298.

177 Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 428 ze zm., art. 2-3); J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., s. 184-194.

Rozróżnienie to ma znaczenie dla finansowania, nadzoru, odpowiedzialności oraz dopuszczalności wydawania wiążących poleceń[178].

Rozdział funkcji pomiędzy poziom centralny i terenowy powinien wynikać z właściwości zadania. Ustanawianie jednolitych standardów, utrzymywanie rezerw strategicznych, prowadzenie polityki ogólnokrajowej oraz zapewnianie interoperacyjności systemów przemawiają za koncentracją określonych funkcji na poziomie centralnym. Rozpoznawanie miejscowych potrzeb, bezpośrednia organizacja usług i wykorzystanie zasobów lokalnych wymagają natomiast zdolności terenowej. Wiele zadań bezpieczeństwa ma charakter wielopoziomowy: poziom centralny ustala ramy i standardy, poziom terenowy organizuje wykonanie, a informacja zwrotna służy korekcie decyzji i alokacji zasobów. Współdzielenie procesu nie oznacza jednak współdzielenia jednej kompetencji, która musi pozostawać przypisana konkretnemu organowi[179].

Precyzyjna analiza struktury administracji wymaga odróżnienia organu od obsługującego go urzędu. Organ administracji publicznej jest prawnie wyodrębnionym podmiotem wyposażonym w kompetencje do podejmowania określonych czynności i rozstrzygnięć. Urząd stanowi natomiast zorganizowany zespół osób, środków rzeczowych i procedur zapewniających organowi obsługę. Rozstrzygnięcie jest przypisywane organowi, również wtedy, gdy czynności przygotowawcze wykonują pracownicy urzędu lub gdy dokument podpisuje osoba działająca z upoważnienia. Rozróżnienie to przesądza o właściwości, odpowiedzialności i środkach zaskarżenia[180].

Pojęcie jednostki organizacyjnej ma zakres szerszy niż pojęcie organu i urzędu. Jednostką organizacyjną może być jednostka budżetowa, zakład budżetowy, instytucja, centrum, laboratorium albo inna wyodrębniona struktura zapewniająca wykonanie zadań publicznych. Nie każda jednostka posiada własne kompetencje władcze, może jednak wykonywać czynności materialno-techniczne, utrzymywać infrastrukturę, prowadzić rejestry, zarządzać zasobami lub świadczyć wyspecjalizowane usługi. Ocena jej miejsca w systemie

---

178 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 16 ust. 2; Ustawa o samorządzie gminnym..; Ustawa o samorządzie powiatowym..; Ustawa o samorządzie województwa...

179 T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*, Public Administration Review 2007, vol. 67, no. 6, s. 1059-1066; K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*.., s. 95-118.

180 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., s. 164-176; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*.., s. 122-134.

bezpieczeństwa wymaga zatem uwzględnienia zarówno statusu prawnego, jak i zależności finansowych, kadrowych, informacyjnych oraz technicznych[181].

Służby, inspekcje i straże tworzą wyspecjalizowane segmenty administracji, lecz ich nazwa nie rozstrzyga samodzielnie o pozycji ustrojowej ani o zakresie władztwa. Status każdego podmiotu wynika z właściwej ustawy, która określa jego zadania, organy, właściwość, podporządkowanie, środki działania oraz zasady odpowiedzialności. Służba może wykonywać zadania operacyjne lub ochronne, inspekcja zazwyczaj koncentruje się na kontroli przestrzegania określonych wymagań, a straż realizuje zadania porządkowe, ochronne lub ratownicze. Klasyfikacja ta ma charakter opisowy i nie może zastępować analizy norm kompetencyjnych[182].

W administracji publicznej występują zróżnicowane więzi organizacyjne: hierarchiczne podporządkowanie, kierownictwo, nadzór, kontrola, koordynacja i współdziałanie. Hierarchia umożliwia wydawanie wiążących poleceń w granicach właściwego układu organizacyjnego. Kierownictwo obejmuje szersze kształtowanie działalności podległych struktur. Nadzór wymaga wyraźnej podstawy ustawowej i pozwala stosować określone prawem środki oddziaływania, natomiast kontrola służy ustaleniu i ocenie stanu faktycznego. Koordynacja oraz współdziałanie łączą aktywność podmiotów zachowujących odrębność kompetencyjną. Prawidłowe rozpoznanie rodzaju więzi jest warunkiem legalnego działania i przypisania odpowiedzialności[183].

Szczególną formą organizacji terenowej administracji rządowej jest zespolenie, polegające na skupieniu określonych służb, inspekcji i straży pod zwierzchnictwem wojewody. Obok administracji zespolonej funkcjonuje administracja niezespolona, zachowująca bezpośredniejsze powiązanie z właściwym ministrem albo centralnym organem administracji rządowej. Zespolenie wzmacnia terytorialną koordynację i odpowiedzialność wojewody, natomiast niezespolenie służy zachowaniu jednolitości specjalistycznego działania

---

[181] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm., art. 9-16); E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 63-82.

[182] M. Grzeszczuk, A. Grzesiak, *Public Administration – Legal Regulations..,* s. 293-300; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*, Journal of Modern Science 2025, t. 63, nr 3, s. 56-77, DOI: 10.13166/jms/209289, s. 68-75.

[183] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., s. 176-194; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 45-72.

w skali państwa. Sprawność systemu zależy od jakości współpracy pomiędzy oboma układami, a nie od mechanicznego uprzywilejowania jednego z nich[184].

Specjalizacja administracji umożliwia rozwijanie wiedzy fachowej i utrzymywanie wyspecjalizowanych zdolności, lecz może jednocześnie prowadzić do fragmentacji informacji, odmiennych priorytetów i równoległego prowadzenia nieskoordynowanych działań. Odpowiedzią na to ryzyko jest zintegrowane podejście całej administracji rządowej, określane w literaturze jako whole-of-government. Jego istotą nie jest znoszenie ustawowej właściwości organów, lecz ustanawianie wspólnych celów, procedur uzgodnieniowych, mechanizmów wymiany informacji i zdolności do prowadzenia przedsięwzięć przekraczających granice działów administracji[185].

Projektowanie struktur administracyjnych powinno uwzględniać jednocześnie wymóg jednolitości polityki państwa, potrzebę profesjonalnej autonomii organów wyspecjalizowanych oraz konieczność zachowania zdolności działania na poziomie terytorialnym. Nadmierna centralizacja może wydłużać proces decyzyjny i ograniczać wykorzystanie wiedzy miejscowej, natomiast nadmierne rozproszenie może prowadzić do niejednolitych standardów oraz nieczytelnego podziału odpowiedzialności. Ocena struktury powinna zatem koncentrować się na jej adekwatności do rodzaju zadań, sprawności przepływu informacji, możliwości uruchamiania wsparcia oraz zdolności do utrzymania ciągłości działania[186].

Relacje pomiędzy podziałem ustrojowym i terytorialnym przedstawia Rysunek 10. Układ ten wskazuje, że administracja rządowa występuje zarówno na poziomie centralnym, jak i terenowym, natomiast administracja samorządowa ma charakter terytorialny i funkcjonuje w strukturze gminy, powiatu oraz województwa. Strzałki oznaczają zależności klasyfikacyjne i funkcjonalne, nie zaś jednolite podporządkowanie hierarchiczne[187].

---

184 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.., art. 2-3 oraz art. 51-59.

185 T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach*.., s. 1059-1066; P. Dunleavy, H. Margetts, S. Bastow, J. Tinkler, *New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance*, Journal of Public Administration Research and Theory 2006, vol. 16, no. 3, s. 467-494, zwłaszcza s. 478-487.

186 Ustawa o Radzie Ministrów.., art. 29; E. Knosala, *Zarys nauki administracji*.., s. 83-104.

187 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 15-16 i art. 146; Ustawa o Radzie Ministrów..; Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie..; ustawy ustrojowe samorządu terytorialnego.



Rysunek 10. Podziały administracji publicznej istotne dla bezpieczeństwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.); Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 780 oraz z 2026 r. poz. 160); Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 428 ze zm.); Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 662); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1684 ze zm.); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 720).

Rysunek 10 uwidacznia trzy komplementarne zdolności organizacyjne: tworzenie jednolitych standardów i priorytetów na poziomie centralnym, terytorialne wykonywanie oraz koordynowanie zadań państwa, a także samodzielne organizowanie usług i działań odpowiadających potrzebom wspólnot lokalnych i regionalnych. Żaden z tych poziomów nie może trwale zastąpić pozostałych. Mechanizmy wsparcia powinny wzmacniać podmiot właściwy, a przejęcie określonych czynności może następować wyłącznie na podstawie prawa i w zakresie uzasadnionym skalą zdarzenia[188].

Tabela 5 porządkuje podstawowe typy administracji powstające w wyniku zastosowania kryterium ustrojowego i terytorialnego. Zestawienie wskazuje ich dominujące więzi organizacyjne oraz ogólne znaczenie w systemie bezpieczeństwa.

[188] Europejska Karta Samorządu Lokalnego.., art. 4; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., s. 60-75.

Tabela 5. Typy administracji i kryteria ich podziału

Typ administracji	Kryterium i więź organizacyjna	Typowe podmioty	Znaczenie dla bezpieczeństwa
Rządowa centralna	Kryterium ustrojowe i właściwość ogólnokrajowa; kierownictwo Rady Ministrów, relacje kierownicze lub nadzorcze	Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, ministrowie, centralne organy administracji rządowej	Polityka państwa, standardy, koordynacja krajowa, zasoby strategiczne i interoperacyjność systemów
Rządowa terenowa	Kryterium ustrojowe i właściwość terytorialna; pozostaje częścią aparatu administracji rządowej	Wojewoda, organy administracji zespolonej i niezespolonej	Wykonywanie polityki państwa w województwie, koordynacja terytorialna, przepływ informacji i uruchamianie wsparcia
Samorządowa gminna	Decentralizacja; działanie w imieniu gminnej wspólnoty samorządowej i na jej odpowiedzialność	Rada gminy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta oraz gminne jednostki organizacyjne	Lokalne usługi publiczne, rozpoznawanie potrzeb mieszkańców, wykorzystanie zasobów miejscowych
Samorządowa powiatowa	Decentralizacja; wykonywanie zadań o charakterze ponadgminnym	Rada powiatu, zarząd powiatu, starosta oraz powiatowe jednostki organizacyjne	Organizacja zadań przekraczających możliwości jednej gminy i koordynacja zasobów powiatowych
Samorządowa wojewódzka	Decentralizacja; działanie w imieniu regionalnej wspólnoty samorządowej	Sejmik województwa, zarząd województwa, marszałek oraz wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne	Programowanie rozwoju regionalnego, organizacja sieci usług i gospodarowanie zasobami o znaczeniu regionalnym

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.); Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 780 oraz z 2026 r. poz. 160); Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 428 ze zm.); Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 662); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1684 ze zm.); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 720).

Zestawienie potwierdza, że administracja rządowa nie jest tożsama z administracją centralną, a administracja terenowa nie może być utożsamiana wyłącznie z samorządem terytorialnym. Realizacja jednego zadania bezpieczeństwa może angażować podmioty należące do kilku kategorii, jednak ich udział musi wynikać z odrębnych podstaw prawnych i pozostawać zgodny z właściwością. Ustalenie, kto wykonuje zadanie własne, kto realizuje zadanie

zlecone, kto kieruje, kto sprawuje nadzór, a kto koordynuje lub zapewnia wsparcie, stanowi warunek przejrzystego przypisania odpowiedzialności. Tak uporządkowana struktura tworzy podstawę analizy kompetencji podmiotów administracji właściwych w sprawach bezpieczeństwa[189].

2.4. PODMIOTY ADMINISTRACJI WŁAŚCIWE W SPRAWACH BEZPIECZEŃSTWA – KOMPETENCJE I ODPOWIEDZIALNOŚĆ

Ustalenie podmiotów administracji właściwych w sprawach bezpieczeństwa wymaga rozróżnienia zadania publicznego, zakresu działania, właściwości, kompetencji oraz odpowiedzialności. Kategorie te opisują kolejne elementy prawnej organizacji działania administracji, lecz nie są równoważne. Zadanie określa rezultat lub stan, którego osiągnięcie albo utrzymanie zostało powierzone władzy publicznej; zakres działania wyznacza krąg spraw przypisanych organowi; właściwość wskazuje organ uprawniony i zobowiązany do prowadzenia konkretnej sprawy; kompetencja określa dopuszczalny sposób działania, natomiast odpowiedzialność wiąże wykonanie lub zaniechanie z możliwością kontroli i zastosowania przewidzianych prawem konsekwencji[190].

Zadanie publiczne stanowi normatywnie określoną powinność służącą ochronie interesu publicznego. W sferze bezpieczeństwa może ono polegać między innymi na ochronie ludności, utrzymaniu porządku, zapewnieniu ciągłości usług, ograniczaniu ryzyka albo organizowaniu zasobów ochronnych. Szerokie sformułowanie zadania nie tworzy jednak samoistnego upoważnienia do ingerencji w sytuację prawną jednostki. Zastosowanie nakazu, zakazu, sankcji lub innego środka władczego wymaga odrębnej normy kompetencyjnej, wskazującej organ, przesłanki, adresata oraz formę działania[191].

---

189 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., s. 164-194; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., s. 60-75.

190 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 151-176; M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 275-295.

191 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 7 i art. 31 ust. 3); J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 134-166.

Zakres działania ma charakter ustrojowy i wyznacza dziedzinę spraw powierzonych danemu organowi. Właściwość konkretyzuje ten zakres w odniesieniu do oznaczonej sprawy. Właściwość rzeczowa jest ustalana według przedmiotu sprawy, miejscowa według związku sprawy z określonym terytorium, a instancyjna według miejsca organu w strukturze kontroli administracyjnej. Organ ma obowiązek badać swoją właściwość z urzędu. Naruszenie tej reguły może prowadzić do wadliwości rozstrzygnięcia, a w sprawach bezpieczeństwa także do opóźnienia reakcji, dublowania czynności lub powstania luki wykonawczej[192].

Kompetencja jest prawnie określonym upoważnieniem do podjęcia działania, któremu nierzadko odpowiada obowiązek jego wykonania po spełnieniu ustawowych przesłanek. Nie może być domniemywana, rozszerzana przez analogię ani ustanawiana wyłącznie aktem wewnętrznym organu. Zasada ta ma znaczenie gwarancyjne, ponieważ wyznacza granice władztwa publicznego, ale równocześnie przeciwdziała bezczynności. Organ właściwy nie może uchylać się od działania z powodu niejednoznacznego podziału czynności wewnątrz urzędu, niedostatecznej organizacji pracy albo braku aktualnego upoważnienia dla pracownika[193].

Podmiotem kompetencji jest organ administracji publicznej, a nie urząd zapewniający jego obsługę. Organ stanowi prawnie wyodrębniony podmiot wyposażony w kompetencje, natomiast urząd jest zespołem osób, środków i procedur umożliwiających ich wykonywanie. Jednostka organizacyjna może realizować czynności techniczne, usługowe, informacyjne lub logistyczne, nie stając się przez to organem administracji. Rozróżnienie to pozwala prawidłowo ustalić autora rozstrzygnięcia, zakres upoważnienia pracownika, właściwy tryb kontroli oraz podmiot ponoszący odpowiedzialność instytucjonalną[194].

Krąg uczestników wykonywania zadań bezpieczeństwa jest szerszy niż katalog organów administracji. Obejmuje organy władzy wykonawczej, organy administracji rządowej i samorządowej, służby, inspekcje i straże,

---

[192] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1691 ze zm., art. 19-23 i art. 156 § 1 pkt 1); M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 140-155.

[193] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., s. 156-169; Kodeks postępowania administracyjnego.., art. 35-38; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*, Journal of Modern Science 2025, t. 63, nr 3, s. 56-77, DOI: 10.13166/jms/209289, s. 60-66.

[194] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., s. 164-176; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2004, s. 122-134.

a także jednostki organizacyjne utrzymujące systemy informacyjne, zaplecze logistyczne, rezerwy, infrastrukturę i usługi publiczne. Wspólne uczestnictwo w realizacji celu ochronnego nie znosi różnic ustrojowych między tymi podmiotami. Każdy z nich działa na podstawie właściwego reżimu prawnego, w granicach własnej właściwości i przy zastosowaniu przypisanych mu form działania[195].

W systemie bezpieczeństwa istotne funkcje wykonują również operatorzy infrastruktury, przedsiębiorcy, podmioty lecznicze, organizacje społeczne, jednostki ratownicze oraz inne podmioty niepubliczne. Powierzenie im czynności nie oznacza automatycznego przekazania kompetencji władczych ani zwolnienia administracji z odpowiedzialności za organizację systemu. Władza publiczna zachowuje obowiązek określenia standardów, zapewnienia nadzoru i kontroli, ustalenia zasad wymiany informacji oraz przygotowania rozwiązań zastępczych na wypadek niewykonania zobowiązania przez podmiot współpracujący[196].

Kompetencje prawotwórcze, określane także jako stanowiące, obejmują wydawanie aktów normatywnych oraz aktów wewnętrznych w zakresie wynikającym z Konstytucji i ustaw. W sprawach bezpieczeństwa służą ustanawianiu standardów ochrony, wymagań organizacyjnych, zasad postępowania oraz reguł korzystania z określonych zasobów lub przestrzeni. Ze względu na generalny charakter skutków wymagają precyzyjnego upoważnienia, zgodności z aktami wyższego rzędu, zachowania właściwej procedury i należytego ogłoszenia. Organ administracji nie może zastępować ustawodawcy ani samodzielnie ustanawiać ograniczeń praw i wolności[197].

Kompetencje decyzyjne umożliwiają rozstrzyganie indywidualnych spraw i kształtowanie sytuacji prawnej oznaczonych adresatów. Ich wykonywanie wymaga ustalenia właściwości, zebrania i oceny materiału dowodowego, wskazania podstawy prawnej, sporządzenia uzasadnienia oraz zapewnienia przewidzianych środków zaskarżenia. Przepisy szczególne mogą

---

[195] Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., s. 66-75.

[196] Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 574 ze zm., art. 3 pkt 2 i art. 6); Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907 ze zm., art. 1-3); A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration*, Public Administration 2016, vol. 94, no. 2, s. 289-298, DOI: 10.1111/padm.12264.

[197] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 92-94; OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD/LEGAL/0390, Paris 2012.

modyfikować terminy lub nadawać rozstrzygnięciu rygor natychmiastowej wykonalności, jednak presja czasu nie znosi obowiązku odtworzenia przesłanek decyzji i poddania jej późniejszej kontroli[198].

Kompetencje wykonawcze obejmują uruchamianie zasobów, wykonywanie decyzji, organizowanie świadczeń oraz podejmowanie czynności materialno-technicznych. Ich prawidłowe wykonywanie zależy nie tylko od formalnego umocowania, lecz także od dostępności personelu, finansowania, informacji, infrastruktury i procedur zastępczych. Brak zasobów nie uchyla ustawowego obowiązku działania, lecz może ujawniać wadliwość organizacji i planowania. Ocena kompetencji w sferze bezpieczeństwa powinna zatem obejmować zarówno jej podstawę prawną, jak i rzeczywistą zdolność wykonawczą organu[199].

Kompetencje koordynacyjne służą uzgadnianiu działań podmiotów zachowujących odrębność ustrojową i kompetencyjną. Mogą obejmować pozyskiwanie informacji, zwoływanie zespołów, ustalanie wspólnych priorytetów, uzgadnianie planów, monitorowanie realizacji i inicjowanie wsparcia. Koordynacja nie jest równoznaczna z kierownictwem ani podporządkowaniem hierarchicznym. Nie uprawnia organu koordynującego do przejęcia kompetencji uczestników, chyba że możliwość taka wynika wyraźnie z ustawy. Jej skuteczność wymaga określonego mandatu, dostępu do danych oraz procedury rozstrzygania rozbieżności[200].

Kompetencje kontrolne i nadzorcze pełnią odmienne funkcje. Kontrola polega na ustaleniu stanu faktycznego, porównaniu go z przyjętym wzorcem oraz sformułowaniu ocen i wniosków. Nadzór obejmuje natomiast możliwość zastosowania ustawowo określonych środków oddziaływania na działalność podmiotu nadzorowanego. Środki nadzoru nie mogą być domniemywane ani

---

198 Kodeks postępowania administracyjnego.., art. 7, art. 10, art. 77 i art. 107; *Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration*, Council of Europe, 20 June 2007, art. 17-22.

199 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm., art. 44 i art. 68); M. Chodyka, Z. Ciekanowski, S. Żurawski, *System zarządzania kryzysowego*.., s. 35-49.

200 T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*, Public Administration Review 2007, vol. 67, no. 6, s. 1059-1066, DOI: 10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x; C. Ansell, A. Boin, A. Keller, *Managing Transboundary Crises: Identifying the Building Blocks of an Effective Response System*, Journal of Contingencies and Crisis Management 2010, vol. 18, no. 4, s. 195-207.

wykorzystywane poza ustawowym celem. W obszarze bezpieczeństwa kontrola powinna obejmować nie tylko kompletność dokumentacji, lecz także gotowość personelu, dostępność zasobów, wykonalność procedur i zdolność utrzymania funkcji krytycznych[201].

Kompetencje informacyjne obejmują pozyskiwanie, weryfikowanie, przetwarzanie, udostępnianie i ochronę danych potrzebnych do wykonywania zadań. Ich znaczenie wzrasta w układzie wielopodmiotowym, w którym decyzja jednego organu zależy od informacji gromadzonych przez inne instytucje. Podstawa prawna powinna określać zakres danych, cel ich wykorzystania, krąg odbiorców, termin i sposób przekazania oraz wymagany poziom ochrony. Wymiana informacji nie może prowadzić do nieograniczonego udostępniania danych ani do obchodzenia zasad ochrony prywatności i informacji prawnie chronionych[202].

Uprawnienia opiniodawcze i doradcze wspierają proces decyzyjny przez dostarczanie wiedzy specjalistycznej, ocenę wariantów oraz identyfikację ryzyka. Opinia może mieć charakter fakultatywny, obowiązkowy albo wiążący w zakresie określonym ustawą. Ciało doradcze nie przejmuje jednak odpowiedzialności organu właściwego do rozstrzygnięcia sprawy. Organ powinien rozważyć przedstawione stanowisko, a w razie odstąpienia od opinii wymaganej prawem wskazać przesłanki własnego rozstrzygnięcia. Rozdzielenie funkcji eksperckiej i decyzyjnej chroni przejrzystość procesu oraz umożliwia przypisanie odpowiedzialności[203].

Kompetencje finansowe i zasobowe obejmują planowanie wydatków, dysponowanie środkami, uruchamianie rezerw, zawieranie umów oraz gospodarowanie mieniem. Mają one charakter instrumentalny wobec zadań materialnych organu: samo posiadanie środków nie uprawnia do działania poza zakresem właściwości, a przypisanie zadania bez zapewnienia adekwatnego finansowania osłabia jego wykonalność. Gospodarowanie zasobami w sferze bezpieczeństwa powinno spełniać wymagania legalności, celowości,

---

201 J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 15-72 i 117-154; Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 171.

202 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 51; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. (Dz.U. UE L 119 z 4.05.2016, s. 1-88); K. Liderman, *Bezpieczeństwo informacyjne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.

203 Recommendation CM/Rec(2007)7.., art. 14-22; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., s. 151-176.

oszczędności i efektywności, przy równoczesnym uwzględnieniu potrzeby utrzymywania rezerw oraz zdolności do szybkiego uruchomienia środków[204].

Wykonywanie kompetencji może zostać powierzone pracownikowi urzędu na podstawie upoważnienia do załatwiania spraw w imieniu organu. Upoważnienie nie zmienia właściwości, nie tworzy nowego organu i nie przenosi kompetencji na osobę fizyczną. Rozstrzygnięcie pozostaje aktem organu, choć zostaje podpisane przez osobę umocowaną. Z tego względu niezbędne są aktualne rejestry upoważnień, jednoznaczne określenie ich zakresu, zasady zastępstwa oraz kontrola dostępu do systemów i dokumentacji[205].

Odrębnie należy oceniać powierzenie wykonywania zadania, przekazanie określonych czynności lub współdziałanie na podstawie porozumienia. Rozwiązania takie są dopuszczalne tylko wtedy, gdy przewiduje je prawo, a ich treść powinna określać zakres powierzonych działań, standard wykonania, sposób finansowania, zasady przetwarzania informacji, tryb kontroli oraz odpowiedzialność za niewykonanie obowiązku. Powierzenie czynności wykonawczych nie powinno być utożsamiane z przeniesieniem odpowiedzialności za władcze rozstrzygnięcie ani z generalnym zrzeczeniem się nadzoru przez podmiot powierzający[206].

Spory o właściwość powstają zarówno wtedy, gdy dwa organy uznają się za właściwe, jak i wtedy, gdy każdy z nich odmawia podjęcia sprawy. W obszarze bezpieczeństwa negatywny spór kompetencyjny może prowadzić do szczególnie dotkliwego opóźnienia. Formalne mechanizmy rozstrzygania sporów powinny być uzupełniane procedurami niezwłocznego przekazywania informacji, zabezpieczenia dokumentacji i utrzymania czynności niewymagających władczego rozstrzygnięcia. Nie oznacza to jednak dopuszczalności dowolnego przejmowania kompetencji przez organ niewłaściwy[207].

---

[204] Ustawa o finansach publicznych.., art. 44 i art. 68; K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2010, s. 136-148.

[205] Kodeks postępowania administracyjnego.., art. 268a; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., s. 164-176.

[206] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*.., s. 176-190; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., s. 164-176.

[207] Kodeks postępowania administracyjnego.., art. 22-23; Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 428 ze zm., art. 10).

Krzyżowanie się kompetencji jest naturalną konsekwencją wielowymiarowego charakteru zagrożeń. To samo zdarzenie może równocześnie uruchamiać właściwość organów odpowiedzialnych za porządek publiczny, ochronę zdrowia, środowisko, infrastrukturę, transport lub bezpieczeństwo informacji. Wielość właściwych podmiotów nie jest wadą, jeżeli prawo i procedury określają odrębne aspekty sprawy, zasady współdziałania, organ prowadzący lub mechanizm uzgodnienia. Ryzyko powstaje wówczas, gdy poszczególne organy wykonują wyłącznie własny fragment zadania, nie uwzględniając wspólnego rezultatu ochronnego[208].

Powaga zagrożenia, presja czasu ani społeczna potrzeba szybkiej reakcji nie stanowią samoistnego źródła kompetencji. Zasada legalizmu obowiązuje również w warunkach zakłócenia, a odstępstwa od zwykłych procedur muszą wynikać z przepisów szczególnych. Działanie poza właściwością może podważyć skuteczność ochrony, prowadzić do nieważności rozstrzygnięcia i utrudnić egzekwowanie obowiązków od adresatów. Sprawność administracji polega zatem na przygotowaniu legalnych trybów działania awaryjnego, a nie na zastępowaniu podstawy prawnej oceną celowości[209].

Odpowiedzialność administracji należy ujmować w znaczeniu prawnym i organizacyjnym. Odpowiedzialność prawna oznacza możliwość przypisania naruszenia określonej normy i zastosowania przewidzianej sankcji albo środka naprawczego. Odpowiedzialność organizacyjna, zbliżona do pojęcia rozliczalności, obejmuje obowiązek wyjaśnienia przesłanek działania, przedstawienia wyników, poddania się ocenie oraz wdrożenia działań korygujących. Oba wymiary są komplementarne: sankcja osobista nie usuwa wad procesu, a analiza instytucjonalna nie może zastępować odpowiedzialności za zawinione naruszenie prawa[210].

Odpowiedzialność polityczna i konstytucyjna dotyczy osób oraz organów zajmujących szczególną pozycję ustrojową. Odnosi się do kierunków prowadzonej polityki, zgodności działania z Konstytucją i ustawami oraz wykonywania obowiązków związanych z pełnioną funkcją. Jej szczegółowy zakres

---

208 C. Ansell, A. Boin, A. Keller, Managing Transboundary Crises.., s. 195-207; A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions*.., s. 289-298.

209 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 7 i art. 31 ust. 3; J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*.., s. 134-166.

210 M. Bovens, *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, European Law Journal 2007, vol. 13, no. 4, s. 447-468; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*.., s. 155-183.

zależy od statusu danego organu i właściwych procedur ustrojowych. W analizie administracji istotne jest przede wszystkim to, że odpowiedzialność polityczna za rezultat nie może zastępować prawnej podstawy działania aparatu wykonawczego[211].

Odpowiedzialność administracyjnoprawna wiąże się z wadliwością aktów i czynności, bezczynnością albo przewlekłością postępowania. Może prowadzić do uchylenia lub stwierdzenia nieważności rozstrzygnięcia, wznowienia postępowania, zobowiązania organu do działania albo stwierdzenia naruszenia prawa. Jej podstawową funkcją jest przywrócenie zgodności działania administracji z prawem i ochrona sytuacji jednostki. Kontrola administracyjna i sądowoadministracyjna pozostaje konieczna także wówczas, gdy działanie organu było motywowane potrzebą ochrony bezpieczeństwa[212].

Odpowiedzialność służbowa i dyscyplinarna dotyczy naruszenia obowiązków pracowniczych lub służbowych, zasad etyki, bezstronności, rzetelności i ochrony informacji. Jej stosowanie powinno uwzględniać stopień winy, zakres obowiązków, dostępność informacji oraz warunki organizacyjne działania. Należy odróżniać zawinione niewykonanie obowiązku od błędu wywołanego sprzecznymi instrukcjami, nieadekwatnym szkoleniem lub wadliwym podziałem ról. Odpowiedzialność dyscyplinarna powinna chronić standard służby, a nie zastępować usuwanie przyczyn systemowych[213].

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zabezpiecza prawidłowość gospodarowania środkami przeznaczonymi na realizację zadań. W sferze bezpieczeństwa szczególne znaczenie ma wcześniejsze przygotowanie procedur zakupowych, umów ramowych, rezerw i zasad uruchamiania wydatków. Pilność potrzeby nie uzasadnia pomijania wymagań prawnych, jeżeli wynika z braku planowania możliwego do uniknięcia.

---

211 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 156-157 i art. 198-201; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., s. 43-63.

212 Kodeks postępowania administracyjnego.., art. 35-38, art. 145-163 i art. 156; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270 ze zm., art. 3 § 2 pkt 8-9 i art. 149).

213 Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 590, art. 113-131); OECD, *Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability*, OECD/LEGAL/0445, Paris 2019, pkt IV.

Jednocześnie procedury finansowe powinny być projektowane w sposób umożliwiający legalne działanie w warunkach zwiększonej presji czasu[214].

Odpowiedzialność cywilna może powstać w razie wyrządzenia szkody przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Prawo do naprawienia szkody stanowi gwarancję jednostki i wzmacnia obowiązek starannego dokumentowania przesłanek rozstrzygnięcia. Nie powinno jednak prowadzić do rezygnacji z podejmowania koniecznych decyzji. Ograniczeniu nadmiernej awersji do ryzyka służą jasne normy kompetencyjne, dostęp do pomocy prawnej, przejrzyste procedury oraz możliwość wykazania, że organ działał w granicach prawa i na podstawie dostępnych informacji[215].

Odpowiedzialność karna może wiązać się między innymi z przekroczeniem uprawnień, niedopełnieniem obowiązków, ujawnieniem informacji, poświadczeniem nieprawdy albo zachowaniami korupcyjnymi. Ma charakter osobisty i wymaga spełnienia przesłanek określonych w ustawie karnej. Nie zastępuje jednak mechanizmów zarządzania ryzykiem i kontroli wewnętrznej. Administracja powinna ograniczać możliwość naruszeń przez rozdział obowiązków, kontrolę dostępu, rejestrowanie czynności, zasadę wieloosobowej autoryzacji w procesach wrażliwych oraz ochronę osób zgłaszających nieprawidłowości[216].

Odpowiedzialność osobista i instytucjonalna powinny być analizowane łącznie. Osoba odpowiada za decyzje i czynności podejmowane w granicach przypisanych obowiązków, natomiast instytucja odpowiada za strukturę, procedury, zasoby, kulturę organizacyjną i jakość nadzoru. Nadmierna koncentracja na wykonawcy może ukrywać systemowe źródła błędu, takie jak niejasny podział kompetencji, przeciążenie, brak danych lub niewykonalne procedury. Z kolei rozproszenie odpowiedzialności na całą organizację osłabia wymóg osobistej staranności i rzetelności[217].

---

214 Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1484 ze zm.); Ustawa o finansach publicznych.., art. 44.

215 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 77 ust. 1; Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 ze zm., art. 417-417²).

216 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 ze zm., w szczególności art. 231, art. 266 i art. 271).

217 M. Bovens, *Analysing and Assessing Accountability*.., s. 447-468; H.A. Simon, *Administrative Behavior*, 4th ed., The Free Press, New York 1997, s. 240-265.

Warunkiem rozliczalności jest dokumentowanie procesu działania. Utrwaleniu powinny podlegać podstawa prawna, właściwość, najważniejsze ustalenia faktyczne, źródła informacji, rozważone warianty, zakres konsultacji, treść podjętej decyzji oraz sposób jej wykonania. Dokumentacja nie jest wyłącznie wymogiem archiwalnym. Umożliwia kontrolę legalności, ocenę skuteczności, odtworzenie przebiegu zdarzeń i sformułowanie działań korygujących. W sprawach prowadzonych pod presją czasu szczególnego znaczenia nabierają jednolite formularze, dzienniki zdarzeń i systemy rejestrujące czynności[218].

W procesach wielopodmiotowych pomocnicze znaczenie może mieć macierz ról wskazująca podmiot wykonujący czynność, zatwierdzający rozstrzygnięcie, konsultowany oraz informowany. Narzędzie to nie stanowi źródła kompetencji i nie może modyfikować właściwości ustawowej, lecz ułatwia organizacyjne przełożenie norm prawnych na sekwencję czynności. W sferze bezpieczeństwa celowe jest dodatkowe wskazanie podmiotu odpowiedzialnego za dane, zasób, komunikację i aktualizację procedury, ponieważ rozbieżność tych ról często ujawnia się dopiero podczas zakłócenia[219].

Jasność kompetencji powinna być uzupełniona przygotowanymi mechanizmami ciągłości działania. Zastępstwo, upoważnienie, pomoc między jednostkami, uruchomienie rezerw lub przejście do trybu awaryjnego wymagają wcześniejszego uregulowania. Elastyczność organizacyjna nie może oznaczać nieformalnego przejmowania ról, lecz zdolność zastosowania przewidzianego prawem wariantu zastępczego bez utraty kontroli nad odpowiedzialnością. Takie rozwiązanie ogranicza zależność od pojedynczych osób i pojedynczych punktów decyzyjnych[220].

Zależność między wartością publiczną, zadaniem, zakresem działania, właściwością, kompetencją, wykonaniem i odpowiedzialnością przedstawia Rysunek 11. Układ ma charakter funkcjonalny: wskazuje, że legalna interwencja administracji wymaga kolejnego powiązania celu publicznego z organem właściwym, normą kompetencyjną, dopuszczalną formą działania

---

218 J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*.., s. 155-183; M. Bovens, *Analysing and Assessing Accountability*.., s. 458-466.

219 C. Ansell, A. Boin, A. Keller, Managing Transboundary Crises.., s. 201-205; M. Chodyka, Z. Ciekanowski, S. Żurawski, *System zarządzania kryzysowego*.., s. 35-49.

220 A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions*.., s. 293-298; Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej..; Ustawa o zarządzaniu kryzysowym...

i możliwością oceny rezultatu. Sprzężenie zwrotne oznacza obowiązek wykorzystywania wyników kontroli do korekty zadań, procedur i zasobów[221].



Rysunek 11. Od zadania publicznego do kompetencji i odpowiedzialności

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022; M. Bovens, *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, „European Law Journal" 2007, vol. 13, no. 4, s. 447-468; Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1691 ze zm.).

Rysunek 11 ujmuje odpowiedzialność jako element całego procesu administracyjnego, a nie wyłącznie reakcję na stwierdzone naruszenie. Możliwość przypisania odpowiedzialności zależy od wcześniejszego określenia zadania, organu właściwego, zakresu kompetencji, dopuszczalnej formy działania i kryteriów oceny. Jeżeli którykolwiek z tych elementów pozostaje niejasny, wzrasta ryzyko zaniechania, dublowania czynności, wydania rozstrzygnięcia przez organ niewłaściwy albo niemożności ustalenia przyczyn niepowodzenia.

Podstawowe kategorie wykorzystywane przy ustalaniu pozycji podmiotów administracji porządkuje Tabela 6. Zestawienie wskazuje ich odmienną funkcję prawną i organizacyjną oraz pytania, które powinny zostać rozstrzygnięte przed podjęciem działania.

[221] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., s. 151-176; M. Bovens, *Analysing and Assessing Accountability*.., s. 447-468; Kodeks postępowania administracyjnego.., art. 19-23 i art. 268a.

Tabela 6. Zadanie publiczne, zakres działania, właściwość, kompetencja i odpowiedzialność

Kategoria	Istota	Znaczenie prawno-organizacyjne	Pytanie kontrolne
Zadanie publiczne	Rezultat albo stan, którego osiągnięcie lub utrzymanie służy interesowi publicznemu	Uzasadnia ustanowienie działań i zasobów, lecz nie tworzy samoistnie kompetencji ingerencyjnej	Jaki rezultat powinien zostać zapewniony i na jakiej podstawie prawnej?
Zakres działania	Krąg spraw powierzonych organowi przez normy ustrojowe i materialne	Wyznacza dziedzinę działalności organu oraz granice jego odpowiedzialności sektorowej	Czy dana sprawa należy do ustawowego obszaru działania organu?
Właściwość	Wskazanie organu uprawnionego i zobowiązanego do prowadzenia konkretnej sprawy	Porządkuje właściwość rzeczową, miejscową i instancyjną oraz zapobiega konkurencji organów	Który organ, na jakim obszarze i w jakiej instancji powinien działać?
Kompetencja	Prawnie określone uprawnienie, któremu może odpowiadać obowiązek zastosowania oznaczonej formy działania	Wyznacza dopuszczalny środek, przesłanki jego zastosowania i granice władztwa publicznego	Co organ może albo powinien uczynić, wobec kogo i w jakiej formie?
Odpowiedzialność	Możliwość oceny działania lub zaniechania oraz przypisania konsekwencji prawnych i organizacyjnych	Zapewnia kontrolę, rozliczalność, naprawienie skutków i uczenie instytucjonalne	Kto odpowiada za legalność, wykonanie, rezultat i usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości?

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022; M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2012.

Zestawienie potwierdza, że ogólne przypisanie zadania w dziedzinie bezpieczeństwa nie przesądza jeszcze o dopuszczalności zastosowania konkretnego środka. Legalne działanie wymaga jednoczesnego ustalenia zakresu działania, właściwości oraz kompetencji, a następnie wyboru formy odpowiadającej ustawowym przesłankom. Odpowiedzialność zamyka ten układ, ponieważ pozwala ocenić nie tylko zgodność rozstrzygnięcia z prawem, lecz także sposób organizacji wykonania, wykorzystanie zasobów i reakcję na stwierdzone nieprawidłowości.

Sprawność podmiotów administracji właściwych w sprawach bezpieczeństwa zależy zatem od spójności trzech elementów: jednoznacznego umocowania prawnego, adekwatnej zdolności organizacyjnej oraz przejrzystego mechanizmu odpowiedzialności. Kompetencja pozbawiona zasobów pozostaje niewykonalna, zasób pozbawiony podstawy prawnej nie może być użyty władczo, a działanie pozbawione dokumentacji i kontroli nie podlega rzetelnej ocenie. Właściwie zaprojektowany system łączy legalizm z gotowością wykonawczą, zachowując możliwość ustalenia, kto, na jakiej podstawie, w jakiej formie i z jakim skutkiem podjął określone działanie.

Podmioty administracji właściwe w sprawach bezpieczeństwa powinny być zatem identyfikowane nie wyłącznie przez nazwę instytucji, lecz przez analizę zadania, właściwości, kompetencji, dostępnych form działania i rodzaju odpowiedzialności. Takie ujęcie ogranicza ryzyko rozszerzającej wykładni uprawnień, rozproszenia odpowiedzialności oraz organizacyjnej bezczynności. Jednocześnie umożliwia ocenę, czy prawidłowo ustanowiona kompetencja została wyposażona w środki pozwalające na jej skuteczne i proporcjonalne wykonanie.

III.
CENTRALNE ORGANY PAŃSTWA I ADMINISTRACJA RZĄDOWA W SPRAWACH BEZPIECZEŃSTWA

3.1. PREZYDENT RP A BEZPIECZEŃSTWO PAŃSTWA

Pozycja ustrojowa Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w systemie bezpieczeństwa państwa wynika przede wszystkim z art. 126 Konstytucji. Prezydent jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej, czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji oraz stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, a także nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Przepis ten wyznacza gwarancyjny wymiar urzędu, łącząc ochronę podstawowych atrybutów państwowości z obowiązkiem zachowania konstytucyjnej ciągłości działania władz publicznych[222].

Gwarancyjna funkcja urzędu nie jest równoznaczna z ustanowieniem generalnej kompetencji w sprawach bezpieczeństwa. Artykuł 126 ust. 3 Konstytucji jednoznacznie stanowi, że Prezydent wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji oraz ustawach. Norma określająca funkcję ustrojową wskazuje wartości podlegające ochronie i kierunek wykładni kompetencji szczegółowych, lecz nie stanowi samodzielnej podstawy wydawania poleceń organom administracji rządowej, zastępowania Rady Ministrów ani tworzenia środków ingerencji w prawa jednostki[223].

---

[222] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 126); M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II*. Komentarz do art. 87-243, C.H. Beck, Warszawa 2016, komentarz do art. 126.

[223] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 126 ust. 3; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2012, komentarz do art. 126; J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, s. 76-92.

Konstytucyjny model władzy wykonawczej ma charakter dualistyczny. Prezydent oraz Rada Ministrów należą do władzy wykonawczej, jednak dysponują odmienną legitymacją, strukturą odpowiedzialności i zakresem zadań. Prezydent uzyskuje mandat w wyborach powszechnych i pełni funkcję głowy państwa, natomiast Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną, kieruje administracją rządową oraz ponosi odpowiedzialność polityczną przed Sejmem. W sferze bezpieczeństwa oznacza to współistnienie kompetencji gwarancyjnych, strategicznych i obronnych Prezydenta z rządową odpowiedzialnością za organizowanie i wykonywanie polityki państwa[224].

Prezydent nie jest zwierzchnikiem ministrów, wojewodów ani korpusu służby cywilnej i nie może wyprowadzać prawa do kierowania ich działalnością z samego statusu głowy państwa. Jego oddziaływanie na aparat wykonawczy następuje za pośrednictwem konstytucyjnie i ustawowo określonych aktów, wniosków, nominacji, uprawnień w zakresie obronności, polityki zagranicznej i stanów nadzwyczajnych, a także instrumentów procesu ustawodawczego. Rozdzielenie funkcji głowy państwa od kierowania administracją rządową chroni przejrzystość odpowiedzialności oraz zapobiega powstawaniu równoległych ośrodków bieżącego administrowania[225].

Najsilniejszy związek urzędu Prezydenta z bezpieczeństwem występuje w sferze obronnej. Konstytucja ustanawia Prezydenta najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, przy czym w czasie pokoju zwierzchnictwo to jest sprawowane za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej. Zwierzchnictwo należy odróżnić od operacyjnego dowodzenia: określa ono pozycję ustrojową, kompetencje personalne, strategiczne i kontrolne, nie oznacza natomiast samodzielnego prowadzenia bieżącej działalności dowódczej[226].

Do konstytucyjnych kompetencji personalnych należą mianowanie Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego i dowódców rodzajów Sił

---

[224] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 10 ust. 2, art. 127 oraz art. 146 ust. 1 i 3; L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, komentarze do art. 10 i art. 146.

[225] J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski*.., s. 109-132; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 93-99; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*, Journal of Modern Science 2025, t. 63, nr 3, s. 56-77, DOI: 10.13166/jms/209289.

[226] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 134 ust. 1-2; M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II*.., komentarz do art. 134.

Zbrojnych na czas oznaczony oraz mianowanie na stopnie wojskowe w przypadkach określonych ustawą. Ustawa o obronie Ojczyzny reguluje wyznaczanie na te stanowiska, długość kadencji i przesłanki wcześniejszego zwolnienia. Konstrukcja ustawowych wniosków i współdziałania z Ministrem Obrony Narodowej wiąże decyzje personalne głowy państwa z odpowiedzialnością organu kierującego działem obrona narodowa, zachowując zarazem odrębność konstytucyjnego aktu Prezydenta[227].

Ustawa o obronie Ojczyzny rozwija strategiczno-obronny wymiar prezydentury. Prezydent przekazuje Radzie Ministrów rekomendacje do strategii bezpieczeństwa narodowego i przygotowań obronnych, zatwierdza strategię na wniosek Prezesa Rady Ministrów, wydaje Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Obronną, zatwierdza plany krajowych ćwiczeń systemu obronnego oraz podejmuje określone ustawą rozstrzygnięcia dotyczące gotowości obronnej państwa. Sprawując zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi, określa ponadto główne kierunki ich rozwoju, zatwierdza plany użycia i organizację wojennego systemu dowodzenia oraz wskazuje osobę przewidzianą do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Większość tych aktów ma charakter współdzielony i wymaga wniosku Prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów albo Ministra Obrony Narodowej[228].

W razie wojny Prezydent, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych i odwołuje go w tym samym trybie. Ustawa określa kompetencje Naczelnego Dowódcy oraz zasady jego podległości konstytucyjnym organom państwa. Po mianowaniu Naczelnego Dowódcy i przejęciu przez niego dowodzenia Prezydent kieruje obroną państwa we współdziałaniu z Radą Ministrów. Rozwiązanie to łączy konstytucyjną rolę głowy państwa z rządową odpowiedzialnością za funkcjonowanie aparatu państwowego, mobilizację zasobów i wykonanie zadań obronnych[229].

---

227 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 134 ust. 3 i 5; Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 825 ze zm., art. 195 i art. 198).

228 Ustawa o obronie Ojczyzny.., art. 24-25; Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Biuro Bezpieczeństwa Narodowego 2015-2025*, BBN, Warszawa 2025, s. 20-34.

229 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 134 ust. 4; Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2002 r. Nr 156, poz. 1301 ze zm., art. 10-16); Ustawa o obronie Ojczyzny.., art. 24 ust. 1 pkt 8 i art. 25 ust. 1 pkt 3.

W razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa Prezydent, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, zarządza powszechną lub częściową mobilizację oraz użycie Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Wnioskowy charakter tej kompetencji nie ma znaczenia wyłącznie proceduralnego. Zapewnia powiązanie aktu Prezydenta z oceną rządu, który dysponuje administracją, informacją sektorową i środkami niezbędnymi do wykonania decyzji, a zarazem pozostawia głowie państwa dokonanie konstytucyjnego aktu o fundamentalnym znaczeniu dla państwa[230].

W analizie kompetencji obronnych konieczne jest rozróżnienie stanu wojny od stanu wojennego. O stanie wojny i zawarciu pokoju rozstrzyga Sejm, a jedynie wtedy, gdy nie może zebrać się na posiedzenie, decyzję podejmuje Prezydent. Stan wojenny jest natomiast jednym z konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych, wprowadzanym przez Prezydenta na wniosek Rady Ministrów. Obie instytucje różnią się przesłankami, funkcją i skutkami prawnymi, dlatego nie mogą być traktowane jako pojęcia zamienne[231].

Kompetencje Prezydenta w dziedzinie polityki zagranicznej oddziałują bezpośrednio na bezpieczeństwo zewnętrzne i wiarygodność zobowiązań międzynarodowych państwa. Prezydent ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach i organizacjach międzynarodowych oraz przyjmuje listy uwierzytelniające. Wykonywanie tych uprawnień pozostaje powiązane z konstytucyjnym obowiązkiem współdziałania z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem[232].

Obowiązek współdziałania w polityce zagranicznej ma charakter normatywny. W postanowieniu dotyczącym sporu kompetencyjnego w sprawie reprezentacji Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniach Rady Europejskiej Trybunał Konstytucyjny rozróżnił reprezentowanie państwa od prowadzenia polityki zagranicznej oraz podkreślił obowiązek uzgodnienia stanowiska prezentowanego na zewnątrz. W sferze bezpieczeństwa zasada ta przeciwdziała

---

230 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 136; Ustawa o obronie Ojczyzny.., przepisy dotyczące mobilizacji, gotowości obronnej i użycia Sił Zbrojnych.

231 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 116 i art. 229; B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., komentarze do art. 116 i art. 229.

232 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 133; L. Garlicki, M. Zubik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., komentarz do art. 133.

formułowaniu sprzecznych komunikatów wobec sojuszników, partnerów i organizacji międzynarodowych[233].

Prezydent uczestniczy w ustanawianiu stanu wojennego. Może go wprowadzić w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej albo gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, wyłącznie na wniosek Rady Ministrów. Rozporządzenie podlega niezwłocznemu przedstawieniu Sejmowi, który może je uchylić bezwzględną większością głosów. Kontrola parlamentarna stanowi element konstytucyjnego równoważenia nadzwyczajnych kompetencji władzy wykonawczej[234].

Stan wyjątkowy może zostać wprowadzony w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, którego nie można usunąć przy użyciu zwykłych środków konstytucyjnych. Prezydent działa na wniosek Rady Ministrów i wydaje rozporządzenie na czas oznaczony, nie dłuższy niż dziewięćdziesiąt dni. Przedłużenie jest dopuszczalne tylko raz, za zgodą Sejmu i na okres nieprzekraczający sześćdziesięciu dni. Ukształtowanie tej procedury potwierdza wyjątkowy charakter instytucji oraz wymóg współdziałania organów wykonawczych i kontroli parlamentarnej[235].

Stan klęski żywiołowej wprowadza Rada Ministrów, a Prezydent nie jest organem podejmującym rozstrzygnięcie w tej sprawie. Zróżnicowanie trybów wprowadzania stanów nadzwyczajnych odzwierciedla odmienne rodzaje zagrożeń. Udział Prezydenta został przewidziany w odniesieniu do zagrożeń zewnętrznych, ustrojowych oraz bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego, natomiast konstytucyjna odpowiedzialność za reakcję na katastrofy naturalne i awarie techniczne została powierzona Radzie Ministrów[236].

Akty urzędowe Prezydenta podlegają zróżnicowanemu reżimowi prawnemu. Zasadą jest wymóg podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez

---

233 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r., Kpt 2/08, OTK-A 2009, nr 5, poz. 78, uzasadnienie; Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 133 ust. 3 i art. 146 ust. 1.

234 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 229 i art. 231; Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym.., art. 2-4.

235 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 230-231; Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2002 r. Nr 113, poz. 985 ze zm.).

236 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 232; Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 112 ze zm.).

kontrasygnatę przejmuje odpowiedzialność polityczną przed Sejmem. Wyjątek stanowią prerogatywy enumeratywnie wymienione w Konstytucji. Ustalenie, czy konkretny akt dotyczący bezpieczeństwa wymaga kontrasygnaty, powinno następować na podstawie jego normatywnej kwalifikacji, a katalog prerogatyw nie może być interpretowany rozszerzająco[237].

Rada Gabinetowa jest formą instytucjonalnego kontaktu Prezydenta z Radą Ministrów w sprawach szczególnej wagi. Tworzy ją Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem Prezydenta, jednak Konstytucja wyraźnie wyłącza możliwość wykonywania przez nią kompetencji Rady Ministrów. Rada Gabinetowa służy wymianie informacji, konfrontowaniu ocen i uzgadnianiu perspektywy strategicznej; nie stanowi alternatywnego ośrodka prowadzenia polityki państwa ani kierowania administracją rządową[238].

Konstytucyjnym organem doradczym Prezydenta w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego. Jej funkcja polega na przedstawianiu ocen i opinii oraz tworzeniu forum debaty nad sprawami o znaczeniu strategicznym. Rada nie posiada kompetencji decyzyjnych i nie zastępuje organów odpowiedzialnych za wykonywanie zadań administracyjnych. Jej znaczenie wynika z możliwości konfrontowania informacji i stanowisk reprezentujących różne perspektywy polityczne oraz instytucjonalne[239].

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego jest urzędem państwowym, przy którego pomocy Prezydent wykonuje zadania w zakresie bezpieczeństwa i obronności. Do jego zadań należą w szczególności monitorowanie strategicznych warunków bezpieczeństwa, przygotowywanie analiz i rekomendacji, opiniowanie dokumentów oraz aktów prawnych, ocena działalności Sił Zbrojnych i innych podmiotów publicznych, a także obsługa Rady Bezpieczeństwa Narodowego. Biuro nie jest centralnym organem administracji rządowej i nie

---

237 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 144; M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II*.., komentarz do art. 144; J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski*.., s. 191-209.

238 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 141; B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., komentarz do art. 141.

239 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 135; Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Rola Rady Bezpieczeństwa Narodowego*, bbn.gov.pl, dostęp: 25.06.2026; J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski*.., s. 174-190.

posiada generalnego uprawnienia do wydawania wiążących poleceń ministrom, służbom lub organom terenowym[240].

Zaplecze analityczne urzędu Prezydenta powinno zapewniać dostęp do informacji umożliwiających ocenę wniosków Rady Ministrów, stanu przygotowań obronnych, zobowiązań sojuszniczych i ryzyka dla ciągłości państwa. Pozyskiwanie oraz analizowanie informacji nie może jednak prowadzić do tworzenia odrębnego systemu operacyjnego konkurującego z rządowym obiegiem decyzyjnym. Informacja służy wykonaniu konkretnych kompetencji Prezydenta, formułowaniu ocen strategicznych i sygnalizowaniu ryzyk, natomiast bieżące kierowanie aparatem administracyjnym pozostaje domeną właściwych organów rządowych[241].

Na kształt systemu bezpieczeństwa Prezydent oddziałuje również za pomocą instrumentów procesu ustawodawczego i kontroli konstytucyjności prawa. Dysponuje inicjatywą ustawodawczą, może odmówić podpisania ustawy i przekazać ją Sejmowi do ponownego rozpatrzenia, a także skierować ustawę do Trybunału Konstytucyjnego przed jej podpisaniem lub wystąpić z wnioskiem o kontrolę obowiązującego aktu normatywnego. Instrumenty te umożliwiają wpływ na regulacje dotyczące obronności, służb, ochrony ludności, stanów nadzwyczajnych i cyberbezpieczeństwa, lecz nie są środkami bieżącego kierowania administracją[242].

Funkcja gwaranta ciągłości władzy państwowej nabiera szczególnego znaczenia w razie przejściowej niemożności sprawowania urzędu albo opróżnienia urzędu Prezydenta. Konstytucja określa mechanizmy zastępstwa przez Marszałka Sejmu, a w określonych okolicznościach przez Marszałka Senatu, oraz wprowadza ograniczenia dotyczące wykonywania niektórych kompetencji przez osobę zastępującą. Ciągłość nie oznacza koncentracji pełni władzy

---

240 Ustawa o obronie Ojczyzny.., art. 26; zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 września 2025 r. w sprawie organizacji oraz zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego, M.P. z 2025 r. poz. 1021; Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Status prawny i zadania Biura*, bbn.gov.pl, dostęp: 25.06.2026.

241 Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Zadania Biura*, bip.bbn.gov.pl, dostęp: 25.06.2026; W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 313-326.

242 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 118 ust. 1, art. 122 i art. 191; B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., komentarz do art. 122.

w jednym organie, lecz zachowanie zdolności działania państwa przy utrzymaniu konstytucyjnego podziału kompetencji[243].

Prezydent nie ponosi bieżącej odpowiedzialności politycznej przed Sejmem na zasadach właściwych Radzie Ministrów. Za naruszenie Konstytucji lub ustawy w związku z zajmowanym stanowiskiem albo w zakresie urzędowania, a także za popełnienie przestępstwa, może zostać pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Szczególny model odpowiedzialności wzmacnia znaczenie kontrasygnaty, trybów wnioskowych oraz ścisłego przestrzegania kompetencyjnych podstaw działania[244].

Odmienność legitymacji Prezydenta i większości parlamentarnej może prowadzić do kohabitacji, jednak różnica polityczna nie uchyla konstytucyjnego obowiązku współdziałania. W sprawach bezpieczeństwa konieczne jest utrzymywanie uzgodnionych kanałów przekazywania informacji, procedur konsultacyjnych i jednolitego stanowiska państwa w relacjach zewnętrznych. Konstytucja nie wymaga zgodności programowej organów, lecz nakazuje im wykonywać własne kompetencje w sposób, który nie paraliżuje działania państwa ani nie prowadzi do wzajemnego przejmowania właściwości[245].

Publiczne wystąpienia Prezydenta, orędzia oraz inicjowanie debaty strategicznej mogą kształtować społeczne rozumienie zagrożeń, wzmacniać gotowość do ponoszenia kosztów polityki bezpieczeństwa i sprzyjać budowaniu zaufania do instytucji. Funkcja komunikacyjna nie stanowi jednak źródła kompetencji i nie zastępuje aktu właściwego organu. Jej wiarygodność zależy od zgodności przekazu z ustalonym stanem faktycznym, ochrony informacji prawnie chronionych oraz unikania komunikatów sprzecznych z działaniami Rady Ministrów[246].

Znaczna część prezydenckich kompetencji w sferze bezpieczeństwa ma konstrukcję współdzieloną. Wniosek Prezesa Rady Ministrów, Rady

---

[243] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 131 oraz art. 228-234; L. Garlicki, M. Zubik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., komentarze do art. 131 i art. 228.

[244] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 145; Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu, t.j. (Dz.U. z 2022 r. poz. 762, art. 2-9).

[245] Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r., Kpt 2/08, uzasadnienie; J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski*.., s. 203-209.

[246] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 140; Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Biuro Bezpieczeństwa Narodowego 2015-2025*.., s. 35-52; S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, Bezpieczeństwo Narodowe 2011, nr 18, s. 19-39.

Ministrów albo Ministra Obrony Narodowej stanowi prawny warunek dokonania określonego aktu i wiąże rozstrzygnięcie głowy państwa z odpowiedzialnością organu dysponującego aparatem wykonawczym. Mechanizm ten nie redukuje roli Prezydenta do czynności formalnej, lecz rozdziela etap przygotowania i politycznej odpowiedzialności od aktu końcowego powierzonego głowie państwa[247].

Kadencyjność urzędu oraz stałe zaplecze analityczne sprzyjają ujmowaniu bezpieczeństwa w perspektywie wykraczającej poza bieżący cykl budżetowy i dynamikę prac rządu. Ciągłość strategiczna powinna obejmować zachowanie wiedzy instytucjonalnej, monitorowanie podstawowych interesów państwa, ocenę realizacji dokumentów strategicznych i inicjowanie debaty nad ryzykami długookresowymi. Nie uzasadnia natomiast utrwalania rozwiązań niezależnie od zmian prawa, środowiska bezpieczeństwa lub polityki prowadzonej przez konstytucyjnie właściwe organy[248].

Konstytucyjną pozycję Prezydenta w systemie bezpieczeństwa wyznacza sześć wzajemnie powiązanych płaszczyzn: gwarancyjna, obronna, strategiczno-doradcza, zagraniczna, nadzwyczajna oraz płaszczyzna ograniczeń kompetencyjnych. Zależności te przedstawia Rysunek 12. Model nie tworzy nowych uprawnień, lecz systematyzuje funkcje wynikające z norm konstytucyjnych i ustawowych oraz eksponuje znaczenie współdziałania z Radą Ministrów, Prezesem Rady Ministrów i właściwymi ministrami[249].

---

[247] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 134 ust. 4, art. 136 i art. 229-230; J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski*.., s. 174-209.

[248] Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Biuro Bezpieczeństwa Narodowego 2015-2025*.., s. 35-52; W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP*.., s. 313-326.

[249] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 126-136 i art. 141-145; Ustawa o obronie Ojczyzny.., art. 24-26; J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski*.., s. 71-99.



Rysunek 12. Konstytucyjne role Prezydenta RP w systemie bezpieczeństwa państwa

Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 12 ukazuje, że znaczenie Prezydenta nie może być oceniane wyłącznie według liczby aktów podejmowanych samodzielnie. Urząd integruje reprezentację państwa, ochronę jego ciągłości, zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi, udział w decyzjach nadzwyczajnych oraz funkcje strategiczno-doradcze. Skuteczność tej roli zależy od dostępu do wiarygodnej informacji i zdolności współdziałania, natomiast jej granice wyznaczają zasada legalizmu, tryby wnioskowe, kontrasygnata, kontrola parlamentarna i odpowiedzialność konstytucyjna[250].

Najważniejsze grupy kompetencji Prezydenta związanych z bezpieczeństwem państwa zestawiono w Tabeli 7. Podział ma charakter funkcjonalny i służy wskazaniu podstaw konstytucyjnych, istoty poszczególnych kompetencji oraz relacji łączących głowę państwa z innymi organami.

[250] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II*.., komentarze do art. 126 i art. 144; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., s. 60-75.

Tabela 7. Główne kompetencje Prezydenta RP związane z bezpieczeństwem państwa

Obszar	Podstawa konstytucyjna	Istota kompetencji	Relacja z innymi organami
Ochrona państwa	art. 126	Straż suwerenności, bezpieczeństwa, terytorium i ciągłości władzy państwowej	Funkcja gwarancyjna wykonywana przez kompetencje szczegółowe
Siły Zbrojne i obrona	art. 134 i 136	Zwierzchnictwo, nominacje, planowanie obronne, mobilizacja i użycie Sił Zbrojnych	W czasie pokoju za pośrednictwem MON; zasadnicze akty wymagają wniosku właściwego organu rządowego
Polityka zagraniczna	art. 133	Ratyfikacja i wypowiadanie umów, nominacje dyplomatyczne oraz reprezentowanie państwa	Obowiązek współdziałania z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem
Stany nadzwyczajne	art. 229-231	Wprowadzenie stanu wojennego albo wyjątkowego w drodze rozporządzenia	Wyłącznie na wniosek Rady Ministrów; rozporządzenie podlega kontroli Sejmu
Doradztwo i konsultacja	art. 135 i 141	Rada Bezpieczeństwa Narodowego oraz możliwość zwołania Rady Gabinetowej	Funkcje doradcze i konsultacyjne; Rada Gabinetowa nie posiada kompetencji Rady Ministrów
Proces ustawodawczy i kontrola prawa	art. 118 ust. 1, art. 122 i 191	Inicjatywa ustawodawcza, weto oraz kierowanie aktów do Trybunału Konstytucyjnego	Oddziaływanie we współpracy lub sporze z parlamentem; brak kompetencji do bieżącego kierowania administracją
Akty urzędowe i odpowiedzialność	art. 144-145	Kontrasygnata albo prerogatywa oraz odpowiedzialność konstytucyjna	Prezes Rady Ministrów przejmuje odpowiedzialność za akt kontrasygnowany; Prezydent odpowiada przed Trybunałem Stanu

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.); Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 825 ze zm.); Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 504 ze zm.); Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1452); Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 112 ze zm.).

Pozycja Prezydenta w systemie bezpieczeństwa ma zatem charakter gwarancyjny, strategiczny, reprezentacyjny i obronny, lecz nie administracyjno-kierowniczy w odniesieniu do aparatu rządowego. Prezydent chroni ciągłość i podstawowe atrybuty państwowości, sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi w konstytucyjnych formach, uczestniczy w podejmowaniu decyzji o szczególnej doniosłości oraz reprezentuje państwo na zewnątrz. Wykonywanie tych funkcji wymaga stałego współdziałania z Radą Ministrów, która prowadzi politykę państwa, kieruje administracją rządową i zapewnia materialne oraz organizacyjne wykonanie decyzji. Spójność obu segmentów władzy wykonawczej jest jednym z podstawowych warunków stabilności systemu bezpieczeństwa państwa[251].

3.2. RADA MINISTRÓW I PREZES RADY MINISTRÓW W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

Rada Ministrów stanowi konstytucyjne centrum prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej oraz kierowania administracją rządową. W obszarze bezpieczeństwa jej pozycja wynika w szczególności z obowiązku zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa, porządku publicznego oraz sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności i stosunków z innymi państwami. Kompetencje te sytuują Radę Ministrów w roli organu odpowiedzialnego za kształtowanie polityki bezpieczeństwa i tworzenie administracyjnych warunków jej wykonania[252].

Pozycję ustrojową Rady Ministrów uzupełnia konstytucyjna klauzula domniemania właściwości w sprawach polityki państwa, które nie zostały zastrzeżone dla innych organów państwowych ani dla samorządu terytorialnego. Klauzula ta nie upoważnia do ingerowania w kompetencje wyraźnie powierzone innym organom, lecz zapewnia zdolność podejmowania działań

---

[251] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 126-136 i art. 146; W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP*.., s. 313-326; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., s. 56-77.

[252] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 146 ust. 1, 3 i 4 pkt 7-9); L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, komentarz do art. 146.

politycznych w sprawach nowych, przekrojowych albo niewpisujących się jednoznacznie w tradycyjny podział działów administracji[253].

Rada Ministrów jest organem kolegialnym, co umożliwia uwzględnianie wzajemnych zależności między bezpieczeństwem a finansami publicznymi, ochroną zdrowia, transportem, energią, cyfryzacją, gospodarką, rolnictwem i polityką zagraniczną. Kolegialność sprzyja integrowaniu perspektyw sektorowych, wymaga jednak sprawnego przygotowania materiałów, identyfikowania rozbieżności oraz stosowania procedur pozwalających na terminowe podjęcie rozstrzygnięcia[254].

Prawne instrumenty działania Rady Ministrów są zróżnicowane. Rada Ministrów wydaje rozporządzenia na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego, podejmuje uchwały w sprawach należących do jej kompetencji, a także przyjmuje strategie, programy, plany i inne dokumenty rządowe. Dokumenty o charakterze strategicznym nie zastępują norm kompetencyjnych ani aktów stosowania prawa, lecz porządkują cele, priorytety, harmonogramy i sposób koordynowania działań administracji[255].

Konstytucyjny obowiązek zapewnienia wykonania ustaw obejmuje zarówno stanowienie niezbędnych aktów wykonawczych, jak i organizowanie aparatu administracyjnego, określanie procedur, zapewnianie finansowania, przygotowanie kadr oraz monitorowanie rezultatów. W sprawach bezpieczeństwa szczególnie istotne jest ograniczanie rozbieżności między formalnym ustanowieniem zadania a rzeczywistą zdolnością jego wykonania[256].

Do kompetencji Rady Ministrów należy koordynowanie i kontrolowanie pracy organów administracji rządowej. Koordynacja służy uzgadnianiu kierunków działania i rozstrzyganiu kolizji między politykami sektorowymi, natomiast kontrola pozwala ocenić zgodność, rzetelność, celowość i efektywność wykonania. Ocena gotowości w sferze bezpieczeństwa powinna obejmować nie tylko dokumentację, lecz również aktualność planów, dostępność

---

253 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 146 ust. 2; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, C.H. Beck, Warszawa 2012, komentarz do art. 146.

254 Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 780 ze zm., art. 1-7); Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, t.j. (M.P. z 2026 r. poz. 404).

255 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 92, art. 93 oraz art. 146 ust. 4 pkt 1-6; Regulamin pracy Rady Ministrów.., przepisy dotyczące projektów dokumentów rządowych.

256 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 146 ust. 4 pkt 1-2; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2004, s. 151-172.

zasobów, drożność kanałów informacji oraz realizację zaleceń wynikających z kontroli, ćwiczeń i zdarzeń[257].

Podstawowym instrumentem materialnym polityki bezpieczeństwa jest budżet państwa. Rada Ministrów uchwala projekt ustawy budżetowej i kieruje wykonywaniem budżetu, a tym samym wpływa na rozwój zdolności wymagających wieloletniego finansowania, w tym infrastruktury, rezerw, systemów informacyjnych, przygotowania kadr i utrzymania gotowości. Racjonalna alokacja środków powinna uwzględniać wyniki analizy ryzyka, koszty utraty funkcji publicznych oraz potrzebę finansowania zdolności wspólnych dla kilku działów administracji[258].

W zakresie bezpieczeństwa zewnętrznego Rada Ministrów zapewnia prowadzenie polityki państwa i sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności. Obejmuje to w szczególności przygotowanie polityki obronnej, organizowanie pozamilitarnych przygotowań obronnych, zabezpieczenie zasobów cywilnych, wykonywanie zobowiązań sojuszniczych oraz tworzenie warunków funkcjonowania Sił Zbrojnych. Kompetencje te pozostają komplementarne wobec konstytucyjnych uprawnień Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i są wykonywane z zachowaniem przewidzianych prawem mechanizmów współdziałania[259].

W odniesieniu do stanów nadzwyczajnych Rada Ministrów pełni funkcję inicjującą albo bezpośrednio decyzyjną. Występuje do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o wprowadzenie stanu wojennego lub stanu wyjątkowego, natomiast stan klęski żywiołowej może wprowadzić w drodze rozporządzenia. Szczególny charakter tych reżimów nie uchyla zasady legalizmu, lecz wymaga ścisłego przestrzegania przesłanek, zakresu terytorialnego,

---

257 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 146 ust. 4 pkt 3; Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 158, art. 3-5).

258 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 146 ust. 4 pkt 5-6; Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm., art. 109-183).

259 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 146 ust. 4 pkt 8 i 11; Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 825 ze zm.); W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 354-378.

czasu obowiązywania oraz konstytucyjnych granic ograniczania praw i wolności[260].

Prezes Rady Ministrów kieruje pracami Rady Ministrów, reprezentuje ją, zapewnia wykonywanie polityki rządu i określa sposoby jej realizacji. W systemie bezpieczeństwa pełni zatem funkcję organizacyjnego ośrodka integracji działań prowadzonych w wielu działach administracji, zapewniając ciągłość procesu decyzyjnego, rozstrzyganie rozbieżności oraz nadzór nad wykonaniem ustaleń Rady Ministrów[261].

Koordynowanie i kontrolowanie pracy członków Rady Ministrów nie oznacza przejęcia ich ustawowych kompetencji. Prezes Rady Ministrów wyznacza wspólne kierunki, może żądać informacji i oceniać realizację polityki rządu, natomiast rozstrzygnięcia sektorowe pozostają w gestii organów właściwych. W przypadku zagrożeń wielodomenowych szczególnego znaczenia nabiera zdolność połączenia wiedzy i zasobów kilku resortów bez znoszenia ich odpowiedzialności[262].

Prezes Rady Ministrów jest zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej oraz zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej. Kompetencja ta ma znaczenie dla bezpieczeństwa państwa, ponieważ profesjonalny, politycznie neutralny i stabilny korpus urzędniczy zapewnia pamięć instytucjonalną, ciągłość wykonywania zadań oraz zdolność działania również w warunkach zmiany politycznej, przeciążenia albo zakłócenia funkcjonowania urzędów[263].

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów stanowi aparat pomocniczy Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów. Zapewnia obsługę organizacyjną, prawną,

---

260 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 228-232; Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 504 ze zm.); Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1452); Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 112).

261 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 148 pkt 1-5; Ustawa o Radzie Ministrów.., art. 5-8.

262 T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*, Public Administration Review 2007, vol. 67, no. 6, s. 1059-1066, DOI: 10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*, Journal of Modern Science 2025, t. 63, nr 3, s. 56-77, DOI: 10.13166/jms/209289.

263 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 148 pkt 7 i art. 153; Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 590 ze zm., art. 1-15).

legislacyjną i analityczną, a także wspiera monitorowanie wykonania polityki rządu. Kancelaria nie jest odrębnym konstytucyjnym organem decyzyjnym, lecz jej sprawność wpływa na jakość obiegu informacji, przygotowanie wariantów rozstrzygnięć oraz kontrolę terminowości realizacji ustaleń[264].

Proces rządowy wymaga wyraźnego odróżnienia decyzji politycznej od czynności służących jej przygotowaniu. Analizy, ocena wpływu, uzgodnienia międzyresortowe i konsultacje zwiększają jakość podstaw decyzyjnych, nie przenoszą jednak odpowiedzialności z organu właściwego. Zastosowanie trybu pilnego lub odrębnego powinno być uzasadnione charakterem sprawy, a ograniczenie czasu przygotowania należy równoważyć dokumentowaniem przesłanek, rozbieżności i ryzyk[265].

Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów mogą korzystać z komitetów, zespołów, pełnomocników oraz innych struktur pomocniczych. Podmioty te przygotowują stanowiska, koordynują prace lub monitorują realizację określonych polityk, lecz nie mogą zastępować organu wyposażonego w ustawową kompetencję. Akt ustanawiający strukturę pomocniczą powinien jednoznacznie określać jej zadania, relacje z ministrami, dostęp do informacji oraz sposób przedstawiania wyników prac[266].

Funkcjonalne powiązania między Radą Ministrów, Prezesem Rady Ministrów i podstawowymi elementami centralnego aparatu administracyjnego przedstawia Rysunek 13. Układ ten odzwierciedla kolegialne ustalanie polityki, organizacyjne kierowanie jej wykonaniem oraz wykorzystanie struktur analitycznych, koordynacyjnych, sektorowych i wykonawczych[267].

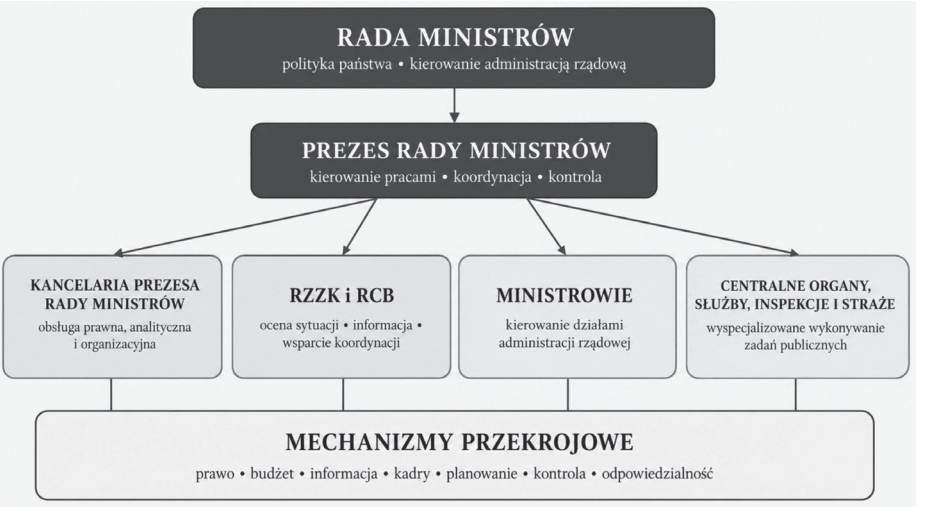
---

264 Ustawa o Radzie Ministrów.., art. 26-31; Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Informacja publiczna i zadania KPRM*, gov.pl/web/premier, dostęp: 25.06.2026.

265 Regulamin pracy Rady Ministrów.., przepisy dotyczące uzgodnień, oceny wpływu i trybu odrębnego; A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration*, Public Administration 2016, vol. 94, no. 2, s. 289-298, DOI: 10.1111/padm.12264

266 Ustawa o Radzie Ministrów.., art. 10-13; H. Izdebski, M. Kulesza, Administracja publiczna.., s. 143-158.

267 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 146-148; Ustawa o Radzie Ministrów.., art. 1-13 i art. 26-31.



Rysunek 13. Centralny mechanizm kierowania administracją rządową w sprawach bezpieczeństwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.); Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 780 oraz z 2026 r. poz. 160); Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 574 ze zm.).

Rysunek 13 wskazuje, że kierowanie administracją rządową nie polega na bezpośrednim wydawaniu poleceń każdemu podmiotowi wykonawczemu przez Radę Ministrów. Ustalenia polityczne są konkretyzowane w ramach działów administracji, ustawowych relacji podległości i nadzoru oraz wyspecjalizowanych mechanizmów analitycznych i koordynacyjnych. Sprawność systemu zależy równocześnie od pionowej odpowiedzialności za wykonanie i poziomego uzgadniania działań, a także od dostępności prawa, finansowania, informacji, kadr i instrumentów kontroli[268].

[268] Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., s. 64-72; T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach*.., s. 1061-1066.

Tabela 8. Podział funkcji między Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów w sferze bezpieczeństwa

Kategoria	Rada Ministrów	Prezes Rady Ministrów	Znaczenie systemowe
Polityka państwa	Kolegialnie prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną	Zapewnia wykonywanie polityki i określa sposób jej realizacji.	Połączenie decyzji kolegialnej z jednolitym kierowaniem wykonaniem
Administracja rządowa	Kieruje administracją rządową oraz koordynuje i kontroluje jej organy	Koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów; korzysta z aparatu KPRM.	Integracja działań resortowych i rozstrzyganie rozbieżności
Bezpieczeństwo	Zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne oraz porządek publiczny	Organizuje pracę rządu i uruchamia mechanizmy koordynacyjne.	Odpowiedzialność rządu za rezultat przy centralnej roli organizacyjnej Prezesa RM
Stany nadzwyczajne	Wnioskuje o wprowadzenie stanu wojennego i wyjątkowego; wprowadza stan klęski żywiołowej	Kieruje przygotowaniem i koordynacją wykonania ustaleń rządu.	Działanie w szczególnych trybach konstytucyjnych i ustawowych
Kadry i ciągłość	Kształtuje ramy polityki administracyjnej i zapewnia wykonanie ustaw	Jest zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej i pracowników administracji rządowej.	Profesjonalizm, pamięć instytucjonalna i ciągłość aparatu wykonawczego
Odpowiedzialność	Ponosi solidarną odpowiedzialność polityczną przed Sejmem	Ponosi odpowiedzialność polityczną za kierowanie pracami rządu i wykonywanie powierzonych zadań.	Demokratyczna rozliczalność decyzji wykonawczych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 146-148).

Szczególnym obszarem integracji działań centralnych jest zarządzanie kryzysowe. Rada Ministrów sprawuje zarządzanie kryzysowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, natomiast Prezes Rady Ministrów zapewnia organizacyjne powiązanie procesu analitycznego, doradczego i decyzyjnego. Mechanizm ten nie stanowi odrębnego systemu poza administracją rządową,

lecz szczególny sposób wykonywania jej zadań wobec zagrożeń przekraczających możliwości rutynowego działania pojedynczego organu[269].

Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego jest organem opiniodawczo-doradczym właściwym w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego. Umożliwia wspólną ocenę sytuacji, identyfikację priorytetów i przygotowanie rekomendacji, nie przejmuje jednak kompetencji Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów ani właściwych ministrów[270].

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa jest państwową jednostką budżetową podległą Prezesowi Rady Ministrów i pełni funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego. Zapewnia obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, prowadzi analizy, monitoruje zagrożenia i wspiera obieg informacji. Nie jest organem posiadającym generalne uprawnienie do wydawania wiążących rozstrzygnięć podmiotom wykonawczym; jego podstawową rolą pozostaje wsparcie informacyjne, analityczne i koordynacyjne[271].

Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego porządkuje zagrożenia, zadania, siatkę bezpieczeństwa i procedury współdziałania na szczeblu centralnym. Plan nie może tworzyć kompetencji ani modyfikować ustawowej właściwości organów, może natomiast określać sposób wymiany informacji, uruchamiania zasobów, komunikowania oraz współpracy między poziomami administracji. Jego użyteczność zależy od aktualności danych, zgodności z planami resortowymi i wojewódzkimi oraz powiązania z ćwiczeniami i finansowaniem[272].

Regulacje dotyczące ochrony ludności i obrony cywilnej wzmacniają znaczenie centralnego planowania, koordynacji, ewidencjonowania zasobów, ostrzegania i zapewniania ciągłości podstawowych usług. Z perspektywy

---

269 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 574 ze zm., art. 7-11); M. Czuryk, K. Kaczmarek, E.M. Włodyka, *The Status of Government Administration in the Sphere of Crisis Management*, Prawo i Więź 2025, t. 59, nr 6, s. 655-670, DOI: 10.36128/48wmzt46.

270 Ustawa o zarządzaniu kryzysowym.., art. 8-9; Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego*, gov.pl/web/rcb, dostęp: 25.06.2026.

271 Ustawa o zarządzaniu kryzysowym.., art. 10-11; Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *O RCB oraz Obieg informacji i rola RCB w systemie zarządzania kryzysowego*, gov.pl/web/rcb, dostęp: 25.06.2026.

272 Ustawa o zarządzaniu kryzysowym.., art. 5, art. 5a i art. 11; Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*, wersja obowiązująca od 4 sierpnia 2025 r., gov.pl/web/rcb, dostęp: 25.06.2026.

ustrojowej potwierdzają one odpowiedzialność administracji rządowej za tworzenie jednolitych warunków działania oraz wspieranie poziomu terenowego, nie przesądzając szczegółowych kompetencji organów omawianych w dalszych częściach książki[273].

Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów uczestniczą również w organizowaniu przygotowań obronnych państwa. Przygotowania te obejmują planowanie, zabezpieczenie zasobów, dostosowanie administracji do działania w razie zagrożenia zewnętrznego oraz utrzymanie ciągłości kierowania. Mają charakter wielosektorowy, ponieważ obrona państwa wymaga funkcjonowania transportu, energetyki, łączności, ochrony zdrowia, administracji finansowej i innych struktur cywilnych[274].

Jakość centralnego kierowania zależy od przepływu informacji między poziomem analitycznym, politycznym i wykonawczym. Informacja przedstawiana decydentom powinna syntetyzować stan faktyczny, wskazywać poziom pewności ustaleń, alternatywne interpretacje i konsekwencje wariantów działania. Nadmierne uproszczenie może zniekształcić ocenę ryzyka, natomiast nieuporządkowany nadmiar danych utrudnia wyodrębnienie problemów wymagających niezwłocznego rozstrzygnięcia[275].

Decyzja centralna powinna zostać przekształcona w zadanie możliwe do wykonania przez oznaczony podmiot. Konieczne jest określenie adresata, podstawy prawnej, oczekiwanego rezultatu, terminu, zasobów, sposobu raportowania oraz relacji z innymi działaniami. Koordynacja międzyresortowa powinna ponadto wskazywać organ prowadzący, wspólne dane referencyjne i procedurę eskalacji, ponieważ rozdzielenie czynności bez przypisania odpowiedzialności za rezultat sprzyja fragmentacji[276].

Wytyczne, polecenia i ustalenia podejmowane w ramach administracji rządowej są skuteczne wyłącznie w granicach relacji organizacyjnych przewidzianych prawem. Akty kierownictwa wewnętrznego nie mogą stanowić samoistnej podstawy nałożenia obowiązku na obywatela lub przedsiębiorcę ani rozszerzać kompetencji organu stosującego prawo. Rozróżnienie między

---

273 Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907 ze zm., art. 1-3 oraz art. 14-15).

274 Ustawa o obronie Ojczyzny.., przepisy dotyczące zadań organów administracji publicznej i przygotowań obronnych; W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP*.., s. 354-378.

275 A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions*.., s. 292-298.

276 T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach*.., s. 1061-1066; A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions*.., s. 294-298.

kierowaniem aparatem rządowym a zewnętrznym stosowaniem prawa ma podstawowe znaczenie dla zachowania legalności działań podejmowanych pod presją czasu[277].

Polityka bezpieczeństwa wymaga systematycznej oceny wykonania i rezultatów. Kontrola zarządcza, kontrola w administracji rządowej, audyt oraz przeglądy po ćwiczeniach i zdarzeniach powinny dostarczać informacji o zgodności z prawem, efektywności, wykonalności procedur i utrzymaniu funkcji krytycznych. Mierniki ograniczone do liczby wydanych aktów, posiedzeń lub kontroli nie oddają rzeczywistego poziomu zdolności państwa[278].

Centralizacja rozstrzygnięć może być uzasadniona skalą albo międzysektorowym charakterem zagrożenia, jednak nie powinna prowadzić do pozbawienia organów wykonawczych możliwości podejmowania decyzji mieszczących się w ich właściwości. Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów powinni określać wspólne cele, standardy i progi eskalacji, pozostawiając realizację podmiotom dysponującym wiedzą specjalistyczną i rozpoznaniem sytuacji terenowej[279].

Współdziałanie Rady Ministrów z Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej jest wymagane w tych sprawach, w których Konstytucja łączy kompetencję jednego organu z wnioskiem, udziałem albo obowiązkiem współpracy drugiego. Wymiana informacji i uzgadnianie stanowiska powinny służyć spójności działania państwa, nie mogą jednak prowadzić do przeniesienia na Prezydenta odpowiedzialności za kierowanie administracją rządową[280].

Rada Ministrów ponosi solidarną odpowiedzialność polityczną przed Sejmem, natomiast jej członkowie odpowiadają również indywidualnie za sprawy należące do ich kompetencji albo powierzone im przez Prezesa Rady Ministrów. Niezależnie od odpowiedzialności politycznej członkowie Rady Ministrów mogą ponosić odpowiedzialność konstytucyjną na zasadach określonych w Konstytucji. Mechanizmy te wiążą szeroki zakres

---

277 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 93; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 133-149.

278 Ustawa o finansach publicznych.., art. 68-71; Ustawa o kontroli w administracji rządowej.., art. 3-5.

279 A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions*.., s. 291-297; T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach*.., s. 1060-1064.

280 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 133 ust. 3, art. 134 ust. 4 i art. 136; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r., Kpt 2/08, uzasadnienie.

kompetencji wykonawczych z demokratyczną kontrolą i możliwością przypisania odpowiedzialności[281].

Ciągłość działania rządu wymaga przygotowania sposobów procedowania w warunkach ograniczonego czasu, utrudnionego zwołania posiedzenia albo konieczności szybkiego uzgodnienia stanowiska. Regulamin pracy Rady Ministrów przewiduje tryby obiegowe, pilne i odrębne, lecz ich stosowanie nie powinno prowadzić do utraty informacji o autorze projektu, podstawie prawnej, zgłoszonych rozbieżnościach i osobie odpowiedzialnej za wykonanie[282].

Polityczne kierowanie administracją należy wyraźnie oddzielić od rozstrzygania indywidualnych spraw zewnętrznych. Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów mogą określać cele oraz koordynować aparat rządowy, lecz decyzja dotycząca praw lub obowiązków jednostki musi zostać podjęta przez organ właściwy, w ustawowej formie i z zachowaniem wymaganej procedury. Ustalenie rządowe nie zastępuje materialnoprawnej podstawy ingerencji[283].

Zdolność rządu do reagowania zależy również od rezerw strategicznych i mechanizmów finansowania. Utrzymywane zasoby powinny odpowiadać analizowanym potrzebom, być objęte aktualną ewidencją i procedurą uruchomienia oraz posiadać zapewniony transport i odbiorcę. Odpowiedzialność centralna obejmuje zatem nie tylko gromadzenie rezerw, lecz również ich rotację, dostępność, dystrybucję i sprawdzanie przyjętych rozwiązań w ramach ćwiczeń[284].

Proces przygotowania, podjęcia i wykonania decyzji rządowej w sprawach bezpieczeństwa przedstawia Rysunek 14. Model obejmuje rozpoznanie sytuacji, syntezę informacji, właściwe rozstrzygnięcie, wykonanie oraz kontrolę i korektę. Na każdym etapie obowiązują wymagania legalności,

---

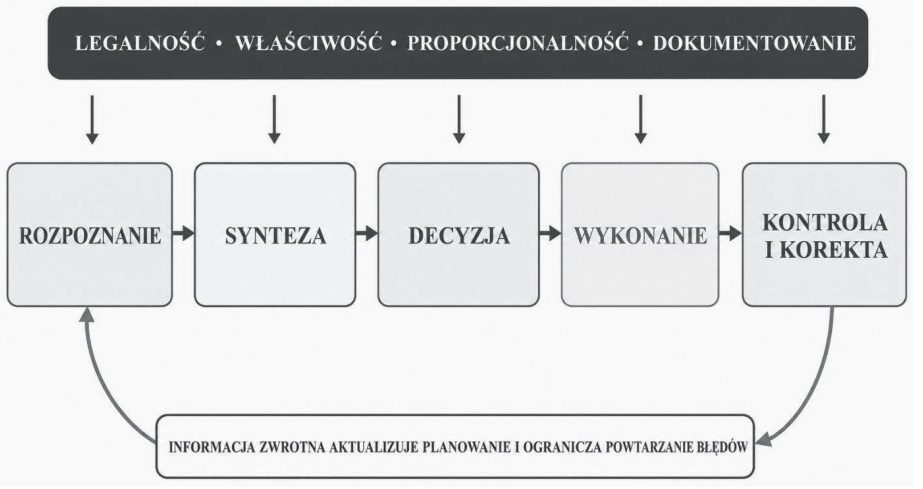
281 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 156-157; L. Garlicki, M. Zubik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., komentarz do art. 156-158.

282 Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, t.j. (M.P. z 2026 r. poz. 404), przepisy dotyczące trybu obiegowego, pilnego i odrębnego.

283 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 7 i art. 93; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., s. 133-149.

284 Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 733, art. 1-16 i art. 26-35); Ustawa o finansach publicznych.., art. 44 i art. 175.

właściwości, proporcjonalności i dokumentowania, natomiast informacja zwrotna powinna wpływać na aktualizację planów i procedur[285].



Rysunek 14. Cykl przygotowania, podjęcia i wykonania decyzji rządowej w sprawach bezpieczeństwa

Źródło: opracowanie własne.

Najważniejszym elementem przedstawionego cyklu jest sprzężenie zwrotne. Przekazanie decyzji do wykonania nie kończy odpowiedzialności organu kierującego, ponieważ konieczne jest ustalenie skutków, nowych ryzyk, niezamierzonych konsekwencji i stopnia osiągnięcia celu. Każdy etap powinien pozostawić materiał pozwalający odtworzyć źródła informacji, przesłanki wyboru wariantu, podstawę prawną oraz sposób realizacji; bez takiego śladu ograniczona zostaje możliwość kontroli, rozliczenia i doskonalenia systemu[286].

[285] Ustawa o Radzie Ministrów.., art. 1-8; Ustawa o zarządzaniu kryzysowym.., art. 7-11; A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions*.., s. 293-298.

[286] Ustawa o kontroli w administracji rządowej.., art. 3-5; A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions*.., s. 296-298.

Tabela 9. Podstawowe mechanizmy koordynacji na centralnym poziomie administracji rządowej

Mechanizm	Funkcja	Podstawa lub forma	Ryzyko wymagające ograniczenia
Posiedzenie Rady Ministrów	Kolegialne ustalanie polityki państwa i rozstrzyganie rozbieżności międzyresortowych	Konstytucja RP, Ustawa o Radzie Ministrów, Regulamin pracy Rady Ministrów	Nadmierna ogólność ustaleń albo opóźnienie rozstrzygnięcia
Prezes Rady Ministrów	Bieżące organizowanie pracy rządu oraz koordynowanie i kontrolowanie członków Rady Ministrów	Art. 148 Konstytucji RP i Ustawa o Radzie Ministrów	Nadmierna personalizacja procesu i przeciążenie centralnego ośrodka decyzyjnego
Komitety, zespoły i pełnomocnicy	Przygotowanie stanowisk, monitorowanie polityk i koordynacja spraw przekrojowych	Uchwała, zarządzenie albo przepis ustawy	Zatarcie granicy między rekomendacją a wiążącą decyzją
RZZK i RCB	Wspólna ocena zagrożeń, całodobowy obieg informacji i obsługa koordynacyjna	Ustawa o zarządzaniu kryzysowym	Utożsamienie funkcji analityczno-doradczej z kompetencją rozstrzygającą
Uzgodnienia międzyresortowe	Identyfikacja rozbieżności, ocena wpływu i przygotowanie jednolitego stanowiska	Regulamin pracy Rady Ministrów	Formalizm proceduralny albo niewskazanie rzeczywistego konfliktu celów
Plany i programy	Przypisanie zadań, terminów, zasobów, procedur i mierników	Ustawa, uchwała lub inny dokument rządowy	Brak finansowania, aktualizacji albo jednoznacznej odpowiedzialności za rezultat

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.); Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 780 oraz z 2026 r. poz. 160); Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, t.j. (M.P. z 2026 r. poz. 404); Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 574 ze zm.).

Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów tworzą centralny mechanizm politycznego kierowania oraz administracyjnej integracji działań podejmowanych w sprawach bezpieczeństwa państwa. Rada Ministrów zapewnia kolegialne ustalanie kierunków i powiązanie polityk sektorowych, natomiast Prezes Rady Ministrów organizuje wykonanie, koordynuje członków rządu i utrzymuje sprawność procesu decyzyjnego. Mechanizm ten pozostaje skuteczny

wówczas, gdy organy pomocnicze dostarczają wiarygodnej informacji, kompetencje ministrów i innych organów są respektowane, zasoby odpowiadają zadaniom, a wykonanie podlega kontroli i ocenie. Tak określona pozycja Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów stanowi podstawę dalszej analizy sektorowego kierowania przez ministrów oraz wyspecjalizowanego wykonania przez centralne organy administracji rządowej[287].

3.3. MINISTROWIE WŁAŚCIWI W SPRAWACH BEZPIECZEŃSTWA

Minister, jako członek Rady Ministrów, uczestniczy w kolegialnym prowadzeniu polityki państwa, a zarazem może kierować określonym działem administracji rządowej albo wykonywać zadania wyznaczone przez Prezesa Rady Ministrów. Pozycja ta łączy odpowiedzialność polityczną z kierownictwem administracyjnym. W sprawach bezpieczeństwa minister odpowiada za przekształcanie celów polityki rządu w projekty regulacji, plany, programy, rozwiązania budżetowe, standardy organizacyjne oraz działania podległych lub nadzorowanych podmiotów[288].

Dział administracji rządowej stanowi ustawowo wyodrębnioną kategorię spraw publicznych i nie jest tożsamy z nazwą konkretnego ministerstwa. Zakres działów określa ustawa, natomiast ich przyporządkowanie poszczególnym ministrom oraz organizacja urzędów obsługujących ministrów mogą ulegać zmianom. Analiza odpowiedzialności za bezpieczeństwo powinna zatem opierać się przede wszystkim na zakresie właściwości rzeczowej, a nie na aktualnej strukturze resortowej lub nazwie urzędu[289].

Minister kierujący działem inicjuje i opracowuje politykę Rady Ministrów w odniesieniu do powierzonych spraw oraz przedstawia odpowiednie

---

[287] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 146-148; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., s. 64-72; M. Czuryk, K. Kaczmarek, E.M. Włodyka, *The Status of Government Administration*.., op. cit., s. 655-670.

[288] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 147-149 i art. 157); Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 780 oraz z 2026 r. poz. 160, art. 33-39).

[289] Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1275 i 1846 oraz z 2026 r. poz. 160 i 187, art. 1-5); H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2004, s. 137-145.

projekty aktów normatywnych i dokumentów rządowych. W granicach wynikających z Konstytucji i ustaw wydaje rozporządzenia, podejmuje działania organizacyjne, planistyczne i finansowe, pozyskuje informacje, sprawuje kontrolę albo nadzór oraz reprezentuje stanowisko państwa w ramach współpracy międzynarodowej. Zakres dostępnych środków nie może być domniemywany z samej odpowiedzialności politycznej, ponieważ każde działanie władcze wymaga wyraźnej podstawy kompetencyjnej[290].

Bezpieczeństwo państwa nie mieści się w granicach jednego działu administracji rządowej. Właściwość ministerialna jest uzależniona od charakteru chronionej wartości, źródła zagrożenia, rodzaju niezbędnego instrumentu oraz fazy działania. Zagrożenie o charakterze cybernetycznym może równocześnie dotyczyć informatyzacji, zdrowia, energii, transportu i spraw wewnętrznych, natomiast poważne zakłócenie dostaw może wymagać decyzji gospodarczych, finansowych, infrastrukturalnych i ochronnych. Wielosektorowość nie znosi ustawowej właściwości ministrów, lecz wymaga jej powiązania przez mechanizmy koordynacji Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów[291].

Minister właściwy do spraw wewnętrznych zajmuje szczególne miejsce w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego. Ustawowy zakres tego działu obejmuje ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochronę granicy państwowej i kontrolę ruchu granicznego, sprawy cudzoziemców i polityki migracyjnej, zarządzanie kryzysowe, ochronę ludności i obronę cywilną, ochronę przeciwpożarową oraz nadzór nad ratownictwem górskim i wodnym. Minister sprawuje również przewidziany prawem nadzór nad wskazanymi służbami, organami i jednostkami, jednak nie posiada wyłączności na całokształt bezpieczeństwa wewnętrznego, którego zapewnianie wymaga udziału wielu działów administracji[292].

Minister Obrony Narodowej kieruje działem obrona narodowa oraz zapewnia administracyjne, finansowe i organizacyjne warunki funkcjonowania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i realizacji przygotowań obronnych

---

[290] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 149 ust. 2; Ustawa o Radzie Ministrów.., art. 34-38; Ustawa o działach administracji rządowej.., art. 4 i art. 34-38.

[291] Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*, Journal of Modern Science 2025, t. 63, nr 3, s. 60-75, DOI: 10.13166/jms/209289; T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*, Public Administration Review 2007, vol. 67, no. 6, s. 1059-1066, DOI: 10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x

[292] Ustawa o działach administracji rządowej.., art. 29; Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907 ze zm., art. 9-16).

państwa. Jego pozycja pozostaje powiązana z konstytucyjnymi kompetencjami Rady Ministrów i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W czasie pokoju Prezydent sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej, co wyraża zasadę cywilnej kontroli oraz konieczność zachowania związku między polityką obronną, kierowaniem administracją rządową i wojskowym systemem dowodzenia[293].

Minister właściwy do spraw zagranicznych odpowiada za bieżące prowadzenie polityki zagranicznej, służbę dyplomatyczną i konsularną, ochronę interesów Rzeczypospolitej Polskiej za granicą oraz koordynowanie aktywności międzynarodowej administracji rządowej. W wymiarze bezpieczeństwa zadania te obejmują między innymi współpracę sojuszniczą, realizację zobowiązań międzynarodowych, działania sankcyjne, ochronę obywateli przebywających za granicą i reagowanie dyplomatyczne na kryzysy. Ich wykonywanie wymaga współdziałania z Prezydentem oraz z ministrami właściwymi w sprawach obrony, spraw wewnętrznych i pozostałych sektorów objętych zdarzeniem[294].

Bezpieczeństwo zdrowotne pozostaje zasadniczo związane z działem zdrowie. Minister właściwy do spraw zdrowia kształtuje rozwiązania systemowe, odpowiada za organizację i nadzór nad systemem Państwowe Ratownictwo Medyczne, warunki sanitarne i nadzór sanitarny oraz bezpieczeństwo produktów leczniczych i wyrobów medycznych w zakresie określonym prawem. Zagrożenia epidemiczne, biologiczne lub związane z niewydolnością systemu świadczeń mogą jednak powodować skutki dla funkcjonowania administracji, gospodarki, transportu, edukacji i porządku publicznego, dlatego odpowiedzialność sektorowa musi być uzupełniana koordynacją ponadresortową[295].

Dział informatyzacja obejmuje informatyzację administracji publicznej, systemy i sieci teleinformatyczne podmiotów wykonujących zadania publiczne, rozwój usług elektronicznych oraz bezpieczeństwo cyberprzestrzeni w wymiarze cywilnym. Minister właściwy do spraw informatyzacji kształtuje ramy polityki cyfrowej, lecz odpowiedzialność za bezpieczeństwo

---

[293] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 134 ust. 2; Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 825 ze zm.), przepisy dotyczące Ministra Obrony Narodowej i przygotowań obronnych.

[294] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 133 ust. 3 oraz art. 146 ust. 4 pkt 9-10; Ustawa o działach administracji rządowej.., art. 32 i art. 38.

[295] Ustawa o działach administracji rządowej.., art. 33; Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 1985 r. Nr 12, poz. 49 ze zm., art. 1-8).

konkretnego systemu pozostaje również po stronie ministra sektorowego i kierownika podmiotu, który za pomocą tego systemu wykonuje zadanie publiczne. Rozdzielenie odpowiedzialności za technologię od odpowiedzialności za chronioną funkcję prowadziłoby do powstania luki organizacyjnej i utrudniało rozliczenie skutków incydentu[296].

Bezpieczeństwo energetyczne pozostaje związane z polityką energetyczną państwa, funkcjonowaniem rynków energii, odpornością infrastruktury oraz zapewnieniem ciągłości dostaw energii, surowców energetycznych i paliw. Kompetencje w tych obszarach mogą należeć do różnych działów, w szczególności energii, gospodarki surowcami energetycznymi i klimatu. Ich wykonywanie wymaga współdziałania z organami właściwymi w sprawach identyfikacji infrastruktury krytycznej, w szczególności właściwymi ministrami, wojewodami, Komisją Nadzoru Finansowego oraz dyrektorem Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, a także organami do spraw podmiotów krytycznych i organami odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe. Ocena decyzji energetycznych powinna uwzględniać ich następstwa gospodarcze, społeczne i obronne[297].

Funkcjonowanie transportu i infrastruktury komunikacyjnej warunkuje mobilność ludności, ciągłość dostaw, prowadzenie działań ratowniczych, ewakuację oraz zdolność do realizacji zadań obronnych. Ustawowy podział działów wymaga w tym obszarze rozróżniania spraw transportu, łączności, budownictwa, gospodarki morskiej i żeglugi śródlądowej. Nie jest zatem zasadne ujmowanie ich jako jednolitej kompetencji jednego ministra w każdych warunkach. Konieczne jest natomiast wspólne identyfikowanie zależności oraz uzgadnianie priorytetów utrzymania i odtwarzania infrastruktury o znaczeniu krytycznym[298].

---

296 Ustawa o działach administracji rządowej.., art. 12a; Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 20 ze zm., art. 4-15); S. Wojciechowska-Filipek, Z. Ciekanowski, *Bezpieczeństwo funkcjonowania w cyberprzestrzeni: jednostki – organizacji – państwa*, wyd. II, CeDeWu, Warszawa 2019, s. 23-37.

297 Ustawa o działach administracji rządowej.., art. 7a, art. 11a i art. 13a; *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2020, s. 27-31.

298 Ustawa o działach administracji rządowej.., art. 9a, art. 10, art. 10a, art. 16 i art. 27; W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 401-415.

Bezpieczeństwo żywnościowe, gospodarka wodna, ochrona środowiska i polityka klimatyczna tworzą zespół powiązanych, lecz prawnie odrębnych obszarów właściwości. Ministrowie kierujący odpowiednimi działami kształtują regulacje, nadzorują wyspecjalizowane organy, zarządzają zasobami i inicjują działania wobec suszy, powodzi, chorób zwierząt, skażeń, degradacji środowiska oraz innych zagrożeń biologicznych i ekologicznych. Ze względu na stopniowy rozwój części tych ryzyk szczególnego znaczenia nabierają monitoring, analiza trendów, wczesne ostrzeganie i wymiana danych między działami[299].

Działy budżet i finanse publiczne zapewniają materialne warunki wykonywania polityki bezpieczeństwa. Obejmują one między innymi system finansowania bezpieczeństwa państwa, planowanie i wykonywanie budżetu, finansowanie jednostek realizujących zadania publiczne, pobór ceł oraz kontrolę wykonywaną przez Krajową Administrację Skarbową. Uzupełniające znaczenie mają sprawy aktywów państwowych, gospodarki oraz rezerw strategicznych. Zdolność państwa nie wynika z samego formalnego posiadania środków lub zapasów, lecz z ich dostępności, właściwego rozmieszczenia, aktualnej ewidencji i możliwości uruchomienia w wymaganym czasie[300].

Edukacja, szkolnictwo wyższe i nauka oddziałują na bezpieczeństwo w perspektywie długookresowej. Odpowiadają za przygotowanie kadr, rozwój badań i technologii, edukację dla bezpieczeństwa, kulturę odpowiedzialności oraz zdolność administracji i gospodarki do adaptacji. Kompetencje te nie mają charakteru interwencyjnego, lecz warunkują jakość rozpoznania, planowania i wykonania w innych działach. Polityka kadrowa i naukowa powinna zatem uwzględniać identyfikację kompetencji krytycznych oraz ryzyko utraty specjalistycznej wiedzy[301].

---

299 Ustawa o działach administracji rządowej.., art. 11, art. 13a, art. 22, art. 23 i art. 28; Z. Ciekanowski, J. Nowicka, H. Wyrębek, *Bezpieczeństwo państwa w obliczu współczesnych zagrożeń*, Pracownia Wydawnicza Wydziału Humanistycznego Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego, Siedlce 2016, s. 27-44.

300 Ustawa o działach administracji rządowej.., art. 7-9b i art. 29 ust. 4; Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 733 ze zm., art. 1-16); Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1947 ze zm., art. 1-14).

301 Ustawa o działach administracji rządowej.., art. 20 i art. 26; *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*.., s. 31-35; W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP*.., s. 441-452.

Dział sprawiedliwość ma znaczenie dla ochrony prawnej państwa i jednostki, wykonywania kar oraz funkcjonowania instytucji odpowiedzialnych za ściganie przestępstw w zakresie określonym odrębnymi ustawami. Minister Sprawiedliwości wykonuje swoje kompetencje z poszanowaniem konstytucyjnej odrębności i niezależności sądów oraz niezawisłości sędziów. Współdziałanie w sprawach bezpieczeństwa nie może prowadzić do podporządkowania orzecznictwa celom administracji wykonawczej ani do zacierania granic między funkcją polityczną, administracyjną i jurysdykcyjną[302].

Członek Rady Ministrów, który nie kieruje działem administracji rządowej, może wykonywać zadania wyznaczone przez Prezesa Rady Ministrów. Rozwiązanie to umożliwia powierzenie odpowiedzialności za politykę przekrojową, przygotowanie określonych rozwiązań lub monitorowanie ich realizacji. Nie stanowi jednak podstawy do przejmowania kompetencji ustawowo powierzonych innym ministrom lub organom. Zakres zadania, relacje koordynacyjne, dostęp do informacji i sposób raportowania powinny zostać określone w sposób jednoznaczny[303].

Nadzór ministra nad centralnym organem, państwową osobą prawną albo inną jednostką organizacyjną nie ma jednolitej treści. Rodzaj i zakres środków nadzorczych wynikają z ustaw regulujących status danego podmiotu i mogą obejmować między innymi uprawnienia personalne, zatwierdzanie planów, żądanie informacji, kontrolę, wydawanie wytycznych albo stosowanie środków wobec określonych aktów. Niedopuszczalne jest wyprowadzanie instrumentu ingerencji wyłącznie z ogólnej odpowiedzialności ministra za dział, ponieważ nadzór jako forma oddziaływania musi mieć podstawę prawną i pozostawać w jej granicach[304].

Ministerstwo jest urzędem zapewniającym obsługę ministra, a nie odrębnym organem wyposażonym we własną generalną kompetencję zewnętrzną. Komórki organizacyjne ministerstwa przygotowują analizy, projekty aktów, decyzje i stanowiska, natomiast skutek prawny należy przypisać ministrowi

---

302 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 173-178; Ustawa o działach administracji rządowej.., art. 24; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 67-75.

303 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 149 ust. 1; Ustawa o Radzie Ministrów.., art. 33 ust. 1-2.

304 J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 183-211; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., s. 101-112; Ustawa o Radzie Ministrów.., art. 34-38.

albo innemu organowi lub osobie działającej na podstawie właściwego upoważnienia. Rozróżnienie to ma zasadnicze znaczenie dla ustalenia autora rozstrzygnięcia, właściwości, odpowiedzialności i trybu kontroli[305].

Odpowiedzialność ministra za powierzony dział obejmuje również przygotowanie do działania w warunkach zakłócenia. Konieczne jest zidentyfikowanie procesów krytycznych, zapewnienie zastępstw, łączności, dostępu do danych, alternatywnych miejsc i trybów pracy oraz współpracy z organami terenowymi i podmiotami wykonawczymi. Gotowość nie może być oceniana wyłącznie przez istnienie planu. Wymaga okresowego sprawdzania procedur, ćwiczeń, aktualizacji kontaktów i weryfikacji rzeczywistej dostępności zasobów[306].

Udział ministrów w procesie legislacyjnym wymaga łączenia oceny prawnej z analizą wykonalności projektowanych rozwiązań. Regulacja dotycząca bezpieczeństwa powinna określać nie tylko nowe obowiązki i uprawnienia, lecz także organ właściwy, źródła danych, wymagane kadry, infrastrukturę, finansowanie, skutki dla innych działów oraz gwarancje ochrony praw jednostki. Ocena wpływu i uzgodnienia międzyresortowe służą ujawnianiu kosztów, zależności i ryzyk, których pominięcie mogłoby prowadzić do powstania norm formalnie obowiązujących, lecz organizacyjnie niewykonalnych[307].

Aktywność ministrów na forum Unii Europejskiej i organizacji międzynarodowych wpływa bezpośrednio na krajowe zdolności bezpieczeństwa. Standardy techniczne, mechanizmy solidarności, wymiana danych, instrumenty finansowe i zobowiązania sektorowe są często kształtowane na poziomie ponadpaństwowym. Minister reprezentujący Rzeczpospolitą Polską powinien działać na podstawie uzgodnionego stanowiska rządu oraz ocenić, czy przyjmowane zobowiązania mogą zostać wykonane przez krajową

---

305 Ustawa o Radzie Ministrów.., art. 39; Ustawa o działach administracji rządowej.., art. 90; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., s. 88-97.

306 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 574 ze zm., art. 12-13); A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration*, Public Administration 2016, vol. 94, no. 2, s. 289-298, DOI: 10.1111/padm.12264.

307 Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, t.j. (M.P. z 2026 r. poz. 404), przepisy dotyczące oceny wpływu i uzgodnień; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., s. 167-184.

administrację, bez naruszania konstytucyjnego podziału kompetencji i spójności polityki zagranicznej[308].

Podstawowym zagrożeniem organizacyjnym modelu resortowego pozostaje fragmentacja. Specjalizacja działów umożliwia rozwój wiedzy fachowej i odpowiedzialności sektorowej, lecz może prowadzić do tworzenia odrębnych zbiorów danych, procedur i priorytetów. Skutki zagrożenia mogą wówczas pozostawać rozproszone między resortami, mimo że wymagają jednolitej oceny. Ograniczanie fragmentacji wymaga wspólnych celów, interoperacyjnych standardów informacyjnych, zespołów międzyresortowych i zdolności do szybkiego rozstrzygania rozbieżności[309].

Podejście whole-of-government nie oznacza podporządkowania wszystkich decyzji jednemu ośrodkowi ani zniesienia właściwości ministrów. Polega na łączeniu polityk, informacji i zasobów wokół problemu przekraczającego granice organizacyjne. W sprawach bezpieczeństwa jego przejawami są wspólna analiza ryzyka, jednolite zasady raportowania, uzgodniona komunikacja publiczna, kompatybilne plany i procedura eskalacji. Warunkiem skuteczności pozostaje wskazanie podmiotu odpowiedzialnego za rezultat oraz zachowanie możliwości rozliczenia każdego uczestnika w granicach jego kompetencji[310].

Resortowe centra, zespoły i plany służą utrzymywaniu specjalistycznej gotowości oraz przygotowywaniu wariantów decyzji dla ministra. Ich funkcjonowanie powinno zapewniać ciągłe monitorowanie ryzyka, kontakt z podległymi i nadzorowanymi podmiotami, aktualizację obrazu sytuacji oraz przekazywanie informacji do mechanizmów centralnej koordynacji. Odrębność sektorowych źródeł danych jest uzasadniona specjalizacją, nie może jednak prowadzić do powstawania konkurencyjnych ocen sytuacji ani do zatrzymywania informacji istotnej dla innych działów[311].

Minister może wykonywać część czynności za pośrednictwem sekretarzy i podsekretarzy stanu, dyrektorów komórek organizacyjnych oraz innych

---

308 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 133 ust. 3 i art. 146 ust. 4 pkt 9-10; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r., Kpt 2/08, uzasadnienie; Ustawa o działach administracji rządowej.., art. 13 i art. 38.

309 T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach*.., s. 1059-1066; A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions*.., s. 291-296.

310 T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach*.., s. 1062-1066; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., s. 69-75.

311 Ustawa o zarządzaniu kryzysowym.., art. 12-13.

osób posiadających stosowne upoważnienie. Upoważnienie usprawnia tok pracy, lecz co do zasady nie zmienia ustawowej właściwości organu ani nie tworzy nowego organu administracji. Powinno precyzyjnie określać zakres czynności, czas obowiązywania i sposób podpisywania dokumentów. Aktualność upoważnień oraz reguł zastępstwa jest elementem ciągłości działania ministerstwa[312].

Polityczna odpowiedzialność ministra przed Sejmem oraz odpowiedzialność w ramach Rady Ministrów powinny być uzupełniane systematyczną oceną gotowości działu. Sprawozdawczość w sprawach bezpieczeństwa powinna obejmować nie tylko wykaz podjętych czynności, lecz również osiągnięte rezultaty, niewykonane zadania, ryzyka resztkowe, braki zasobowe i potrzebę decyzji przekraczającej właściwość jednego resortu. Taki model umożliwia odróżnienie problemów wymagających poprawy wykonania od problemów wynikających z nieadekwatnego podziału kompetencji, finansowania albo regulacji[313].

Wielosektorowy charakter odpowiedzialności ministrów można przedstawić przez wyodrębnienie trzech powiązanych grup funkcjonalnych: rdzenia ochronnego, sektorów krytycznych oraz zdolności wsparcia. Podział ten nie stanowi klasyfikacji ustawowej i nie zmienia właściwości wynikającej z przepisów. Umożliwia natomiast wskazanie, że bezpieczeństwo państwa powstaje w wyniku połączenia bezpośrednich funkcji ochronnych, ciągłości kluczowych usług oraz zasobów finansowych, prawnych, kadrowych i naukowych[314].

---

312 Ustawa o Radzie Ministrów.., art. 37-39; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., s. 97-104.

313 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 157; Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 158, art. 3-5).

314 Ustawa o działach administracji rządowej.., art. 1-5 i przepisy szczegółowe; W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP*.., s. 388-452.



Rysunek 15. Wielosektorowy wymiar odpowiedzialności ministrów za bezpieczeństwo państwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1275 i 1846 oraz z 2026 r. poz. 160 i 187); Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2020.

Rysunek 15 ukazuje ministrów jako sektorowe węzły odpowiedzialności połączone wspólnym mechanizmem koordynacji rządowej. Rdzeń ochronny obejmuje działy bezpośrednio związane z bezpieczeństwem wewnętrznym, obroną i polityką zagraniczną. Sektory krytyczne zapewniają ciągłość funkcji, których zakłócenie może prowadzić do poważnych skutków dla państwa i ludności, natomiast zdolności wsparcia dostarczają finansowania, zasobów, wiedzy, kadr i ochrony prawnej. Sprawność pojedynczej grupy nie kompensuje trwałego braku zdolności w pozostałych obszarach[315].

Zestawienie w Tabeli 10 porządkuje wybrane działy i grupy działów administracji rządowej według ich dominującego znaczenia dla bezpieczeństwa, podstawowych zadań ministrów oraz najważniejszych relacji współdziałania. Klasyfikacja ma charakter funkcjonalny; nie zastępuje wykładni ustawy

[315] *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*.., s. 5-35; H. Spustek, A. Paluch, *Struktura systemu bezpieczeństwa narodowego Polski*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie 2017, nr 100, s. 433-440.

o działach administracji rządowej ani przepisów szczególnych określających kompetencje konkretnych organów[316].

Tabela 10. Wybrane działy administracji rządowej i ich znaczenie dla bezpieczeństwa państwa

Dział lub grupa działów	Dominujący wymiar bezpieczeństwa	Podstawowe zadania ministra	Kluczowe relacje
Sprawy wewnętrzne	Wewnętrzne i publiczne	Bezpieczeństwo i porządek publiczny, granica, migracja, zarządzanie kryzysowe, ochrona ludności i nadzór określony ustawami	Obrona, zdrowie, informatyzacja, wojewodowie, jednostki samorządu terytorialnego
Obrona narodowa	Militarne i obronne	Polityka obronna, administracyjne warunki działania Sił Zbrojnych, przygotowania obronne i mobilizacyjne	Prezydent RP, Rada Ministrów, ministrowie cywilni, sojusznicy
Sprawy zagraniczne	Zewnętrzne i sojusznicze	Dyplomacja, zobowiązania międzynarodowe, sankcje, ochrona obywateli za granicą i koordynacja aktywności zewnętrznej	Prezydent RP, obrona narodowa, sprawy wewnętrzne, instytucje UE i organizacje międzynarodowe
Zdrowie	Zdrowotne i biologiczne	Gotowość systemu ochrony zdrowia, ratownictwo medyczne, nadzór sanitarny i bezpieczeństwo produktów medycznych	Inspekcja sanitarna, wojewodowie, samorząd, sprawy wewnętrzne
Informatyzacja	Cyfrowe i informacyjne	Polityka cyfrowa, systemy administracji, interoperacyjność, usługi elektroniczne i cywilny wymiar cyberbezpieczeństwa	CSIRT, minister właściwy do spraw informatyzacji, Prezes UKE w zakresie komunikacji elektronicznej, kierownicy podmiotów publicznych, operatorzy usług i infrastruktury cyfrowej, podmioty krytyczne, organy do spraw podmiotów krytycznych

316 Ustawa o działach administracji rządowej.., art. 5-33 oraz art. 34-38; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., s. 60-75.

Dział lub grupa działów	Dominujący wymiar bezpieczeństwa	Podstawowe zadania ministra	Kluczowe relacje
Energia, surowce i klimat	Energetyczne, surowcowe i klimatyczne	Bezpieczeństwo dostaw, odporność infrastruktury, polityka surowcowa, transformacja i współpraca międzynarodowa	Organy regulacyjne, operatorzy infrastruktury krytycznej, podmioty krytyczne, organy do spraw podmiotów krytycznych, RCB, gospodarka, administracja wojewódzka
Transport, łączność i infrastruktura	Transportowe i infrastrukturalne	Ciągłość szlaków i usług, bezpieczeństwo ruchu, utrzymanie infrastruktury oraz przygotowanie do odtwarzania zdolności	Operatorzy infrastruktury krytycznej, podmioty krytyczne, wojewodowie, właściwi ministrowie, organy do spraw podmiotów krytycznych, obrona narodowa, sprawy wewnętrzne, samorząd
Budżet, finanse publiczne i aktywa	Ekonomiczne i zasobowe	Finansowanie bezpieczeństwa, KAS, zarządzanie środkami, aktywami i rezerwami strategicznymi	Rada Ministrów, ministrowie sektorowi, RARS, instytucje finansowe
Rolnictwo, gospodarka wodna i środowisko	Żywnościowe, wodne, ekologiczne i biologiczne	Monitoring, bezpieczeństwo żywności, zarządzanie zasobami, nadzór inspekcyjny i reagowanie na ryzyka środowiskowe	Zdrowie, klimat, samorząd, inspekcje, wojewodowie

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1275 i 1846 oraz z 2026 r. poz. 160 i 187).

Ministrowie nie tworzą odrębnych systemów bezpieczeństwa, lecz odpowiadają za utrzymywanie zdolności powierzonych działów i wnoszenie wiedzy sektorowej do wspólnej polityki Rady Ministrów. Ich odpowiedzialność obejmuje przygotowanie regulacji, organizowanie wykonania, sprawowanie legalnie określonego nadzoru, zabezpieczenie zasobów, zapewnienie ciągłości oraz przekazywanie informacji niezbędnych do decyzji ponadresortowych. Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów powinny łączyć te odpowiedzialności w sposób zapewniający spójność polityki, nie przejmując bez podstawy prawnej kompetencji ministrów[317].

[317] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 146-149; Ustawa o Radzie Ministrów.., art. 33-39; T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach*.., s. 1062-1066.

Prawidłowy model ministerialnej odpowiedzialności za bezpieczeństwo łączy specjalizację z koordynacją, legalność z wykonalnością oraz autonomię oceny sektorowej z obowiązkiem przekazywania informacji. Każde zagrożenie przekrojowe powinno posiadać wskazany mechanizm koordynacji, natomiast każda czynność wykonawcza musi pozostawać przypisana organowi właściwemu. Tak ukształtowany układ ogranicza ryzyko silosowości, dublowania zadań i rozproszenia odpowiedzialności, a zarazem tworzy podstawę działania centralnych organów administracji rządowej, służb, inspekcji i straży omawianych w kolejnym podrozdziale[318].

3.4. CENTRALNE ORGANY ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ ORAZ SŁUŻBY, INSPEKCJE I STRAŻE

Centralny poziom wykonawczy administracji rządowej obejmuje podmioty o zróżnicowanej konstrukcji prawnej, właściwości i zakresie samodzielności. Tworzą go centralne organy administracji rządowej, kierownicy służb, inspekcji i straży, a także urzędy zapewniające ich obsługę, państwowe jednostki budżetowe, agencje wykonawcze oraz inne jednostki organizacyjne realizujące zadania analityczne, logistyczne lub techniczne. O miejscu danego podmiotu w systemie bezpieczeństwa nie rozstrzyga jego nazwa, lecz ustawa określająca zadania, właściwość, kompetencje, formy działania oraz relacje podległości, nadzoru albo koordynacji[319].

Organ administracji publicznej jest prawnie wyodrębnionym podmiotem wyposażonym w kompetencje do podejmowania działań przypisywanych państwu. Urząd stanowi natomiast aparat pomocniczy zapewniający organowi obsługę organizacyjną, kadrową, prawną i techniczną. Centralny organ może działać przy pomocy urzędu centralnego, komendy głównej, biura albo agencji, jednak adresatem kompetencji zewnętrznej pozostaje organ wskazany

[318] Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., s. 69-75; A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions*.., s. 294-298; M. Chodyka, Z. Ciekanowski, S. Żurawski, *System zarządzania kryzysowego*.., s. 122-140.

[319] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 88-112; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2004, s. 155-177; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*, Journal of Modern Science 2025, t. 63, nr 3, s. 56-77, DOI: 10.13166/jms/209289.

w ustawie. Rozróżnienie to ma zasadnicze znaczenie dla ustalenia autora aktu, właściwości, odpowiedzialności oraz dopuszczalności zaskarżenia[320].

Określenia „służba", „inspekcja" i „straż" mają charakter funkcjonalno-organizacyjny i nie tworzą jednolitego typu prawnego. Służby realizują przede wszystkim zadania ochronne, rozpoznawcze, operacyjne lub informacyjne; inspekcje wykonują sektorowy nadzór, kontrolę i egzekwowanie standardów; straże koncentrują się na ochronie, ratownictwie, porządku albo zabezpieczeniu granic. Zakres władztwa, sposób podporządkowania, status personelu i dopuszczalne środki działania wynikają jednak każdorazowo z odrębnej regulacji ustawowej[321].

Centralny charakter organu oznacza co do zasady właściwość obejmującą całe terytorium państwa, nie wyklucza jednak istnienia rozbudowanych struktur terenowych. Komendy, oddziały, inspektoraty, delegatury i jednostki organizacyjne umożliwiają wykonywanie jednolitych zadań w zróżnicowanych warunkach terytorialnych. Organ centralny kształtuje standardy, zapewnia spójność działania i wykonuje funkcje kierownicze lub nadzorcze, natomiast bezpośrednia realizacja znacznej części zadań następuje na poziomie terenowym[322].

Hierarchiczność pozostaje szczególnie wyraźna w formacjach umundurowanych i uzbrojonych, ponieważ umożliwia zachowanie jednolitości rozkazodawstwa, dyscypliny oraz szybkości działania. Nie może ona jednak zastępować ustawowej podstawy kompetencji. Polecenie służbowe nie tworzy uprawnienia do ingerencji w prawa i wolności jednostki, a czynności takie jak legitymowanie, zatrzymanie, przeszukanie, kontrola osobista, użycie środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej są dopuszczalne wyłącznie w przypadkach, granicach i trybie określonych prawem[323].

Policja jest umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu, przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywania

---

320 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., s. 92-99; J. Supernat, *Pojęcie administracji*, Przegląd Prawa i Administracji 2020, t. 120/2, DOI: 10.34616/23.20.06650.

321 H. Izdebski, M. Kulesza, Administracja publiczna.., s. 167-177; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., s. 60-70.

322 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., s. 102-112; H. Spustek, A. Paluch, *Struktura systemu bezpieczeństwa narodowego Polski*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie 2017, nr 100, s. 428-440.

323 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 7 i art. 31 ust. 3); Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 555 ze zm., art. 5-7 i art. 34-39).

bezpieczeństwa i porządku publicznego. Komendant Główny Policji posiada status centralnego organu administracji rządowej podległego ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Ustawowa konstrukcja Policji łączy hierarchiczny model kierowania z rozbudowanymi gwarancjami legalności czynności, odpowiedzialnością służbową i dyscyplinarną oraz kontrolą stosowania środków ingerencyjnych[324].

Straż Graniczna jest jednolitą, umundurowaną i uzbrojoną formacją przeznaczoną do ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego oraz wykonywania innych zadań ustawowych, w tym przeciwdziałania nielegalnej migracji i określonym formom przestępczości transgranicznej. Komendant Główny Straży Granicznej jest centralnym organem administracji rządowej podległym ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Współczesny charakter zadań formacji wymaga łączenia ochrony fizycznej z analizą ryzyka, wykorzystaniem wielkoskalowych systemów informacyjnych oraz współpracą z organami innych państw i Unii Europejskiej[325].

Państwowa Straż Pożarna jest zawodową, umundurowaną i wyposażoną w specjalistyczny sprzęt formacją przeznaczoną do zwalczania pożarów, klęsk żywiołowych i innych miejscowych zagrożeń. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej jest centralnym organem administracji rządowej podległym ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Znaczenie formacji wykracza poza ochronę przeciwpożarową, ponieważ PSP organizuje krajowy system ratowniczo-gaśniczy, uczestniczy w ochronie ludności i zapewnia specjalistyczne zdolności ratownicze o zasięgu krajowym[326].

Służba Ochrony Państwa jest umundurowaną i uzbrojoną formacją wykonującą zadania ochrony osób, obiektów i urządzeń o szczególnym znaczeniu dla funkcjonowania państwa, a także rozpoznawania i zapobiegania zagrożeniom wobec podmiotów chronionych. Zakres ochrony, katalog uprawnień oraz formy współdziałania z innymi służbami wynikają z ustawy. Podległość

---

[324] Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 636 ze zm., art. 1 i art. 5-6); J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 242-275.

[325] Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 367 ze zm., art. 1-5).

[326] Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1312 ze zm., art. 1 i art. 9-10); Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907 ze zm.), przepisy dotyczące podmiotów ochrony ludności.

Służby Ochrony Państwa ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych zapewnia powiązanie specjalistycznych czynności ochronnych z odpowiedzialnością rządową[327].

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencja Wywiadu działają w obszarach wymagających niejawnego rozpoznania, ochrony informacji oraz przeciwdziałania zagrożeniom o szczególnym znaczeniu dla państwa. Szef ABW i Szef AW są centralnymi organami administracji rządowej podległymi bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów, a ich działalność podlega kontroli Sejmu. ABW koncentruje się na bezpieczeństwie wewnętrznym i porządku konstytucyjnym, natomiast AW pozyskuje i analizuje informacje istotne dla bezpieczeństwa zewnętrznego[328].

Centralne Biuro Antykorupcyjne jest służbą specjalną właściwą w sprawach zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym oraz działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa. Korupcja osłabia prawidłowość procesów decyzyjnych, gospodarowanie środkami publicznymi, bezpieczeństwo zamówień i zaufanie do instytucji. Z tego względu działalność CBA stanowi element ochrony bezpieczeństwa instytucjonalnego i ekonomicznego państwa, przy czym stosowanie czynności operacyjno-rozpoznawczych wymaga ścisłej podstawy ustawowej i wielopoziomowej kontroli[329].

Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego wykonują zadania związane z ochroną obronności państwa, bezpieczeństwa i zdolności bojowej Sił Zbrojnych oraz innych jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej. Szefowie obu służb są centralnymi organami administracji rządowej podległymi Ministrowi Obrony Narodowej, z uwzględnieniem ustawowych kompetencji Prezesa Rady Ministrów i ministra koordynującego służby specjalne. Wojskowy

---

327 Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 34 ze zm., art. 1-5).

328 Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 902 ze zm., art. 1-6); Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013, s. 136-151.

329 Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 712 ze zm., art. 1-5); J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*.., s. 242-260.

zakres działania nie uchyla wymogu cywilnej kontroli ani sądowej i parlamentarnej rozliczalności czynności[330].

Znaczenie służb specjalnych nie ogranicza się do prowadzenia pojedynczych operacji. Dostarczają one informacji strategicznej organom państwa, uczestniczą w identyfikowaniu zagrożeń i zabezpieczają procesy decyzyjne. Użyteczność informacji wywiadowczej zależy od wiarygodności źródeł, jakości analizy, wskazania poziomu niepewności oraz terminowego przekazania jej organowi właściwemu do podjęcia decyzji. Ochrona źródeł i metod musi być równoważona zdolnością do wykorzystania ustaleń w legalnym procesie kierowania bezpieczeństwem[331].

Inspekcje realizują sektorowy wymiar bezpieczeństwa przez kontrolę, nadzór, badania, monitoring i egzekwowanie standardów. Państwowa Inspekcja Sanitarna chroni zdrowie publiczne przed zagrożeniami sanitarnymi i epidemicznymi, Inspekcja Weterynaryjna nadzoruje zdrowie zwierząt i bezpieczeństwo produktów pochodzenia zwierzęcego, natomiast Inspekcja Ochrony Środowiska kontroluje przestrzeganie przepisów ochrony środowiska i prowadzi monitoring jego stanu. Efektywność tych struktur zależy od kompetencji eksperckich, dostępu do laboratoriów, jakości danych i sprawnego współdziałania struktur centralnych oraz terenowych[332].

Do wyspecjalizowanych organów o znaczeniu dla bezpieczeństwa należą również Główny Inspektor Transportu Drogowego oraz Prezes Państwowej Agencji Atomistyki. Pierwszy odpowiada za ustawowo określone zadania kontroli transportu drogowego, drugi wykonuje zadania dozoru jądrowego i ochrony radiologicznej. Podmioty te potwierdzają, że centralny aparat bezpieczeństwa nie ogranicza się do resortów tradycyjnie kojarzonych

---

330 Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 157 ze zm., art. 1-8); Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 825 ze zm.).

331 M. Kopczewski, Z. Ciekanowski, A. Piotrowska, *Transformation of the special services in Poland in the context of political changes*, „Scientific Journal of the Military University of Land Forces" 2020, t. 52, nr 3, s. 557-573, DOI: 10.5604/01.3001.0014.3926; W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 329-353; Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP.., s. 136-151; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., s. 64-72.

332 Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, t.j. (Dz.U. z 2024 r. poz. 416 ze zm., art. 1-5); Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 281 ze zm., art. 3-7); Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, t.j. (Dz.U. z 2024 r. poz. 425 ze zm., art. 2-10).

z ochroną i obroną, lecz obejmuje również organy dysponujące specjalistyczną wiedzą techniczną i regulacyjną[333].

Szef Krajowej Administracji Skarbowej jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach realizowanych przez Krajową Administrację Skarbową. Służba Celno-Skarbowa łączy kompetencje kontrolne, celne i mundurowe, pozostając częścią administracji finansowej. Jej znaczenie dla bezpieczeństwa państwa obejmuje ochronę interesów fiskalnych i ekonomicznych, kontrolę przepływu towarów, przeciwdziałanie przemytowi oraz wykrywanie naruszeń związanych z obrotem transgranicznym[334].

W systemie bezpieczeństwa istotne funkcje wykonują również podmioty nieposiadające statusu organu administracji. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa jest państwową jednostką budżetową podległą Prezesowi Rady Ministrów i pełni funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego, natomiast Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych jest agencją wykonawczą realizującą zadania w zakresie tworzenia i udostępniania rezerw. Centra, agencje i instytuty mogą zapewniać analizy, koordynację, logistykę oraz wiedzę ekspercką, jednak wiążące rozstrzygnięcie musi pochodzić od organu wyposażonego w kompetencję ustawową[335].

Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej stanowią podstawowy instrument obrony państwa, nie są jednak centralnym organem administracji rządowej ani służbą administracyjną w znaczeniu przyjętym w niniejszym podrozdziale. Ich organizacja, użycie, dowodzenie i podporządkowanie podlegają odrębnemu reżimowi konstytucyjnemu i wojskowemu. Zachowanie tego rozróżnienia zapobiega mieszaniu funkcji administracyjnego kierowania z dowodzeniem wojskowym oraz pozwala właściwie określić podstawy wsparcia udzielanego organom cywilnym[336].

---

333 Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1490 ze zm.), przepisy dotyczące Inspekcji Transportu Drogowego; Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 1 ze zm., art. 109-112).

334 Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1131 ze zm., art. 1-14 i art. 145-148); Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., s. 64-72.

335 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 574 ze zm., art. 10-11); Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 733 ze zm., art. 26-35); M. Chodyka, Z. Ciekanowski, S. Żurawski, *System zarządzania kryzysowego*.., s. 35-49.

336 Konstytucja RP.., art. 26 i art. 134; Ustawa o obronie Ojczyzny.., przepisy ustrojowe dotyczące Sił Zbrojnych.

Typologię centralnych podmiotów wykonawczych przedstawia Rysunek 16. Klasyfikacja została oparta na dominującej funkcji, a nie na nazwie organizacyjnej. Wyróżnienie organów centralnych, służb, inspekcji i straży nie tworzy zamkniętego katalogu ani jednolitego reżimu prawnego; wskazuje jedynie podstawowe sposoby instytucjonalizacji zadań bezpieczeństwa. O dopuszczalności wydawania decyzji, prowadzenia kontroli, wykonywania czynności operacyjnych lub stosowania przymusu rozstrzyga właściwa ustawa[337].



Rysunek 16. Typologia centralnych podmiotów administracji rządowej wykonujących zadania bezpieczeństwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 636 ze zm.); Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 367 ze zm.); Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1312 ze zm.); Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 34 ze zm.); Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 902 ze zm.); Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 712 ze zm.); Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 157 ze zm.); Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, t.j. (Dz.U. z 2024 r. poz. 416 ze zm.); Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 281 ze zm.); Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, t.j. (Dz.U. z 2024 r. poz. 425 ze zm.); Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 656); Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1490 ze zm.); Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1131 ze zm.).

Rysunek 16 ukazuje hybrydowy charakter centralnego poziomu wykonawczego. Część podmiotów dysponuje własnymi kompetencjami

[337] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., s. 88-112; H. Izdebski, M. Kulesza, Administracja publiczna.., s. 155-177.

administracyjnymi, część wykonuje zadania operacyjne, a inne zapewniają analizę, koordynację, logistykę lub zaplecze techniczne. Różnice statusu muszą być uwzględniane w procedurach współdziałania, ponieważ skierowanie dyspozycji do niewłaściwego podmiotu, brak wymaganego upoważnienia albo utożsamienie urzędu z organem może prowadzić do opóźnienia, nieważności aktu lub naruszenia odpowiedzialności[338].

Tabela 11. Wybrane grupy centralnych podmiotów wykonujących zadania bezpieczeństwa

Grupa	Przykładowe podmioty	Dominujące zadania	Relacja ustrojowa
Służby porządku i ochrony	Policja, Straż Graniczna, Służba Ochrony Państwa	Ochrona ludzi, bezpieczeństwa i porządku publicznego, granic, osób oraz obiektów	Centralni komendanci lub szefowie podlegli właściwemu ministrowi na zasadach określonych w ustawie
Ratownictwo i ochrona ludności	Państwowa Straż Pożarna i struktury krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego	Ratownictwo, zwalczanie pożarów i miejscowych zagrożeń, wsparcie ochrony ludności	Komendant Główny PSP jako centralny organ administracji rządowej; struktura hierarchiczna i terenowa
Służby specjalne	ABW, AW, CBA, SKW, SWW	Rozpoznawanie i przeciwdziałanie zagrożeniom wewnętrznym, zewnętrznym, korupcyjnym i wojskowym	Szczególne reżimy podległości, nadzoru, kontroli parlamentarnej i ochrony informacji
Inspekcje sektorowe	Państwowa Inspekcja Sanitarna, Inspekcja Weterynaryjna, Inspekcja Ochrony Środowiska, Inspekcja Transportu Drogowego	Kontrola standardów sanitarnych, biologicznych, środowiskowych i transportowych	Centralny organ lub główny inspektor oraz struktury terenowe; nadzór właściwego ministra
Organy wyspecjalizowane	Prezes Państwowej Agencji Atomistyki, Szef Krajowej Administracji Skarbowej i inne organy sektorowe	Dozór techniczny, jądrowy, fiskalny, celny, regulacyjny i informacyjny	Właściwość krajowa i środki działania określone w ustawach sektorowych

[338] Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., s. 64-72; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*.., s. 183-211.

Grupa	Przykładowe podmioty	Dominujące zadania	Relacja ustrojowa
Jednostki wsparcia	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych, centra i instytuty	Analizy, koordynacja, rezerwy, logistyka i ekspertyza	Nie zawsze posiadają status organu; działają na podstawie ustawy, statutu lub aktu organizacyjnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 636 ze zm.); Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 367 ze zm.); Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1312 ze zm.); Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 34 ze zm.); Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 902 ze zm.); Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 712 ze zm.); Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 157 ze zm.); Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, t.j. (Dz.U. z 2024 r. poz. 416 ze zm.); Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 281 ze zm.); Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, t.j. (Dz.U. z 2024 r. poz. 425 ze zm.); Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 656); Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1490 ze zm.); Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1131 ze zm.).

Zestawienie potwierdza, że centralny poziom wykonawczy nie tworzy jednolitej kategorii ustrojowej. Poszczególne grupy różnią się zakresem władztwa, sposobem obsługi, relacją z właściwym ministrem, charakterem personelu oraz udziałem struktur terenowych. Prawidłowa kwalifikacja podmiotu jest konieczna nie tylko dla rekonstrukcji właściwości, lecz także dla określenia dopuszczalnych poleceń, zasad dostępu do informacji oraz mechanizmów odpowiedzialności[339].

Podległość, nadzór i koordynacja są odrębnymi typami relacji organizacyjnych. Podległość oznacza najszerszą więź hierarchiczną i może obejmować instrumenty kierownictwa przewidziane prawem. Nadzór ogranicza się do środków wyraźnie określonych ustawą i nie może być domniemywany. Koordynacja służy natomiast uzgadnianiu działań podmiotów zachowujących własną właściwość i nie prowadzi sama przez się do przejęcia ich kompetencji[340].

[339] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., s. 88-112; H. Izdebski, M. Kulesza, Administracja publiczna.., s. 155-177; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., s. 60-72.

[340] J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*.., s. 183-211; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., s. 99-112.

Minister ponoszący odpowiedzialność polityczną za dany obszar powinien dysponować prawnymi środkami uzyskiwania informacji, wyznaczania kierunków, kontroli wykorzystania zasobów oraz oceny rezultatów. Nie oznacza to prawa do ingerowania w każdą czynność operacyjną, ekspercką lub procesową. Profesjonalna autonomia służby albo organu specjalistycznego służy jakości działania, lecz musi być równoważona obowiązkiem raportowania, audytem, kontrolą zgodności i możliwością zakwestionowania rozstrzygnięcia[341].

Stosowanie środków przymusu bezpośredniego i broni palnej podlega zasadom legalności, konieczności, proporcjonalności i minimalizacji szkody. Uprawniony podmiot powinien każdorazowo ustalić ustawową przesłankę działania, dobrać środek adekwatny do zagrożenia, a następnie udokumentować jego użycie lub wykorzystanie. Hierarchiczność formacji nie uchyla osobistej odpowiedzialności funkcjonariusza za działanie oczywiście bezprawne ani obowiązku przełożonych do oceny zdarzenia i wdrożenia środków zapobiegawczych[342].

Przetwarzanie danych przez służby, inspekcje i organy centralne jest podstawowym warunkiem rozpoznawania zagrożeń, prowadzenia kontroli i podejmowania decyzji. Jednocześnie tworzy ryzyko naruszenia prywatności, wykorzystywania danych nieaktualnych, nieuprawnionego profilowania oraz wtórnego użycia informacji poza pierwotnym celem. System informacyjny powinien mieć wyraźną podstawę prawną, określony cel, zasady dostępu, retencji, korekty, rejestrowania operacji i audytu[343].

Wymiana informacji między podmiotami powinna być organizowana jako trwały proces obejmujący uzgodnione definicje, punkty kontaktowe, standardy jakości, klasyfikację ochronną, bezpieczne kanały przekazywania i potwierdzanie odbioru. Interoperacyjność nie ogranicza się do technicznej zdolności systemów do przesyłania danych; obejmuje również zgodność procedur, terminologii, progów eskalacji i rytmu decyzyjnego. Mechanizmy

---

341 Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 780 ze zm., art. 34-38); J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*.., s. 212-240.

342 Konstytucja RP.., art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3 i art. 41; Ustawa o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej.., art. 5-7 i art. 34-39.

343 Konstytucja RP.., art. 47 i art. 51; S. Wojciechowska-Filipek, Z. Ciekanowski, *Bezpieczeństwo funkcjonowania w cyberprzestrzeni: jednostki – organizacji – państwa*, wyd. II, CeDeWu, Warszawa 2019, s. 23-37; K. Liderman, *Bezpieczeństwo informacyjne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 45-69.

współpracy powinny zatem umożliwiać budowę wspólnego obrazu sytuacji bez znoszenia sektorowej odpowiedzialności[344].

Rozbudowane struktury terenowe służb i inspekcji umożliwiają łączenie standardu krajowego z rozpoznaniem lokalnym, lecz mogą ujawniać napięcia między pionem resortowym a administracją ogólną w województwie. Na poziomie centralnym występują ponadto zarówno ryzyko nakładania się kompetencji, jak i powstawania luk wobec nowych zjawisk. Nakładanie może zwiększać odporność i wzajemną kontrolę, jeżeli ustalono podmiot prowadzący i zakres odpowiedzialności; luka wymaga natomiast koordynacji, analizy prawnej i ewentualnej interwencji ustawodawczej, a nie tworzenia kompetencji w drodze praktyki[345].

Kontrola wewnętrzna obejmuje kierownictwo służbowe, inspekcję, kontrolę funkcjonalną, audyt, postępowania wyjaśniające i odpowiedzialność dyscyplinarną. Jej zaletą jest znajomość specyfiki organizacji i szybki dostęp do informacji, ograniczeniem zaś ryzyko zależności od kierownictwa oraz utrwalonych wzorców kultury organizacyjnej. Z tego względu kontrola wewnętrzna powinna pozostawać uzupełniona kontrolą zewnętrzną, parlamentarną i sądową[346].

Najwyższa Izba Kontroli kontroluje działalność administracji rządowej z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Jej przekrojowa pozycja umożliwia identyfikowanie problemów niewidocznych z perspektywy pojedynczego resortu, takich jak niespójność planów, niewykonanie zaleceń, wadliwe finansowanie albo brak koordynacji. Kontrola NIK nie zastępuje bieżącego kierownictwa, lecz dostarcza podstaw do usunięcia nieprawidłowości i rozliczenia organów odpowiedzialnych[347].

---

344 Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 20 ze zm., art. 8-15); T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*, Public Administration Review 2007, vol. 67, no. 6, s. 1059-1066, DOI: 10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x; M. Chodyka, Z. Ciekanowski, S. Żurawski, *System zarządzania kryzysowego*.., s. 35-49.

345 Ustawa o zarządzaniu kryzysowym.., art. 14-20; A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration*, Public Administration 2016, vol. 94, no. 2, s. 289-298, DOI: 10.1111/padm.12264; H. Spustek, A. Paluch, *Struktura systemu bezpieczeństwa narodowego Polski*.., s. 436-440.

346 Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 158, art. 3-5); J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*.., s. 45-78.

347 Konstytucja RP.., art. 203; Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, t.j. (Dz.U. z 2022 r. poz. 623 ze zm., art. 2-5).

Kontrola parlamentarna służy demokratycznej ocenie polityki bezpieczeństwa, wydatków publicznych i działalności organów wykonawczych. Jest wykonywana między innymi przez interpelacje, zapytania, komisje sejmowe, rozpatrywanie informacji rządu oraz szczególne mechanizmy odnoszące się do służb specjalnych. Ochrona informacji niejawnych może uzasadniać ograniczenie jawności określonych czynności, nie może jednak prowadzić do wyłączenia odpowiedzialności politycznej ani pozbawienia parlamentu dostępu do niezbędnej wiedzy[348].

Kontrola sądowa i prokuratorska zapewnia niezależną ocenę legalności aktów, czynności ingerencyjnych oraz odpowiedzialności karnej i cywilnej. Uzupełnia ją działalność Rzecznika Praw Obywatelskich, który bada naruszenia praw i wolności, występuje do organów, uczestniczy w postępowaniach i może inicjować kontrolę konstytucyjną. Szczególne reżimy ochrony informacji mogą wpływać na sposób prowadzenia postępowania, lecz nie powinny pozbawiać jednostki istoty prawa do środka ochrony[349].

Odpowiedzialność kierownictwa obejmuje nie tylko reakcję na stwierdzone naruszenie, lecz także projektowanie systemu zapobiegania. Kierownik centralnego organu odpowiada za organizację pracy, podział obowiązków, system upoważnień, bezpieczeństwo informacji, ciągłość działania, szkolenie kadr i monitorowanie ryzyka. W środowisku cyfrowym obowiązki te obejmują również zarządzanie incydentami, audyt bezpieczeństwa, kontrolę dostawców oraz utrzymywanie trybów alternatywnych na wypadek niedostępności systemów teleinformatycznych[350].

Ocena sprawności służb i organów nie może opierać się wyłącznie na liczbie przeprowadzonych kontroli, interwencji lub czynności operacyjnych. Mierniki aktywności powinny być uzupełnione oceną jakości rozpoznania, czasu reakcji, legalności, skuteczności współpracy i zdolności zapobiegania eskalacji. Istotne znaczenie ma również kultura organizacyjna umożliwiająca

---

348 Konstytucja RP.., art. 95 ust. 2 i art. 115; Ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.., art. 3 ust. 3; Ustawa o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego.., art. 3 ust. 3.

349 Konstytucja RP.., art. 45, art. 77, art. 184 oraz art. 208-212; Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, t.j. (Dz.U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm., art. 1-16).

350 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm., art. 68-71); Ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa.., art. 8-15; S. Wojciechowska-Filipek, Z. Ciekanowski, Bezpieczeństwo funkcjonowania w cyberprzestrzeni.., s. 23-37.

zgłaszanie błędów, ochronę osób działających w dobrej wierze, analizę po zdarzeniu oraz rozróżnianie naruszenia indywidualnego od wad systemowych. Profesjonalizacja wymaga stałego szkolenia prawnego, operacyjnego, technicznego i etycznego[351].

Zależność od podmiotów prywatnych zwiększa się wraz z wykorzystywaniem zewnętrznych dostawców technologii, operatorów infrastruktury, laboratoriów i usług utrzymaniowych. Umowa nie może przenosić publicznej kompetencji ani pozbawiać organu kontroli nad danymi, ciągłością działania i możliwością odtworzenia zasobów. Podobne wymagania dotyczą współpracy międzynarodowej: wymiana informacji w sieciach unijnych i sojuszniczych powinna być zgodna z prawem, powiązana z krajowym procesem decyzyjnym i respektować ograniczenia celu oraz dalszego udostępniania danych[352].

Zdolność centralnych podmiotów do współdziałania powinna być regularnie sprawdzana przez ćwiczenia obejmujące łączność, przekazywanie informacji, interpretację procedur, działanie przy ograniczonej funkcjonalności i zastępowalność zasobów. Redundancja zwiększa odporność jedynie wtedy, gdy została zaprojektowana i nie prowadzi do sprzecznych dyspozycji. W przedsięwzięciach wielopodmiotowych konieczne jest zatem wskazanie podmiotu prowadzącego albo koordynującego, odpowiedzialnego za wspólny obraz sytuacji, harmonogram, rozstrzyganie rozbieżności i raport końcowy[353].

Organy dozorcze i regulacyjne działające w sektorach technicznych wymagają odpowiedniej niezależności eksperckiej, która chroni standard bezpieczeństwa przed doraźną presją polityczną lub gospodarczą. Niezależność nie wyłącza związania prawem, kontroli sądowej ani obowiązku uzasadniania kryteriów działania. Równie istotna jest komunikacja publiczna służb i organów: powinna być terminowa, spójna i oparta na potwierdzonych danych,

---

351 J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*.., s. 31-44; J. Wołejszo, *Organizacja pracy kierownika w organizacji zhierarchizowanej*, Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej 2013, nr 2(91), s. 17-30; A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions*.., s. 295-298; Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2008 r. Nr 227, poz. 1505 ze zm.), przepisy dotyczące rozwoju zawodowego i odpowiedzialności.

352 *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*.., s. 9-15; S. Wojciechowska-Filipek, Z. Ciekanowski, Bezpieczeństwo funkcjonowania w cyberprzestrzeni.., s. 93-116; M. Chodyka, Z. Ciekanowski, S. Żurawski, *System zarządzania kryzysowego*.., s. 87-101.

353 Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej.., przepisy dotyczące szkoleń i ćwiczeń; A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions*.., s. 295-298; T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach*.., s. 1061-1066.

a zarazem respektować ochronę informacji operacyjnych, danych osobowych i informacji o podatnościach. Wnioski z operacji, kontroli i ćwiczeń powinny być przypisywane konkretnym właścicielom oraz monitorowane aż do zakończenia działań naprawczych[354].

Sieć nadzoru, kontroli i odpowiedzialności otaczającą centralny podmiot bezpieczeństwa przedstawia Rysunek 17. Model obejmuje sześć wzajemnie uzupełniających się mechanizmów: kierownictwo i nadzór, kontrolę państwową, kontrolę parlamentarną, kontrolę prawną, ochronę praw jednostki oraz odpowiedzialność wewnętrzną. Wspólnym warunkiem ich skuteczności jest prawidłowe przypisanie kompetencji i zasobów, zachowanie śladu decyzyjnego oraz zapewnienie kontrolującym dostępu do informacji koniecznych do odtworzenia przesłanek działania[355].



Rysunek 17. Mechanizmy nadzoru, kontroli i odpowiedzialności centralnych podmiotów bezpieczeństwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.); Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 158 ze zm.); Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 636 ze zm.); Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 367 ze zm.); Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1312 ze zm.); Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, t.j. (Dz.U. z 2025 r.

[354] Prawo atomowe.., przepisy dotyczące dozoru jądrowego; K. Liderman, *Bezpieczeństwo informacyjne*.., s. 45-69; Ustawa o kontroli w administracji rządowej.., art. 40-52; Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP.., s. 211-223.

[355] Konstytucja RP.., art. 95 ust. 2, art. 203 i art. 208-212; Ustawa o kontroli w administracji rządowej.., art. 3-5; Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli.., art. 2-5; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*.., s. 15-78.

poz. 902 ze zm.); Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 712 ze zm.); Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 157 ze zm.).

Tabela 12. Mechanizmy odpowiedzialności centralnych organów, służb, inspekcji i straży

Mechanizm	Podmiot kontrolujący	Przedmiot oceny	Typowy rezultat
Kierownictwo i nadzór	Prezes Rady Ministrów, właściwy minister, organ nadrzędny	Zgodność z polityką państwa, organizacja, zasoby i wykonanie zadań	Wytyczne, polecenia, zalecenia i zmiany organizacyjne – w granicach ustawy
Kontrola rządowa i audyt	Komórki kontroli, audyt wewnętrzny i właściwe organy administracji rządowej	Legalność, rzetelność, gospodarność, skuteczność i adekwatność systemu kontroli	Wnioski pokontrolne, działania naprawcze i monitorowanie ich wykonania
Najwyższa Izba Kontroli	Najwyższa Izba Kontroli	Legalność, gospodarność, celowość i rzetelność działania	Wystąpienie pokontrolne, informacja dla Sejmu, zawiadomienia i wnioski systemowe
Kontrola parlamentarna	Sejm i jego komisje, w tym mechanizmy właściwe dla służb specjalnych	Polityka, wydatki, przestrzeganie prawa i odpowiedzialność członków rządu	Informacje, dezyderaty, wnioski i odpowiedzialność polityczna
Kontrola sądowa i prokuratorska	Sądy administracyjne i powszechne oraz prokuratura	Legalność aktów, odpowiedzialność karna i cywilna, stosowanie środków ingerencyjnych	Uchylenie lub stwierdzenie nieważności aktu, odszkodowanie, odpowiedzialność karna
Ochrona praw jednostki	Rzecznik Praw Obywatelskich oraz inne organy ochrony praw	Poszanowanie praw i wolności oraz dostęp do skutecznego środka ochrony	Wystąpienia, udział w postępowaniach, inicjowanie kontroli i zmian prawa
Odpowiedzialność wewnętrzna	Przełożeni, komórki kontroli, rzecznicy dyscyplinarni i komisje	Naruszenie obowiązków służbowych, etyki, bezpieczeństwa informacji i procedur	Odpowiedzialność dyscyplinarna, szkolenie, korekta procedur i zmiany organizacyjne

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.); Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 158 ze zm.); Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1691 ze zm.); Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1484 ze zm.).

Rysunek 17 i Tabela 12 wskazują, że rozliczalność centralnych podmiotów bezpieczeństwa ma charakter wielopoziomowy. Żaden pojedynczy mechanizm nie jest wystarczający: nadzór ministra nie zastępuje sądu, kontrola parlamentarna nie pełni funkcji bieżącego kierownictwa, a kontrola wewnętrzna wymaga możliwości niezależnej weryfikacji. Centralne organy administracji rządowej, służby, inspekcje i straże tworzą specjalistyczną warstwę wykonawczą państwa, której przewagą są wiedza, gotowość, hierarchia i dostęp do szczególnych instrumentów. Cechy te muszą jednak pozostawać powiązane z legalnością, koordynacją, ochroną praw jednostki i zdolnością do uczenia się. Decyzje centralne uzyskują pełne znaczenie dopiero przez wykonanie w określonej przestrzeni terytorialnej, dlatego dalsza analiza obejmuje pozycję wojewody oraz organizację rządowej administracji zespolonej i niezespolonej w województwie[356].

[356] Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., s. 69-77; M. Chodyka, Z. Ciekanowski, S. Żurawski, *System zarządzania kryzysowego*.., s. 35-49; A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions*.., s. 289-298.

IV.
TERENOWA ADMINISTRACJA RZĄDOWA W SPRAWACH BEZPIECZEŃSTWA

4.1. POZYCJA USTROJOWA I ZADANIA WOJEWODY W SFERZE BEZPIECZEŃSTWA

Pozycja wojewody w sprawach bezpieczeństwa wynika z konstytucyjnego modelu administracji rządowej w województwie. Zgodnie z art. 152 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przedstawicielem Rady Ministrów w województwie jest wojewoda. Konstrukcja ta wyklucza traktowanie wojewody jako organu reprezentującego wyłącznie pojedynczy resort albo wyspecjalizowaną dziedzinę administracji. Jego mandat ma charakter ogólnorządowy, terytorialny i integracyjny, ponieważ służy zapewnieniu obecności państwa oraz wykonywaniu polityki Rady Ministrów na obszarze województwa[357].

Status przedstawiciela Rady Ministrów odróżnia wojewodę od kierowników wyspecjalizowanych organów terenowych. Organ sektorowy odpowiada zasadniczo za prawidłowe wykonywanie określonej dziedziny administracji, natomiast wojewoda powinien ujmować województwo jako całość organizacyjną, społeczną i infrastrukturalną. W sferze bezpieczeństwa wymaga to łączenia perspektywy porządku publicznego, ratownictwa, ochrony ludności, zdrowia publicznego, infrastruktury, środowiska, obronności, informacji i komunikacji publicznej[358].

---

[357] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 152); Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 428, art. 3).

[358] W. Kitler, *System bezpieczeństwa narodowego RP – aspekty prawno-organizacyjne*, Wiedza Obronna 2019, t. 268, nr 3, s. 5-33; H. Spustek, A. Paluch, *Struktura systemu bezpieczeństwa narodowego Polski*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie 2017, nr 100, s. 428-440.

Wojewoda jest organem monokratycznym, co sprzyja jednoznacznemu przypisaniu odpowiedzialności i ułatwia podejmowanie rozstrzygnięć w warunkach presji czasu. Monokratyczność nie oznacza jednak swobody działania poza prawem. Każda czynność wojewody musi mieścić się w granicach właściwości, mieć podstawę w normie kompetencyjnej i respektować kompetencje innych organów. W sprawach bezpieczeństwa szczególne znaczenie ma odróżnianie kierunku polityki rządu, administracyjnego polecenia, czynności koordynacyjnej, kontroli oraz ingerencji w indywidualną sprawę administracyjną[359].

Wojewodę powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Ustawowe wymagania dotyczą między innymi obywatelstwa, wykształcenia, doświadczenia kierowniczego, korzystania z pełni praw publicznych, niekaralności i nieposzlakowanej opinii. Model powołania łączy element zaufania politycznego z minimalnym standardem profesjonalnym, co odpowiada charakterowi urzędu wymagającego jednocześnie lojalnego wykonywania polityki rządu i sprawnego kierowania aparatem administracyjnym[360].

Polityczny sposób obsadzania stanowiska nie zwalnia wojewody z obowiązku profesjonalnego, bezstronnego i zgodnego z prawem wykonywania zadań. Zaufanie polityczne może ułatwiać przełożenie priorytetów rządu na działania terenowe, lecz nie może zastępować oceny prawnej, analizy ryzyka, wiedzy fachowej służb ani ochrony praw jednostki. Istotną przeciwwagę dla zmienności kierownictwa politycznego stanowi urząd wojewódzki jako aparat pomocniczy zapewniający pamięć instytucjonalną i ciągłość działania[361].

Prezes Rady Ministrów kieruje działalnością wojewody i sprawuje nad nią nadzór z punktu widzenia zgodności z polityką Rady Ministrów. Minister właściwy do spraw administracji publicznej kontroluje działalność wojewody

---

359 Konstytucja RP, art. 7; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 88-112; M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 105-134.

360 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, art. 6; J. Wołejszo, *Organizacja pracy kierownika w organizacji zhierarchizowanej*, Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej 2013, nr 2(91), s. 17-30.

361 J. Supernat, *Pojęcie administracji*, Przegląd Prawa i Administracji 2020, t. 120/2, DOI: 10.34616/23.20.06650; M. Grzeszczuk, A. Grzesiak, *Public Administration – Legal Regulations and Its Division and Organization*, Journal of Modern Science 2024, t. 57, Special Issue 3, s. 278-301, DOI: 10.13166/jms/191114.

pod względem zgodności z prawem, rzetelności i gospodarności. Rozdzielenie tych płaszczyzn pozwala odróżnić kierownictwo polityczne od administracyjnej oceny jakości działania. W sprawach bezpieczeństwa oba wymiary muszą pozostawać powiązane: działanie ma realizować priorytet państwa, a zarazem być legalne, udokumentowane i racjonalne zasobowo[362].

Spory między wojewodami oraz spory między wojewodą a członkiem Rady Ministrów albo centralnym organem administracji rządowej rozstrzyga Prezes Rady Ministrów. Mechanizm ten chroni jednolitość polityki państwa i przeciwdziała utrwalaniu rozbieżnych praktyk terytorialnych. W sytuacjach wymagających szybkiego współdziałania wielu pionów administracji rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego lub organizacyjnego może przesądzać o terminowym uruchomieniu zasobów i spójności komunikacji publicznej[363].

Wojewoda wykonuje zadania przy pomocy urzędu wojewódzkiego. Urząd nie jest odrębnym organem administracji, lecz aparatem pomocniczym zapewniającym obsługę prawną, organizacyjną, finansową, informacyjną i kadrową. W jego strukturze funkcjonują komórki właściwe między innymi w sprawach bezpieczeństwa, zarządzania kryzysowego, ochrony ludności, spraw obronnych, kontroli, nadzoru prawnego oraz obsługi zespołów wojewódzkich. Jakość tego aparatu bezpośrednio wpływa na możliwość przekształcenia formalnych kompetencji wojewody w realną zdolność działania[364].

Aparat pomocniczy wojewody powinien zapewniać ciągłość niezależnie od zmian personalnych na stanowiskach kierowniczych. W praktyce bezpieczeństwa zasadnicze znaczenie mają aktualne plany, rejestry decyzji, wykazy zasobów, listy kontaktowe, bezpieczne kanały łączności, procedury zastępstw oraz utrzymywanie stałych relacji roboczych z organami sektorowymi. Wojewoda może skutecznie integrować działania tylko wtedy, gdy urząd dysponuje

362 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, art. 8; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 183-240.

363 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, art. 10; T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*, Public Administration Review 2007, vol. 67, no. 6, s. 1059-1066, DOI: 10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x.

364 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, art. 13-20; E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 33-46.

zdolnością analityczną i potrafi w krótkim czasie przedstawić wiarygodny obraz sytuacji[365].

Ustawa określa wojewodę jako zwierzchnika rządowej administracji zespolonej w województwie. Zwierzchnictwo obejmuje kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności zespolonych służb, inspekcji i straży, zapewnianie warunków ich skutecznego działania oraz odpowiedzialność za rezultaty. Nie znosi ono ustawowych kompetencji kierowników tych podmiotów, lecz tworzy ramę, w której specjalizacja fachowa zostaje powiązana z terytorialną odpowiedzialnością za bezpieczeństwo województwa[366].

Wojewoda wykonuje także zadania organu rządowej administracji zespolonej. W części spraw rozstrzyga bezpośrednio, w innych działa za pośrednictwem kierowników zespolonych służb i inspekcji albo upoważnionych pracowników urzędu. Z perspektywy jednostki istotne jest, aby złożona organizacja administracji nie zacierała organu właściwego, trybu odwoławczego i odpowiedzialności za rozstrzygnięcie. Z perspektywy bezpieczeństwa równie istotne jest szybkie wskazanie podmiotu zobowiązanego do działania[367].

Wojewoda pozostaje również organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie legalności. Funkcja ta ma znaczenie systemowe, ponieważ znaczna część zadań wpływających na bezpieczeństwo mieszkańców jest wykonywana przez gminy i powiaty. Nadzór legalności nie przekształca wojewody w organ kierujący samorządem; służy ochronie jednolitości porządku prawnego oraz zgodności działania jednostek samorządu terytorialnego z ustawami[368].

Pozycję wojewody można przedstawić jako układ relacji łączących centrum rządowe, aparat wojewódzki, administrację zespoloną, organy niezespolone, samorząd oraz inne podmioty współdziałające. Układ ten nie stanowi

---

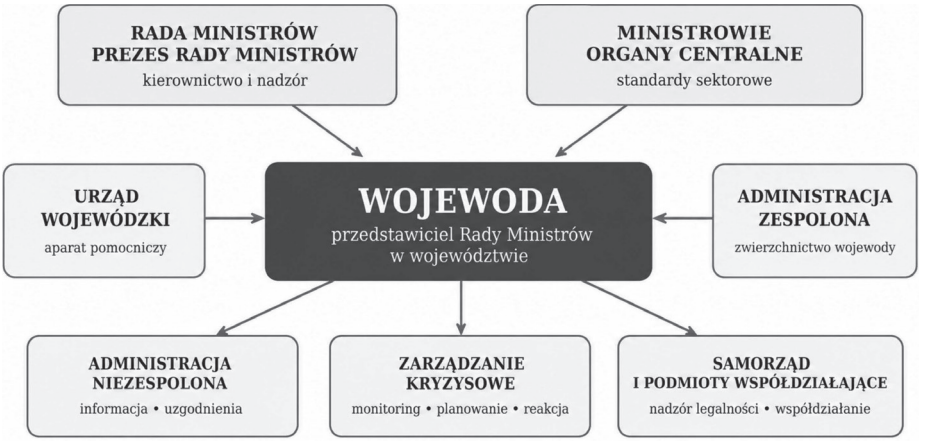
365 A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration*, Public Administration 2016, vol. 94, no. 2, s. 289-298, DOI: 10.1111/padm.12264.

366 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, art. 3 ust. 1 pkt 2 i art. 51; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*, Journal of Modern Science 2025, t. 63, nr 3, s. 56-77, DOI: 10.13166/jms/209289.

367 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, art. 3 ust. 1 pkt 3 oraz art. 53-55; Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. (Dz.U. z 2024 r. poz. 572 ze zm., art. 17).

368 Konstytucja RP, art. 15, art. 16 i art. 171; Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, art. 3 ust. 1 pkt 4; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., s. 257-278.

hierarchii absolutnej. Obejmuje różne więzi prawne: kierownictwo i nadzór Prezesa Rady Ministrów, standardy i wytyczne właściwych ministrów, zwierzchnictwo nad administracją zespoloną, instrumenty koordynacyjne wobec administracji niezespolonej oraz nadzór legalności i współdziałanie z samorządem. Właściwe rozpoznanie rodzaju więzi jest warunkiem legalnego doboru instrumentu[369].



Rysunek 18. Pozycja wojewody w systemie terenowej administracji rządowej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.); Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 428 ze zm.).

Rysunek 18 wskazuje, że wojewoda jest terytorialnym węzłem administracji rządowej, a nie samodzielnym centrum wszystkich kompetencji publicznych. Najsilniejsza więź organizacyjna łączy go z urzędem wojewódzkim i administracją zespoloną. Wobec administracji niezespolonej zasadnicze znaczenie mają informacja, uzgodnienia i środki przewidziane w ustawie, natomiast wobec samorządu – nadzór legalności oraz współdziałanie. Taki układ pozwala zachować specjalizację sektorową, lecz wymaga wysokiej jakości

[369] Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, art. 3, art. 22, art. 25-28 i art. 51; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2004, s. 155-177.

koordynacji, ponieważ jedno zdarzenie może uruchamiać kilka reżimów kompetencyjnych równocześnie[370].

Wykonywanie polityki Rady Ministrów w województwie oznacza dostosowywanie jej celów do warunków terytorialnych, organizowanie współdziałania organów administracji rządowej i samorządowej oraz ocenę, czy działania terenowe pozostają zgodne z priorytetami państwa. Wojewoda nie tworzy odrębnej polityki bezpieczeństwa konkurencyjnej wobec polityki rządu. Może natomiast identyfikować lokalne uwarunkowania, sygnalizować ryzyka i przedstawiać centrum rządowemu potrzebę korekty środków, standardów albo finansowania[371].

Szczególne znaczenie ma ustawowe zadanie zapewniania współdziałania wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie oraz kierowania ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniom życia, zdrowia lub mienia, zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich oraz przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych. Przepis ten przyznaje wojewodzie szeroki mandat koordynacyjny, jednak jego wykonywanie wymaga poszanowania kompetencji organów fachowych[372].

Sformułowanie o kierowaniu działalnością organów działających w województwie powinno być interpretowane funkcjonalnie i ściśle. Nie ustanawia ono generalnego uprawnienia do przejmowania każdej sprawy prowadzonej przez organ sektorowy. Jego znaczenie ujawnia się zwłaszcza w sytuacjach, w których zwykłe mechanizmy współpracy nie wystarczają do ochrony życia, zdrowia, mienia, środowiska, bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego. Sprawność działania nie może jednak prowadzić do zatarcia właściwości ani odpowiedzialności fachowej[373].

---

370 M. Czuryk, K. Kaczmarek, E.M. Włodyka, *The Status of Government Administration in the Polish Legal System*, Review of European and Comparative Law 2020, t. 41, nr 2, s. 91-107, DOI: 10.31743/recl.7074; Z. Leoński, *Nauka administracji*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 102-118.

371 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, art. 22 pkt 1; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., s. 69-77.

372 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, art. 22 pkt 2; M. Chodyka, Z. Ciekanowski, S. Żurawski, *System zarządzania kryzysowego*.., s. 35-49.

373 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, art. 22 i art. 25; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., s. 88-112.

Do zadań wojewody należy również ocena stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa, opracowywanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią oraz ogłaszanie i odwoływanie pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego. Zadania te dobrze ilustrują terytorialny charakter odpowiedzialności wojewody. Zagrożenie hydrologiczne przekracza granice gmin i powiatów, wymaga wspólnego obrazu sytuacji, a jego przebieg zależy od infrastruktury, służb ratowniczych, zarządców wód, jednostek samorządu terytorialnego i administracji rządowej[374].

Wojewoda wykonuje także zadania z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa określone w odrębnych ustawach. W tej płaszczyźnie pełni funkcję łącznika między centralnym systemem przygotowań obronnych a podmiotami działającymi w województwie. Jego rola obejmuje organizowanie wykonania zadań, zapewnianie przepływu decyzji, kontrolowanie przygotowania struktur oraz integrowanie potencjału cywilnego. Rozproszenie podstaw prawnych zwiększa znaczenie spójnej obsługi prawnej i planistycznej w urzędzie wojewódzkim[375].

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym ustanawia wojewodę organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze województwa. Do jego zadań należy między innymi kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń, realizacja planowania cywilnego, organizowanie ćwiczeń i szkoleń oraz współdziałanie z właściwymi organami. Po nowelizacji z 2026 r. rola wojewody w obszarze infrastruktury krytycznej powinna być ujmowana szerzej: wojewoda, w zakresie swojej właściwości, uczestniczy w identyfikacji infrastruktury krytycznej, współpracuje z dyrektorem Rządowego Centrum Bezpieczeństwa oraz zapewnia bieżącą współpracę z operatorem infrastruktury krytycznej, zwłaszcza w zakresie wymiany informacji o zagrożeniach, dobrych praktyk, wsparcia merytorycznego, ochrony, odbudowy i działania w sytuacji kryzysowej. Nie oznacza to zastąpienia organów sektorowych; wojewoda porządkuje wymiar terytorialny,

---

374 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, art. 22 pkt 3; K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2010, s. 101-133.

375 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, art. 22 pkt 4; M. Kuliczkowski, *Dziedziny, zakres i zasady pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce*, Wiedza Obronna 2021, t. 275, nr 2, s. 29-42, DOI: 10.34752/2021-b275.

lokalne zależności infrastrukturalne i przepływ informacji między administracją rządową, samorządem, służbami i operatorami[376].

W wykonywaniu zadań zarządzania kryzysowego wojewodę wspierają wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego i wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego. Zespół ma charakter opiniodawczo-doradczy i pozwala integrować przedstawicieli kluczowych służb, inspekcji, straży, organów i ekspertów. Centrum zapewnia natomiast całodobowy obieg informacji, monitoring i obsługę działań. Skuteczność tych mechanizmów zależy od aktualności danych, zdolności do pracy w trybie ciągłym oraz rozdzielenia analizy, rekomendacji i decyzji wojewody[377].

Wojewoda jest również terytorialnym organem ochrony ludności i obrony cywilnej. Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej powierza mu kierowanie i koordynowanie realizacji zadań na obszarze województwa, nadzór nad wykonywaniem części zadań zleconych oraz wspieranie gmin, powiatów i podmiotów ochrony ludności. Regulacja wzmacnia związek między zarządzaniem kryzysowym, ochroną ludności, przygotowaniem obronnym i utrzymaniem podstawowych warunków funkcjonowania mieszkańców[378].

Rozszerzanie katalogu zadań wojewody wymaga przeciwdziałania kompetencjom wyłącznie deklaratywnym. Kompetencja ma wartość praktyczną wtedy, gdy towarzyszą jej personel, informacja, finansowanie, łączność, narzędzia prawne i możliwość uzyskania współdziałania innych podmiotów. Ocena pozycji wojewody nie powinna ograniczać się do wyliczenia przepisów. Powinna obejmować zdolność urzędu do przygotowania decyzji, udokumentowania przesłanek, zapewnienia wykonania i zweryfikowania skutków działania[379].

---

376 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 574, art. 14 ust. 1, ust. 2 pkt 1-3 i 7 oraz ust. 5, art. 3 pkt 2 i 3a, art. 6p, art. 6q ust. 1-3 oraz art. 6r ust. 1); M. Chodyka, Z. Ciekanowski, S. Żurawski, *System zarządzania kryzysowego*.., s. 50-72.

377 Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, art. 14-16; A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions*.., s. 289-298.

378 Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907 ze zm., art. 9 i art. 13); Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, art. 22 pkt 3a.

379 E. Knosala, *Zarys nauki administracji*.., s. 33-46; A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions*.., s. 289-298.

Wojewoda może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie. W sytuacjach nadzwyczajnych przewidzianych ustawą polecenia mogą być kierowane także do organów jednostek samorządu terytorialnego. Instrument ten służy uzyskaniu spójności działania, lecz podlega istotnym ograniczeniom. Nie może wkraczać w rozstrzyganie spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnej ani w ustawowo wyłączone czynności operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze i czynności z zakresu ścigania wykroczeń[380].

Ograniczenia polecenia chronią legalność, właściwość oraz fachową autonomię organów. W przeciwnym razie koordynacja mogłaby stać się nieformalną zmianą kompetencji. Jeżeli właściwy minister uzna, że polecenie skierowane do organu niezespolonego narusza prawo albo politykę rządu w danym dziale, może wstrzymać jego wykonanie i przedstawić sprawę Prezesowi Rady Ministrów. Mechanizm ten łączy potrzebę szybkiej reakcji terytorialnej z możliwością centralnej korekty[381].

Prawo żądania bieżących informacji i wyjaśnień od organów administracji rządowej działających w województwie stanowi podstawę koordynacji opartej na wiedzy. Wojewoda może zapoznawać się z tokiem spraw, z uwzględnieniem przepisów o ochronie informacji niejawnych i innych tajemnic prawnie chronionych. Informacja nie jest pomocą fakultatywną, lecz zasobem niezbędnym do wykonania odpowiedzialności terytorialnej. Dostęp do niej powinien być adekwatny do celu i zabezpieczony przed nieuprawnionym ujawnieniem[382].

Wojewoda kontroluje wykonywanie zadań przez organy rządowej administracji zespolonej, a w przypadkach uzasadnionych szczególnymi okolicznościami może kontrolować także organy administracji niezespolonej. Kontrola powinna dostarczać wiedzy o legalności, gospodarności, celowości i rzetelności działania, lecz nie zastępuje kierownictwa właściwego ministra albo centralnego organu administracji. Jej funkcją jest przede wszystkim ujawnienie

---

380 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, art. 25 ust. 1 i ust. 2; Kodeks postępowania administracyjnego, art. 6-7.

381 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, art. 25 ust. 3-4 i art. 10; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*.., s. 183-240.

382 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, art. 26; Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, t.j. (Dz.U. z 2024 r. poz. 632 ze zm., art. 1-5).

ryzyka systemowego na obszarze województwa i uruchomienie działań naprawczych[383].

Instrumentem normatywnym wojewody są akty prawa miejscowego, w tym rozporządzenia porządkowe wydawane w zakresie nieuregulowanym w przepisach powszechnie obowiązujących, gdy jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Szczególny charakter tego uprawnienia wymaga ścisłej oceny przesłanek, proporcjonalności i czasowości interwencji. Rozporządzenie porządkowe nie powinno zastępować brakującej kompetencji ustawowej[384].

W granicach prawa wojewoda może także zawierać porozumienia, udzielać upoważnień oraz organizować wykonywanie zadań przez aparat urzędu i podmioty współdziałające. Instrumenty te pozwalają dostosować wykonanie do warunków województwa, lecz nie mogą prowadzić do przeniesienia kompetencji, których ustawa nie pozwala delegować. Upoważnienie powinno określać zakres, podstawę i odpowiedzialność, a porozumienie – strony, zadania, finansowanie, wymianę informacji i sposób kontroli[385].

Wielość ról wojewody wymaga uporządkowania tytułów prawnych działania. Należy odróżnić funkcję przedstawiciela Rady Ministrów, zwierzchnika administracji zespolonej, organu administracji zespolonej, organu zarządzania kryzysowego, organu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz organu nadzoru legalności. Każda z tych ról ma odmienną podstawę, adresatów, formy działania i granice. Tabela 13 przedstawia je z perspektywy znaczenia dla bezpieczeństwa, bez wchodzenia w szczegółowe kompetencje sektorowe[386].

---

383 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, art. 28; Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, t.j. (Dz.U. z 2020 r. poz. 224 ze zm., art. 4-5).

384 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, art. 59-60; Konstytucja RP, art. 87 ust. 2 i art. 94; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., s. 147-169.

385 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, art. 13-20; M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne*.., s. 295-337.

386 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, art. 3, art. 22, art. 25-28 i art. 51; Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, art. 14; Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, art. 13.

Tabela 13. Ustrojowe role wojewody i ich znaczenie dla bezpieczeństwa

Rola wojewody	Istota	Znaczenie dla bezpieczeństwa	Podstawowe granice
Przedstawiciel Rady Ministrów	Wykonuje politykę rządu i chroni jej spójność terytorialną	Łączy priorytety centralne z warunkami województwa	Konstytucja, ustawy oraz kompetencje innych organów
Zwierzchnik administracji zespolonej	Kieruje, koordynuje i kontroluje podmioty zespolone	Integruje wyspecjalizowane zdolności w jednym układzie terytorialnym	Własne ustawowe kompetencje kierowników służb, inspekcji i straży
Organ administracji zespolonej	Rozstrzyga sprawy oraz wykonuje zadania przypisane wojewodzie	Zapewnia jednolitość i odpowiedzialność działania administracji rządowej w województwie	Właściwość rzeczowa, miejscowa i instancyjna
Organ zarządzania kryzysowego	Kieruje zadaniami na poziomie wojewódzkim	Zapewnia monitoring, planowanie, koordynację, reagowanie i obieg informacji	Podział zadań między szczeble administracji i podmioty sektorowe
Organ ochrony ludności i obrony cywilnej	Kieruje i koordynuje zdolności ochronne na obszarze województwa	Łączy przygotowanie, zasoby, ostrzeganie i ochronę ludności	Reżim ustawy szczególnej oraz podział kompetencji terytorialnych
Organ nadzoru legalności	Bada zgodność działań jednostek samorządu terytorialnego z prawem	Chroni jednolitość porządku prawnego i legalność działań lokalnych	Zakaz zastępowania samorządu w celowościowym kierowaniu zadaniami

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.); Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 428 ze zm.); Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 574 ze zm.); Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907 ze zm.).

Zestawienie potwierdza, że pojęcie wojewody nie oznacza jednej relacji ustrojowej. Ten sam organ może działać jako przedstawiciel rządu, zwierzchnik, organ administracyjny, koordynator, organ ochrony ludności albo nadzorca legalności. Błąd w identyfikacji roli może prowadzić do użycia niewłaściwego instrumentu lub do bezpodstawnego rozszerzenia ingerencji. Każde

rozstrzygnięcie powinno wskazywać nie tylko cel bezpieczeństwa, lecz także konkretną podstawę prawną i rodzaj wykonywanej kompetencji[387].

Instrumenty wojewody tworzą układ zróżnicowany pod względem stopnia władczości. Kierowanie i polecenia nadają działaniom wspólny kierunek; informacja, planowanie i zespoły tworzą podstawę decyzji; kontrola umożliwia ocenę wykonania; akty prawa miejscowego i decyzje wywołują bezpośrednie skutki prawne. Rysunek 19 porządkuje te instrumenty wokół zasady, że ich użycie musi być powiązane z podstawą prawną, właściwością, proporcjonalnością oraz ochroną praw i tajemnic[388].



Rysunek 19. Instrumenty wojewody w sferze bezpieczeństwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 428 ze zm.); Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 574 ze zm.).

Rysunek 19 pokazuje, że skuteczne kierowanie bezpieczeństwem w województwie nie polega na stałym stosowaniu środków władczych. W wielu sytuacjach podstawowe znaczenie ma pozyskanie informacji, uzgodnienie planu, zwołanie zespołu, wyznaczenie terminów, organizacja zasobów i kontrola realizacji. Polecenie, decyzja albo akt prawa miejscowego powinny

[387] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., s. 88-112; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*.., s. 183-240.

[388] Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, art. 22, art. 25-28 i art. 59-60; M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne*.., s. 295-337.

być stosowane wtedy, gdy wymaga tego ustawa, charakter zagrożenia albo potrzeba nadania działaniu wiążącej postaci[389].

Ważnym elementem odpowiedzialności wojewody jest dokumentowanie przesłanek i wykonania. Decyzja podjęta pod presją czasu może być prawidłowa, jeżeli organ potrafi wykazać podstawę prawną, zakres dostępnych informacji, ocenę ryzyka, rozważone warianty, treść rozstrzygnięcia oraz sposób monitorowania skutków. Brak dokumentacji utrudnia kontrolę, uczenie się organizacji i ochronę osób wykonujących polecenia w dobrej wierze[390].

Odpowiedzialność wojewody ma wymiar polityczny, administracyjny i prawny. Prezes Rady Ministrów może odwołać wojewodę, organy kontroli oceniają legalność i gospodarność działania, sądy administracyjne kontrolują akty i rozstrzygnięcia w granicach ustaw, a pracownicy urzędu ponoszą odpowiedzialność służbową, dyscyplinarną oraz – w odpowiednich przypadkach – cywilną lub karną. Wielość mechanizmów odpowiedzialności wymaga czytelnego przypisania decyzji, czynności i zaniechań[391].

Szczególnym wyzwaniem jest napięcie między szybkością a proceduralną starannością. Sytuacja zagrożenia może uzasadniać skrócenie czasu analizy i wykorzystanie uproszczonych kanałów komunikacji, lecz nie znosi zasady legalizmu. Administracja powinna wcześniej przygotować wzory poleceń, ścieżki uzgodnień, listy kontaktowe, procedury zastępstw i kryteria eskalacji, aby wymogi prawne nie były rekonstruowane dopiero w trakcie zdarzenia[392].

---

389 R.B. Denhardt, J.V. Denhardt, *The New Public Service: Serving Rather than Steering*, Public Administration Review 2000, vol. 60, no. 6, s. 549-559; A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions*.., s. 289-298.

390 Ustawa o kontroli w administracji rządowej, art. 5-7; Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r., t.j. (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm., art. 68).

391 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, art. 6 i art. 8; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*.., s. 183-240; Konstytucja RP, art. 77 ust. 1.

392 K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, Zarządzanie kryzysowe.., s. 101-133; A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions*.., s. 289-298.

Tabela 14. Instrumenty prawne i organizacyjne wojewody w sferze bezpieczeństwa

Instrument	Podstawowa funkcja	Adresaci lub obszar	Ryzyko wymagające kontroli
Kierowanie i koordynacja	Ustalenie wspólnego kierunku, priorytetów i sposobu współdziałania	Administracja działająca w województwie	Zastępowanie organów w ich ustawowych kompetencjach
Polecenie	Uzyskanie wiążącego wykonania określonego działania	Organy administracji rządowej; wyjątkowo organy JST	Przekroczenie właściwości lub ingerencja w sprawy wyłączone
Żądanie informacji i wyjaśnień	Budowa wspólnego obrazu sytuacji	Organy administracji rządowej działające w województwie	Naruszenie tajemnic, nadmiarowość danych i brak zabezpieczeń
Kontrola	Ocena legalności, gospodarności, celowości i rzetelności	Administracja zespolona; wyjątkowo administracja niezespolona	Dublowanie nadzoru fachowego i brak wykonania zaleceń
Planowanie i zespoły	Przygotowanie wariantów, uzgodnienie działań i ćwiczenie procedur	Podmioty wojewódzkiego systemu bezpieczeństwa	Formalizm planów, nieaktualność danych i brak właściciela zadania
Akty prawa miejscowego i decyzje	Wywołanie skutków prawnych w formach przewidzianych ustawą	Adresaci norm i indywidualnych rozstrzygnięć	Nieproporcjonalność, brak podstawy i naruszenie praw jednostki

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 428 ze zm.).

Tabela 14 potwierdza, że żaden instrument wojewody nie ma charakteru uniwersalnego. Polecenie zapewnia wiążący charakter działania, lecz podlega najsilniejszym ograniczeniom. Informacja i planowanie są mniej ingerencyjne, ale wymagają zaufania, interoperacyjności i aktualności danych. Kontrola dostarcza diagnozy, lecz nie zastępuje wykonania zaleceń. Dojrzałość wojewódzkiego systemu bezpieczeństwa polega na doborze środka adekwatnego do problemu oraz na zachowaniu możliwości korekty, gdy skutki działania odbiegają od założeń[393].

Wojewoda pełni także funkcję organu o kompetencji ogólnej w sprawach administracji rządowej w województwie niezastrzeżonych dla innych organów. Kompetencja ta nie jest klauzulą pozwalającą dowolnie przejmować zadania sektorowe. Stanowi mechanizm zapobiegający luce organizacyjnej.

[393] E. Knosala, *Zarys nauki administracji*.., s. 33-46; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., s. 88-112.

Przed podjęciem działania należy ustalić, czy ustawa rzeczywiście nie wskazuje organu właściwego oraz czy planowany środek mieści się w formach działania dopuszczalnych dla wojewody[394].

Status organu wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego wzmacnia gwarancyjną funkcję wojewody. Kontrola instancyjna służy nie tylko korekcie indywidualnego rozstrzygnięcia, lecz także ujednolicaniu praktyki organów pierwszej instancji. W sprawach związanych z bezpieczeństwem szybkość działania nie może eliminować prawa strony do odwołania, dostępu do akt i uzasadnienia, chyba że przepis szczególny w sposób wyraźny i zgodny z Konstytucją przewiduje odmienny tryb[395].

Funkcja reprezentowania Skarbu Państwa w zakresie określonym ustawami ma również znaczenie dla bezpieczeństwa. Dotyczy nieruchomości, infrastruktury, zasobów i innych składników majątkowych wykorzystywanych do realizacji zadań publicznych. Zarządzanie majątkiem powinno uwzględniać odporność, dostępność zastępczą, bezpieczeństwo użytkowania, koszty utrzymania oraz możliwość wykorzystania w sytuacji zagrożenia. Niedostateczne rozpoznanie stanu majątku może ograniczyć wykonanie zadania mimo istnienia formalnej kompetencji[396].

Terytorialny charakter urzędu nie oznacza, że wojewoda działa wyłącznie w izolacji od innych województw. Zagrożenia hydrologiczne, transportowe, energetyczne, środowiskowe, zdrowotne i migracyjne często przekraczają granice administracyjne regionów. Wojewodowie powinni uzgadniać informacje, priorytety i wykorzystanie zasobów, a spory wymagające rozstrzygnięcia przekazywać Prezesowi Rady Ministrów. Wspólne ćwiczenia i kompatybilne procedury ograniczają ryzyko, że granica województwa stanie się barierą działania państwa[397].

W praktyce wojewoda musi również zarządzać relacją między informacją jawną i chronioną. Część decyzji bezpieczeństwa wymaga szybkiego poinformowania ludności, a część danych dotyczących zdolności, podatności

---

394 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, art. 3 ust. 1 pkt 5; M. Czuryk, K. Kaczmarek, E.M. Włodyka, The Status of Government Administration.., s. 91-107.

395 Kodeks postępowania administracyjnego, art. 17, art. 127 i art. 129; Konstytucja RP, art. 78.

396 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, art. 3 ust. 1 pkt 6; Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej 2023 – tekst jednolity*, Warszawa 2023, s. 5-16.

397 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, art. 10 i art. 22; T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach*.., s. 1059-1066.

infrastruktury, działań służb lub planów reagowania podlega ochronie. Urząd powinien posiadać procedury rozdzielające materiał analityczny, decyzję wewnętrzną i komunikat publiczny. Pozwala to ograniczyć zarówno ryzyko nieuprawnionego ujawnienia informacji, jak i ryzyko opóźnienia ostrzeżenia[398].

Ocena pracy wojewody w sferze bezpieczeństwa powinna obejmować zdolność przewidywania, przygotowania i utrzymywania gotowości, a nie tylko przebieg interwencji po wystąpieniu zdarzenia. Mierniki mogą dotyczyć aktualności planów, wykonania ćwiczeń, czasu przekazywania informacji, stopnia realizacji zaleceń kontrolnych, gotowości do pracy w trybie ciągłym oraz zdolności aparatu do działania przy ograniczonej dostępności zasobów. Takie podejście ogranicza ocenianie administracji wyłącznie przez działania widoczne podczas kryzysu[399].

Pozycja wojewody w systemie bezpieczeństwa jest zatem silna, lecz prawnie ograniczona. Jej istotą jest łączenie terytorialnej odpowiedzialności państwa z sektorową fachowością wyspecjalizowanych organów. Wojewoda powinien nadawać wspólny kierunek, uzyskiwać informację, uruchamiać instrumenty przewidziane prawem i rozliczać wykonanie, nie naruszając właściwości organów fachowych, samodzielności samorządu oraz gwarancji praw jednostki. Tak rozumiana rola stanowi podstawę sprawnego funkcjonowania administracji rządowej w województwie[400].

4.2. RZĄDOWA ADMINISTRACJA ZESPOLONA W WOJEWÓDZTWIE

Zespolenie administracyjne stanowi ustrojowy mechanizm terytorialnej integracji wyspecjalizowanych struktur administracji rządowej. Jego istota polega na skupieniu odpowiedzialności za spójność działania administracji w województwie wokół wojewody, przy jednoczesnym zachowaniu ustawowej

---

398 Ustawa o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r., t.j. (Dz.U. z 2022 r. poz. 902, art. 1 i art. 5); Ustawa o ochronie informacji niejawnych, art. 1-5; K. Liderman, *Bezpieczeństwo informacyjne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.

399 Ustawa o kontroli w administracji rządowej, art. 4-7; A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions*.., s. 289-298; M. Chodyka, Z. Ciekanowski, S. Żurawski, *System zarządzania kryzysowego*.., s. 73-96.

400 Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., s. 69-77; W. Kitler, *System bezpieczeństwa narodowego RP*.., s. 5-33.

odrębności, właściwości i profesjonalnego charakteru służb, inspekcji oraz straży. Konstrukcja ta nie prowadzi do organizacyjnego ujednolicenia wszystkich podmiotów ani do zniesienia ich kompetencji, lecz tworzy ramy kierowania, koordynacji, kontroli i odpowiedzialności za wykonanie zadań państwa w określonej przestrzeni terytorialnej[401].

Uzasadnieniem zespolenia jest konieczność pogodzenia dwóch wartości organizacyjnych: sektorowej specjalizacji i jedności działania państwa. Wyspecjalizowany organ dysponuje wiedzą fachową, procedurami i zasobami właściwymi dla określonej dziedziny, jednak współczesne zagrożenia rzadko mieszczą się w granicach jednego sektora. Katastrofa budowlana, zagrożenie epidemiczne, skażenie środowiska albo rozległa awaria infrastrukturalna mogą jednocześnie uruchamiać kompetencje kilku organów. Integracja terytorialna ma zapewniać, aby ich odrębne działania składały się na jeden, prawnie uporządkowany rezultat[402].

Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie określa wojewodę jako zwierzchnika rządowej administracji zespolonej. W tym charakterze wojewoda kieruje jej działalnością, zapewnia jej koordynację, kontroluje wykonywanie zadań, stwarza warunki skutecznego działania oraz ponosi odpowiedzialność za rezultaty. Poszczególne elementy tej normy wyznaczają odmienne funkcje: kierowanie służy nadaniu wspólnego kierunku, koordynacja uzgadnianiu aktywności odrębnych podmiotów, kontrola ocenie wykonania, natomiast zapewnianie warunków odnosi się do organizacji, zasobów, informacji i aparatu pomocniczego[403].

Zwierzchnictwo wojewody nie ma charakteru nieograniczonego. Kierownicy wojewódzkich służb, inspekcji i straży mogą występować jako organy administracji albo kierownicy wyspecjalizowanych struktur wyposażonych we własne kompetencje do wydawania decyzji, prowadzenia kontroli, stosowania

---

401 Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 428 ze zm., art. 51-55); H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2004, s. 93-101.

402 T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*, Public Administration Review 2007, vol. 67, no. 6, s. 1059-1066, DOI: 10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x; A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration*, Public Administration 2016, vol. 94, no. 2, s. 289-298, DOI: 10.1111/padm.12264.

403 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.., art. 51; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 88-112.

środków prawnych lub podejmowania czynności operacyjnych. Wojewoda nie może zastępować ich w rozstrzyganiu spraw zastrzeżonych ustawą ani kształtować zakresu ich właściwości w drodze nieformalnych dyspozycji. Zespolenie powinno wzmacniać spójność wykonania, nie zaś prowadzić do zatarcia odpowiedzialności organów fachowych[404].

Relacje występujące w administracji zespolonej mają charakter wielokierunkowy. Obok więzi terytorialnej z wojewodą występuje więź sektorowa z właściwym ministrem albo centralnym organem administracji, który określa standardy fachowe, kształtuje politykę branżową i sprawuje przewidziany ustawą nadzór specjalistyczny. Nie jest to jednolite, abstrakcyjne podwójne podporządkowanie, ponieważ natężenie oraz treść obu więzi zależą od regulacji sektorowej. Prawidłowa ocena pozycji konkretnego organu wymaga zatem każdorazowego ustalenia podstawy prawnej powołania, zakresu kompetencji, relacji służbowych i środków nadzoru[405].

Elementem zespolenia jest współudział wojewody i organów centralnych w kształtowaniu obsady kierowniczej. Tryb powoływania i odwoływania kierowników poszczególnych służb, inspekcji i straży określają ustawy szczególne, które w różnym zakresie przewidują wniosek, zgodę, opinię albo porozumienie obu poziomów administracji. Rozwiązania te służą zachowaniu równowagi między odpowiedzialnością terytorialną a wymaganiami fachowymi formacji. Kryteria personalne powinny obejmować nie tylko przygotowanie sektorowe, lecz także zdolność współdziałania, znajomość uwarunkowań województwa i umiejętność podejmowania odpowiedzialnych decyzji w warunkach niepewności[406].

Organy rządowej administracji zespolonej wykonują zadania przy pomocy urzędu wojewódzkiego, chyba że ustawa odrębna przewiduje własny aparat pomocniczy. W praktyce funkcjonują zatem komendy, inspektoraty i inne jednostki organizacyjne, których wewnętrzną organizację określają regulaminy zatwierdzane w trybie ustawowym. Zespolenie może przybierać różne postaci: osobową, organizacyjną, kompetencyjną, finansową i funkcjonalną.

---

404 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.., art. 51-55; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., s. 88-112.

405 H. Izdebski, M. Kulesza, Administracja publiczna.., s. 93-101; E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

406 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.., art. 52; J. Wołejszo, *Organizacja pracy kierownika w organizacji zhierarchizowanej*, Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej 2013, nr 2(91), s. 17-30.

Brak pełnego zespolenia aparatu nie wyłącza jednak obowiązku zachowania spójności działania na obszarze województwa[407].

Ocena rzeczywistego stopnia integracji wymaga ustalenia, kto powołuje kierownika, kto określa standardy fachowe, kto zapewnia obsługę administracyjną, kto dysponuje środkami finansowymi, kto prowadzi kontrolę oraz kto ponosi odpowiedzialność za rezultat. Sama kwalifikacja ustawowa podmiotu jako organu administracji zespolonej nie przesądza jeszcze o efektywności współpracy. Rozbieżność między odpowiedzialnością formalną a możliwością oddziaływania na kadry, budżet, łączność i zasoby może osłabiać zdolność wojewody do wykonywania funkcji zwierzchniej[408].

Z perspektywy bezpieczeństwa zasadnicze znaczenie ma zespolenie funkcjonalne, rozumiane jako zdolność organów do działania na podstawie wspólnego obrazu sytuacji, uzgodnionych priorytetów i czytelnego podziału odpowiedzialności. Wymaga ono kompatybilnych procedur, określonych progów eskalacji, aktualnych danych, wspólnych ćwiczeń oraz mechanizmu monitorowania wykonania ustaleń. Bez tych elementów zespolenie może zachowywać poprawność ustrojową, lecz nie tworzyć wystarczającej zdolności operacyjnej[409].

Obowiązek przekazywania wojewodzie informacji o wynikach kontroli dotyczących administracji zespolonej ma znaczenie szersze niż sprawozdawczość formalna. Informacja powinna umożliwiać ocenę stanu bezpieczeństwa, identyfikowanie podatności, ustalanie priorytetów oraz weryfikowanie wykonania zaleceń. Wojewoda nie musi posiadać dostępu do wszystkich danych źródłowych, lecz powinien otrzymywać informacje adekwatne do zakresu odpowiedzialności terytorialnej, przekazywane w uzgodnionym formacie, właściwym czasie i z zachowaniem wymogów ochrony danych oraz informacji prawnie chronionych[410].

Model administracji zespolonej obejmuje trzy współzależne płaszczyzny: terytorialne kierownictwo wojewody, fachowe kompetencje wojewódzkich służb, inspekcji i straży oraz sektorowe standardy ministrów i centralnych organów administracji. Spójność między tymi płaszczyznami zapewniają

---

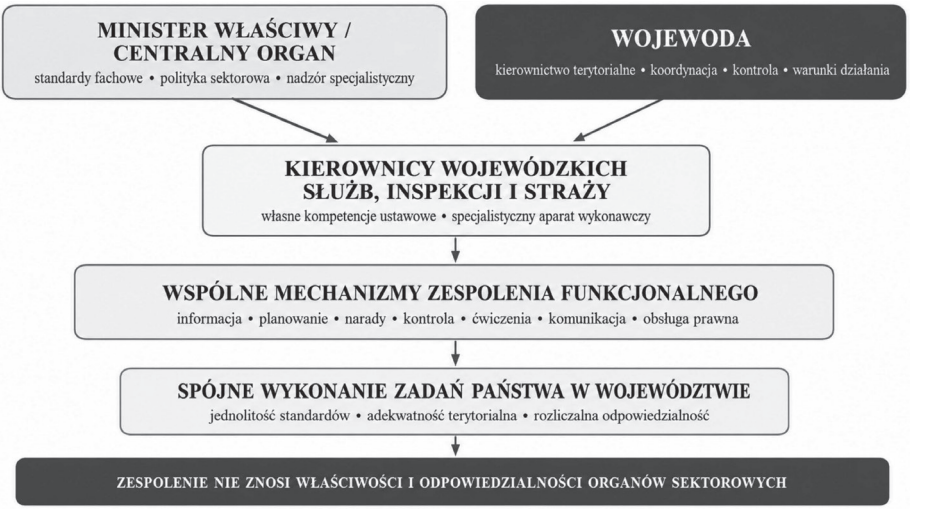
407 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.., art. 53-54.

408 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.., art. 51-55; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 183-240.

409 Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*, Journal of Modern Science 2025, t. 63, nr 3, s. 56-77, DOI: 10.13166/jms/209289; A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions*.., s. 289-298.

410 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.., art. 55.

mechanizmy informacyjne, planistyczne, kontrolne i szkoleniowe przedstawione na Rysunku 20[411].



Rysunek 20. Model rządowej administracji zespolonej w województwie

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 428 ze zm.); Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 636 ze zm.); Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1312 ze zm.); Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, t.j. (Dz.U. z 2024 r. poz. 416 ze zm.); Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 281 ze zm.); Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 524 ze zm.); Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, t.j. (Dz.U. z 2024 r. poz. 425 ze zm.); Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 656).

Rysunek 20 wskazuje, że więź terytorialna i więź sektorowa nie powinny być traktowane jako rozwiązania konkurencyjne. Pierwsza służy zapewnieniu spójności działania państwa w województwie, druga zaś chroni profesjonalne standardy właściwe dla określonej dziedziny. Zespolenie osiąga cel wówczas, gdy obie więzi są powiązane procedurami, które pozwalają uzgodnić priorytety, wskazać podmiot odpowiedzialny, przekazać informacje i zweryfikować wykonanie bez naruszania ustawowej właściwości organów[412].

411 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.., art. 51-55; H. Spustek, A. Paluch, *Struktura systemu bezpieczeństwa narodowego Polski*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie 2017, nr 100, s. 428-440.

412 T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach*.., s. 1059-1066; A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions*.., s. 289-298.

Szczególne miejsce w strukturze zespolonej zajmuje Policja. Na obszarze województwa zadania administracji rządowej w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego wykonuje wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji działającego w jego imieniu, natomiast w zakresie czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych, ścigania wykroczeń i wskazanych spraw indywidualnych komendant działa we własnym imieniu. Rozwiązanie to wyraźnie oddziela odpowiedzialność terytorialną wojewody od fachowej i procesowej odpowiedzialności organu Policji[413].

Państwowa Straż Pożarna tworzy podstawowy komponent ratowniczy administracji zespolonej. Ustawa stanowi, że zadania i kompetencje formacji na obszarze województwa wykonuje wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej jako kierownika straży wchodzącej w skład administracji zespolonej, a komendant wykonuje w imieniu wojewody zadania określone w ustawach. Zespolenie umożliwia powiązanie informacji o gotowości i zasobach ratowniczych z terytorialną oceną zagrożeń, nie zastępując zawodowego dowodzenia działaniami ratowniczymi[414].

Państwowa Inspekcja Sanitarna realizuje zadania ochrony zdrowia publicznego, nadzoru sanitarnego i przeciwdziałania zagrożeniom epidemiologicznym. Państwowy wojewódzki inspektor sanitarny jest organem rządowej administracji zespolonej, lecz równocześnie podlega mechanizmom fachowego kierowania i koordynacji właściwym dla Inspekcji. Integracja na poziomie województwa powinna zapewniać powiązanie ocen sanitarnych z logistyką, funkcjonowaniem podmiotów leczniczych, komunikacją publiczną i działaniami pozostałych organów, przy zachowaniu wyłącznej odpowiedzialności inspektora za rozstrzygnięcia wynikające z ustawy[415].

Wojewódzki lekarz weterynarii, jako kierownik wojewódzkiej inspekcji weterynaryjnej, wykonuje zadania w strukturze rządowej administracji zespolonej. Znaczenie tego segmentu wykracza poza ochronę zdrowia zwierząt, ponieważ zagrożenia epizootyczne mogą wpływać na zdrowie publiczne,

---

413 Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 636 ze zm., art. 1 i art. 6).

414 Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1312 ze zm., art. 11-12).

415 Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, t.j. (Dz.U. z 2024 r. poz. 416 ze zm., art. 8a oraz art. 10-11).

bezpieczeństwo żywności, gospodarkę i handel transgraniczny. Skuteczne działanie wymaga współpracy z administracją rolną, służbami sanitarnymi, Policją, samorządem oraz podmiotami gospodarczymi, przy zachowaniu decydującej roli wiedzy specjalistycznej organów Inspekcji Weterynaryjnej[416].

Wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego wykonuje ustawowe zadania w zakresie kontroli przestrzegania prawa budowlanego, bezpieczeństwa obiektów oraz postępowań związanych z katastrofami budowlanymi. Organ ten działa przy pomocy wojewódzkiego inspektoratu nadzoru budowlanego, a jego relacje z wojewodą i Głównym Inspektorem Nadzoru Budowlanego odzwierciedlają współwystępowanie więzi terytorialnej i sektorowej. W sytuacjach zagrożenia konieczne jest zapewnienie szybkiego dostępu do ocen technicznych, spójnej komunikacji oraz współdziałania ze służbami ratowniczymi i organami powiatowymi[417].

Do administracji zespolonej należą także inne organy sektorowe, w tym wojewódzki inspektor ochrony środowiska oraz wojewódzki inspektor Inspekcji Handlowej, a ponadto organy określone w pozostałych ustawach szczególnych. Ich znaczenie dla bezpieczeństwa może mieć charakter stały albo ujawniać się dopiero w konkretnym zdarzeniu, na przykład wskutek skażenia środowiska, niebezpiecznych produktów lub zakłócenia rynku. System wojewódzki powinien zatem umożliwiać szybkie włączenie właściwego organu fachowego bez tworzenia zamkniętego katalogu scenariuszy[418].

Wybrane segmenty administracji zespolonej oraz dominujące funkcje, które pełnią w systemie bezpieczeństwa województwa, zestawiono w Tabeli 15[419].

---

[416] Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, t.j. (Dz.U. z 2024 r. poz. 12 ze zm., art. 5 i art. 8); M. Chodyka, Z. Ciekanowski, S. Żurawski, *System zarządzania kryzysowego*.., s. 105-128.

[417] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 524 ze zm., art. 80-87).

[418] Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, t.j. (Dz.U. z 2024 r. poz. 425 ze zm., art. 3); Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 656, art. 5-8).

[419] Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.., art. 51-55; J. Wołejszo, *Organizacja pracy kierownika*.., s. 17-30.

Tabela 15. Wybrane segmenty rządowej administracji zespolonej w województwie

Segment	Dominująca funkcja	Znaczenie dla bezpieczeństwa województwa	Podstawowa potrzeba koordynacyjna
Policja	Ochrona bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywanie bezpieczeństwa i porządku publicznego	Rozpoznanie zagrożeń, interwencja, ochrona osób i mienia oraz przeciwdziałanie przestępczości	Poszanowanie granic czynności operacyjnych, terminowa wymiana informacji i uzgodnienie priorytetów
Państwowa Straż Pożarna	Ratownictwo, ochrona przeciwpożarowa i organizacja krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego	Zdolność prowadzenia i koordynowania działań ratowniczych oraz ocena gotowości zasobów	Łączność, wspólne ćwiczenia, informacja o siłach i środkach oraz kompatybilność planów
Państwowa Inspekcja Sanitarna	Ochrona zdrowia publicznego i nadzór sanitarny	Ocena ryzyka zdrowotnego, działania zapobiegawcze, kontrolne i decyzje ochronne	Powiązanie ocen sanitarnych z logistyką, ochroną zdrowia, komunikacją i działaniami terenowymi
Inspekcja Weterynaryjna	Zdrowie zwierząt, bezpieczeństwo żywności i zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt	Ograniczanie skutków zdrowotnych, gospodarczych i transgranicznych zdarzeń epizootycznych	Współpraca z rolnictwem, samorządem, inspekcją sanitarną, Policją i podmiotami gospodarczymi
Nadzór budowlany	Bezpieczeństwo obiektów oraz kontrola przestrzegania prawa budowlanego	Ocena techniczna, decyzje dotyczące użytkowania obiektów i działania po katastrofie budowlanej	Dostęp do ekspertów, wymiana informacji z poziomem powiatowym i współdziałanie ze służbami ratowniczymi
Inspekcja Ochrony Środowiska	Kontrola przestrzegania przepisów środowiskowych i ocena stanu środowiska	Rozpoznawanie skażeń, ocena skutków i dostarczanie specjalistycznych danych do decyzji ochronnych	Integracja danych pomiarowych, współpraca z organami ochrony ludności i właściwe zabezpieczenie informacji
Inspekcja Handlowa i inne organy sektorowe	Kontrola rynku oraz wyspecjalizowane funkcje regulacyjne i kontrolne	Ochrona konsumentów, identyfikacja niebezpiecznych produktów i uruchamianie kompetencji fachowych	Szybkie wskazanie organu właściwego, wspólny obraz ryzyka i koordynacja skutków decyzji

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 428 ze zm.); Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 636 ze zm.); Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1312 ze zm.); Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, t.j. (Dz.U. z 2024 r. poz. 416 ze zm.); Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 281 ze zm.); Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 524 ze zm.); Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, t.j. (Dz.U. z 2024 r. poz. 425 ze zm.); Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 656).

Tabela 15 uwidacznia, że zróżnicowanie specjalizacji jest warunkiem, a nie przeszkodą sprawnego działania administracji. Problem organizacyjny powstaje wówczas, gdy odrębne standardy, systemy informacyjne i procedury nie są powiązane mechanizmem wspólnej oceny sytuacji. Wojewoda powinien tworzyć warunki, w których organ fachowy zachowuje autonomię profesjonalnej oceny, a jednocześnie przekazuje informacje w postaci użytecznej dla pozostałych uczestników i realizuje uzgodnione zadania w określonym terminie[420].

Funkcjonalne znaczenie poszczególnych służb, inspekcji i straży przedstawia Rysunek 21. Centralne usytuowanie bezpieczeństwa województwa oznacza wspólny rezultat, natomiast układ otaczających segmentów wskazuje, że w zależności od charakteru zdarzenia jeden organ może pełnić funkcję wiodącą, a pozostałe zapewniać wsparcie informacyjne, kontrolne, logistyczne lub wykonawcze[421].



Rysunek 21. Funkcjonalne segmenty administracji zespolonej istotne dla bezpieczeństwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 428 ze zm.); Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 636 ze zm.); Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1312 ze zm.); Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, t.j. (Dz.U. z 2024 r. poz. 416 ze zm.); Ustawa

420 E. Knosala, *Zarys nauki administracji*..; A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions*.., s. 289-298.

421 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.., art. 51-55; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., s. 66-77.

z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 281 ze zm.); Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 524 ze zm.); Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, t.j. (Dz.U. z 2024 r. poz. 425 ze zm.); Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 656).

Rysunek 21 potwierdza przekrojowy charakter bezpieczeństwa województwa. Nie każdy segment administracji uczestniczy w każdym zdarzeniu, jednak system powinien umożliwiać jego niezwłoczne włączenie po wystąpieniu przesłanki właściwości. Decyzje, kontrole i informacje organów sektorowych oddziałują na funkcjonowanie całej administracji, dlatego ich skutki powinny być oceniane również z punktu widzenia ochrony ludności, infrastruktury oraz ciągłości podstawowych usług publicznych[422].

Podstawowym instrumentem zespolenia funkcjonalnego jest planowanie wspólne. Plany sektorowe powinny pozostawać zgodne z dokumentami wojewódzkimi, zawierać jednoznaczne punkty kontaktowe, określać zasady wymiany informacji i wskazywać sposób uruchamiania wsparcia. Regularne narady kierownicze powinny kończyć się udokumentowanymi ustaleniami obejmującymi podmiot odpowiedzialny, termin, oczekiwany rezultat i sposób raportowania. Sam fakt odbycia spotkania nie stanowi jeszcze wykonania funkcji koordynacyjnej[423].

Ćwiczenia pozwalają zweryfikować, czy formalne więzi organizacyjne przekształcają się w rzeczywistą zdolność współdziałania. Powinny obejmować nie tylko czynności terenowe, lecz także proces analityczny i decyzyjny w urzędzie wojewódzkim, wymianę informacji z organami centralnymi, komunikację publiczną oraz działanie w warunkach ograniczonej dostępności podstawowych systemów. Wnioski z ćwiczeń wymagają przypisania odpowiedzialności za działania korygujące oraz kontroli ich wykonania[424].

Kontrola działalności administracji zespolonej nie powinna ograniczać się do porównania dokumentów z wymaganiami formalnymi. Powinna obejmować ocenę aktualności danych, dostępności kadr i zasobów, gotowości procedur zastępczych, wykonania wcześniejszych zaleceń oraz zdolności do

---

422 H. Spustek, A. Paluch, *Struktura systemu bezpieczeństwa narodowego Polski*.., s. 428-440; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., s. 66-77.

423 T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach*.., s. 1059-1066; J. Wołejszo, *Organizacja pracy kierownika*.., s. 17-30.

424 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 574, zm. poz. 815, art. 14); M. Chodyka, Z. Ciekanowski, S. Żurawski, *System zarządzania kryzysowego*.., s. 105-128.

współdziałania z innymi podmiotami. Szczególnego znaczenia nabiera kontrola problemów horyzontalnych, takich jak ciągłość działania, ochrona informacji, bezpieczeństwo łączności i zależność od dostawców zewnętrznych[425].

Realność zwierzchnictwa wojewody zależy również od uwarunkowań finansowych. Odpowiedzialność za rezultat powinna pozostawać w racjonalnej relacji do możliwości oddziaływania na budżet, rozmieszczenie etatów, inwestycje i utrzymanie infrastruktury. Pełna centralizacja finansowania mogłaby ograniczać elastyczność terytorialną, natomiast nadmierne rozproszenie utrudniałoby zachowanie jednolitych standardów. Konieczne są zatem przejrzyste procedury programowania zadań, zgłaszania niedoborów i uzgadniania priorytetów z właściwymi organami centralnymi[426].

Profesjonalny korpus urzędniczy i stabilny aparat pomocniczy stanowią podstawę ciągłości administracji zespolonej. Zmiana wojewody lub kierownika służby nie może powodować utraty wiedzy o procedurach, kontaktach, zasobach i wcześniejszych decyzjach. Polityka kadrowa powinna identyfikować stanowiska krytyczne, zapewniać zastępstwa, chronić kompetencje rzadkie oraz rozwijać umiejętności współpracy międzyinstytucjonalnej. Odpowiedzialność kierownicza obejmuje także tworzenie warunków, w których pracownicy mogą zgłaszać ryzyka organizacyjne bez obawy przed nieuzasadnioną personalizacją problemu[427].

Cyfryzacja usprawnia raportowanie i koordynację, lecz zwiększa zależność administracji od systemów teleinformatycznych, łączności i dostawców zewnętrznych. Administracja zespolona powinna znać wzajemne zależności między wykorzystywanymi systemami, określać minimalny zakres funkcji utrzymywanych podczas awarii oraz regularnie weryfikować procedury zastępcze. Informacja o incydencie technicznym powinna wskazywać nie

---

425 Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 158 ze zm., art. 3-5); J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*.., s. 183-240.

426 E. Knosala, *Zarys nauki administracji*..; A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions*.., s. 289-298.

427 Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 590 ze zm.); J. Wołejszo, *Organizacja pracy kierownika*.., s. 17-30.

tylko jego przyczynę, lecz przede wszystkim wpływ na zdolność konkretnego organu do wykonywania zadań publicznych[428].

Współdziałanie organów nie znosi wymogu legalności. Służby i inspekcje stosują odmienne ustawy, a ich rozstrzygnięcia mogą równocześnie oddziaływać na te same podmioty lub obszary. Wczesna koordynacja prawna pozwala ograniczyć ryzyko sprzecznych nakazów, dublowania obowiązków oraz sytuacji, w której wykonanie aktu jednego organu uniemożliwia realizację zadania innego. Nie oznacza to centralizacji wykładni ani pozbawienia organów właściwości, lecz obowiązek rozpoznania prawnych zależności między podejmowanymi działaniami[429].

W administracji zespolonej istotne znaczenie ma również komunikacja publiczna. Informacje przekazywane przez różne organy powinny być zgodne co do ustaleń faktycznych, podstaw prawnych i zalecanych zachowań, przy jednoczesnym zachowaniu ochrony danych i informacji niejawnych. Rozbieżne komunikaty mogą osłabiać skuteczność decyzji, zwiększać niepewność społeczną i utrudniać pracę służb. Wojewoda powinien zapewniać koordynację przekazu w sprawach wielosektorowych, nie zastępując specjalistycznych kompetencji rzeczników i organów fachowych[430].

Zasadniczą wartością poziomu wojewódzkiego jest znajomość uwarunkowań terytorialnych. Jednolite standardy krajowe nie zawsze odzwierciedlają rozmieszczenie infrastruktury, strukturę osadniczą, charakter zagrożeń, dostępność specjalistów ani potrzeby grup wymagających szczególnego sposobu informowania. Wojewoda powinien wykorzystywać wiedzę służb i inspekcji do aktualizowania obrazu ryzyka oraz przekazywać organom centralnym wnioski uzasadniające zmianę priorytetów, finansowania lub rozwiązań normatywnych[431].

---

428 S. Wojciechowska-Filipek, Z. Ciekanowski, *Bezpieczeństwo funkcjonowania w cyberprzestrzeni: jednostki – organizacji – państwa*, wyd. II, CeDeWu, Warszawa 2019, s. 23-37; Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 20 ze zm.).

429 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 7); J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., s. 43-63 i 88-112.

430 M. Chodyka, Z. Ciekanowski, S. Żurawski, *System zarządzania kryzysowego*.., s. 105-128; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., s. 66-77.

431 Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., s. 66-77; H. Spustek, A. Paluch, *Struktura systemu bezpieczeństwa narodowego Polski*.., s. 428-440.

Ocena administracji zespolonej powinna łączyć mierniki aktywności z miernikami zdolności i odporności. Liczba kontroli, decyzji lub interwencji opisuje skalę wykonanych czynności, lecz nie przesądza o przygotowaniu do działania w warunkach zakłócenia. Istotne są również czas przekazania informacji, dostępność personelu, sprawność łączności, poziom wykonania zaleceń, czas odtworzenia funkcji oraz jakość współpracy między organami. System oceny nie powinien premiować działań łatwych do policzenia kosztem profilaktyki, ćwiczeń i utrzymania gotowości[432].

Jednym z podstawowych ryzyk jest skupienie odpowiedzialności formalnej przy ograniczonej sprawczości organizacyjnej. Jeżeli kluczowe decyzje kadrowe, budżetowe albo techniczne są podejmowane poza województwem, wojewoda powinien dysponować skutecznym kanałem zgłaszania potrzeb, dokumentowania ryzyk i uzyskiwania decyzji organu centralnego. Ocena niepowodzenia musi obejmować zarówno sposób wykonania zadań przez organy terenowe, jak i bariery strukturalne, które uniemożliwiły ich prawidłową realizację[433].

Zespolenie powinno ponadto sprzyjać instytucjonalnemu uczeniu się. Rozwiązania dotyczące organizacji dyżurów, dokumentowania decyzji, ochrony łączności, zarządzania personelem lub komunikacji mogą być adaptowane przez inne podmioty, jeżeli odpowiadają ich zadaniom i reżimowi prawnemu. Wymiana dobrych praktyk wymaga jednak rozróżnienia między ujawnieniem słabości systemu a oceną indywidualną oraz zapewnienia, że wnioski z kontroli, ćwiczeń i zdarzeń zostaną przełożone na procedury, szkolenia i decyzje finansowe[434].

Rządowa administracja zespolona stanowi zasadniczy mechanizm terytorialnego wykonania polityki państwa, lecz nie obejmuje wszystkich organów administracji rządowej działających w województwie. Część z nich zachowuje bezpośrednią więź z właściwym ministrem lub centralnym organem ze względu na ogólnopaństwowy charakter zadań, szczególną specjalizację

---

[432] A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions..,* s. 289-298; *M. Stępka, Rezyliencja jako paradygmat bezpieczeństwa w czasach przewlekłych kryzysów*, Przegląd Politologiczny 2021, nr 2, s. 105-117, DOI: 10.14746/pp.2021.26.2.7.

[433] Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.., art. 51-55; E. Knosala, *Zarys nauki administracji*..; A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions*.., s. 289-298.

[434] T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach*.., s. 1059-1066; M. Chodyka, Z. Ciekanowski, S. Żurawski, *System zarządzania kryzysowego*.., s. 105-128.

albo zasięg działania przekraczający granice województwa. Rozróżnienie to wyznacza przedmiot kolejnego podrozdziału poświęconego administracji niezespolonej[435].

Sprawność administracji zespolonej zależy ostatecznie od zgodności trzech porządków: prawnego, organizacyjnego i informacyjnego. Porządek prawny określa właściwość i granice zwierzchnictwa, organizacyjny zapewnia kadry, zasoby i procedury, natomiast informacyjny umożliwia wspólną ocenę sytuacji i rozliczenie wykonania. Dopiero ich współdziałanie pozwala zachować profesjonalną specjalizację poszczególnych organów przy jednoczesnej odpowiedzialności za bezpieczeństwo województwa jako całości[436].

4.3. ORGANY NIEZESPOLONEJ ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ W WOJEWÓDZTWIE

Niezespoloną administrację rządową tworzą terenowe organy administracji rządowej podporządkowane właściwym ministrom albo centralnym organom administracji rządowej, a także wskazani w ustawie kierownicy państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej w województwie. Podmioty te pozostają poza zwierzchnictwem wojewody właściwym dla administracji zespolonej, zachowując odrębny pion organizacyjny i fachowy[437].

Ustanowienie organu niezespolonej administracji rządowej wymaga wyraźnej podstawy ustawowej. Ustawodawca dopuszcza zastosowanie tej konstrukcji wyłącznie wówczas, gdy przemawia za tym ogólnopaństwowy charakter wykonywanych zadań albo terytorialny zasięg działania przekraczający obszar jednego województwa. Niezespolenie ma zatem charakter wyjątkowy

---

435 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.., art. 56-57; H. Izdebski, M. Kulesza, Administracja publiczna.., s. 93-101.

436 Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., s. 66-77; A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions*.., s. 289-298.

437 Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 428 ze zm., art. 2 pkt 3, art. 5 i art. 56 ust. 1); H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2004, s. 93-101.

wobec zasady terytorialnej integracji administracji rządowej i nie może być wyprowadzane w drodze wykładni rozszerzającej[438].

Ratio legis niezespolenia polega na ochronie jednolitości specjalistycznego pionu administracyjnego, ciągłości standardów fachowych oraz spójności systemów obejmujących całe państwo. Odrębność organizacyjna zwiększa jednak wymagania dotyczące koordynacji terytorialnej, ponieważ rozstrzygnięcia podejmowane w jednym sektorze mogą wywoływać skutki w innych dziedzinach bezpieczeństwa i funkcjonowania administracji. Prawidłowy model powinien zatem łączyć profesjonalną autonomię organu sektorowego z obowiązkiem przekazywania informacji i współdziałania na obszarze województwa[439].

Katalog organów niezespolonej administracji rządowej ma charakter zamknięty. Obejmuje szefów wojskowych centrów rekrutacji; dyrektorów izb administracji skarbowej, naczelników urzędów skarbowych i naczelników urzędów celno-skarbowych; dyrektorów okręgowych urzędów górniczych, okręgowych urzędów miar i okręgowych urzędów probierczych; dyrektorów urzędów morskich, urzędów statystycznych i urzędów żeglugi śródlądowej; granicznych i powiatowych lekarzy weterynarii; komendantów oddziałów, placówek i dywizjonów Straży Granicznej; państwowych granicznych inspektorów sanitarnych oraz regionalnych dyrektorów ochrony środowiska[440].

Szefowie wojskowych centrów rekrutacji należą do terenowego układu administracji obronnej. Ich usytuowanie w jednolitym pionie podporządkowanym organom obrony narodowej służy spójnemu wykonywaniu zadań dotyczących zasobów osobowych, kwalifikacji wojskowej, ewidencji oraz przygotowań mobilizacyjnych. Relacje z wojewodą odnoszą się do koordynacji

---

438 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.., art. 57; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 88-112.

439 T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*, Public Administration Review 2007, vol. 67, no. 6, s. 1059-1066, DOI: 10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x; A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration*, Public Administration 2016, vol. 94, no. 2, s. 289-298, DOI: 10.1111/padm.12264.

440 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.., art. 56 ust. 1.

zadań wykonywanych w województwie i nie prowadzą do przejęcia fachowego kierownictwa nad wojskowymi centrami rekrutacji[441].

Organy Krajowej Administracji Skarbowej realizują zadania fiskalne, celne, kontrolne i dochodzeniowe w strukturze podporządkowanej ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych. Z perspektywy bezpieczeństwa państwa istotne znaczenie mają ochrona interesów finansowych państwa, kontrola obrotu towarowego z zagranicą, przeciwdziałanie przestępczości skarbowej oraz ograniczanie nielegalnych przepływów towarów. Odrębność pionu skarbowego zapewnia jednolitość stosowania prawa, lecz wymaga sprawnej wymiany informacji z wojewodą i właściwymi służbami[442].

Dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych, okręgowych urzędów miar i okręgowych urzędów probierczych wykonują zadania wymagające wysokiego stopnia specjalizacji technicznej. Nadzór górniczy odnosi się między innymi do bezpieczeństwa ruchu zakładów górniczych i ochrony środowiska, natomiast administracja miar i probiernictwa zapewnia wiarygodność pomiarów oraz kontrolę zgodności wyrobów z wymaganiami ustawowymi. Włączenie wiedzy tych organów do terytorialnej oceny ryzyka staje się konieczne zwłaszcza w razie awarii, katastrofy technicznej albo zakłócenia o skutkach wykraczających poza jeden zakład lub sektor[443].

Dyrektorzy urzędów morskich i dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej wykonują zadania na obszarach funkcjonalnych wyznaczonych przebiegiem wybrzeża, portów i dróg wodnych. Zakres ich właściwości nie musi odpowiadać granicom województw, co uzasadnia bezpośrednie powiązanie z właściwym pionem centralnym. Zdarzenia dotyczące bezpieczeństwa żeglugi, infrastruktury hydrotechnicznej albo ochrony obszarów morskich

---

441 Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2025 r. poz. 825); M. Kuliczkowski, *Dziedziny, zakres i zasady pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce*, Wiedza Obronna 2021, t. 275, nr 2, s. 29-42, DOI: 10.34752/2021-b275.

442 Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1947 ze zm.); Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*, Journal of Modern Science 2025, t. 63, nr 3, s. 56-77, DOI: 10.13166/jms/209289.

443 Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2011 r. Nr 163, poz. 981 ze zm.); Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. – Prawo o miarach (Dz.U. z 2001 r. Nr 63, poz. 636 ze zm.); Ustawa z dnia 1 kwietnia 2011 r. – Prawo probiercze (Dz.U. z 2011 r. Nr 92, poz. 529 ze zm.).

mogą jednak wymagać jednoczesnego działania kilku wojewodów i organów sektorowych[444].

Dyrektorzy urzędów statystycznych zapewniają wykonywanie zadań statystyki publicznej według jednolitych zasad metodologicznych. Nie są organami interwencyjnymi, lecz wytwarzane przez nich dane mają znaczenie dla diagnozy demograficznej, społecznej i gospodarczej, planowania zasobów oraz oceny skutków zagrożeń. Współpraca z wojewodą powinna umożliwiać wykorzystanie wiarygodnych danych publicznych, bez ingerowania w ustawowo chronioną niezależność metodologii badań statystycznych[445].

Szczególnego wyjaśnienia wymaga pozycja organów Inspekcji Weterynaryjnej. Wojewódzki lekarz weterynarii funkcjonuje w ramach rządowej administracji zespolonej, natomiast graniczni i powiatowi lekarze weterynarii zostali wymienieni w ustawowym katalogu organów niezespolonych. Zróżnicowanie to wynika z przyjętej konstrukcji ustrojowej i powoduje konieczność precyzyjnego rozpoznawania właściwości poszczególnych organów, zwłaszcza w przypadku zagrożeń epizootycznych i bezpieczeństwa żywności[446].

Komendanci oddziałów Straży Granicznej, komendanci placówek oraz komendanci dywizjonów Straży Granicznej pozostają w hierarchicznym układzie właściwym dla formacji. Ochrona granicy państwowej, kontrola ruchu granicznego i przeciwdziałanie zagrożeniom transgranicznym wymagają jednolitych standardów operacyjnych, systemów informacyjnych i współpracy międzynarodowej. Udział wojewody ogranicza się do instrumentów przewidzianych ustawą i nie obejmuje ingerencji w czynności operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze ani ustawowe dowodzenie formacją[447].

Państwowi graniczni inspektorzy sanitarni wykonują zadania sanitarnej ochrony granic państwa oraz punktów wejścia. Ich odrębność organizacyjna

---

444 Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 1991 r. Nr 32, poz. 131 ze zm.); Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej (Dz.U. z 2001 r. Nr 5, poz. 43 ze zm.).

445 Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U. z 1995 r. Nr 88, poz. 439 ze zm.); E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 63-82.

446 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.., art. 51-56; Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U. z 2004 r. Nr 33, poz. 287 ze zm., art. 5-8).

447 Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 1990 r. Nr 78, poz. 462 ze zm.); Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.., art. 25 ust. 2 i art. 56 ust. 1 pkt 12.

służy zachowaniu jednolitych standardów przeciwepidemicznych i kontroli sanitarnej. Jeżeli zagrożenie zdrowotne może oddziaływać na ludność lub funkcjonowanie usług w województwie, informacja powinna zostać niezwłocznie włączona do terytorialnego systemu oceny sytuacji, z zachowaniem właściwości organów sanitarnych[448].

Regionalny dyrektor ochrony środowiska realizuje zadania związane między innymi z ocenami oddziaływania na środowisko, ochroną przyrody oraz odpowiedzialnością za szkody w środowisku. Jego kompetencje różnią się od kontrolnych zadań Inspekcji Ochrony Środowiska. Odrębność organizacyjna służy zachowaniu specjalistycznego charakteru postępowań, jednak w razie awarii albo rozległego zagrożenia środowiskowego wojewoda powinien otrzymać informacje niezbędne do oceny ryzyka dla ludności, infrastruktury i innych funkcji publicznych[449].

Organy niezespolone nie występują w jednakowym układzie na obszarze każdego województwa. Ich właściwość może obejmować kilka województw, część województwa albo obszar wyznaczony kryterium funkcjonalnym. Ustawodawca dopuszcza tworzenie podziałów terytorialnych niepokrywających się z zasadniczym podziałem państwa właśnie w celu wykonywania zadań administracji niezespolonej. Konsekwencją jest potrzeba ustalania rzeczywistego zasięgu właściwości, a nie wyłącznie siedziby danego organu[450].

Pozycję organów niezespolonych określają dwie współistniejące więzi. Pierwszą jest pionowe podporządkowanie ministrowi albo centralnemu organowi administracji rządowej, zapewniające kierownictwo fachowe i jednolitość standardów. Drugą tworzą ustawowe relacje z wojewodą, obejmujące w szczególności informację, określone polecenia, wyjątkową kontrolę

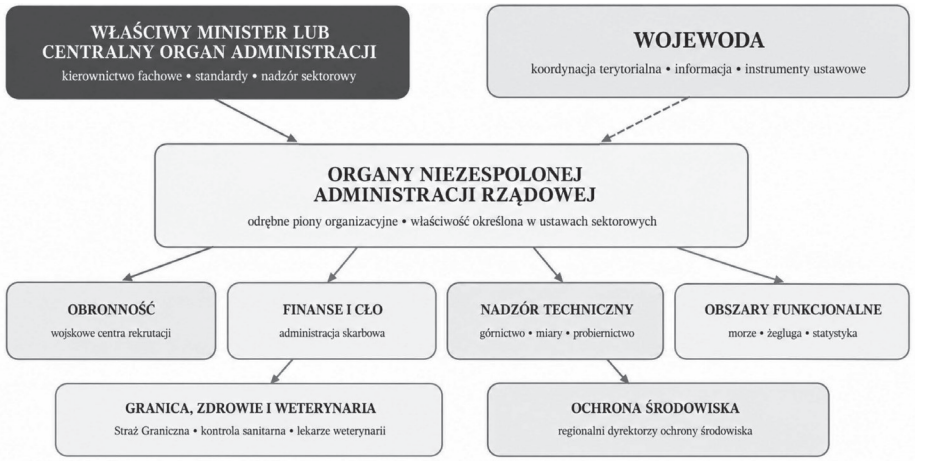
---

448 Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 1985 r. Nr 12, poz. 49 ze zm.); Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.., art. 56 ust. 1 pkt 14.

449 Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 ze zm.); Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.., art. 56 ust. 1 pkt 15.

450 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.., art. 4 pkt 4, art. 57 i art. 58 ust. 2; H. Izdebski, M. Kulesza, Administracja publiczna.., s. 93-101.

i uzgadnianie projektów aktów prawa miejscowego. Zależności te przedstawiono na Rysunku 22[451].



Rysunek 22. Pionowe podporządkowanie organów niezespolonej administracji rządowej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 428 ze zm., art. 25-28 i 56-59).

Rysunek 22 wskazuje, że niezespolenie nie oznacza wyłączenia organu z terytorialnego systemu administracji rządowej. Wojewoda nie sprawuje nad nim zwykłego zwierzchnictwa ani fachowego kierownictwa, lecz posiada instrumenty pozwalające uwzględnić działalność organu w ocenie sytuacji województwa i w wykonywaniu polityki Rady Ministrów. Skuteczność konstrukcji zależy od zachowania równowagi między samodzielnością pionu sektorowego a obowiązkiem współdziałania w sprawach wywołujących skutki terytorialne[452].

Wojewoda może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie, a zatem również organy niezespolone. Polecenie nie może dotyczyć rozstrzygnięcia co do istoty indywidualnej sprawy załatwianej decyzją administracyjną ani czynności

[451] Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.., art. 25-28 i art. 56-59; H. Spustek, A. Paluch, *Struktura systemu bezpieczeństwa narodowego Polski*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie 2017, nr 100, s. 428-440.

[452] T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach*.., s. 1059-1066; A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions*.., s. 289-298.

operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych lub czynności z zakresu ścigania wykroczeń. Właściwy minister może wstrzymać wykonanie polecenia skierowanego do organu niezespolonego i przedstawić Prezesowi Rady Ministrów wniosek o rozstrzygnięcie sporu[453].

Podstawowym instrumentem terytorialnej koordynacji jest prawo wojewody do żądania bieżących informacji i wyjaśnień od organów administracji rządowej działających w województwie. Wojewoda może również, z poszanowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych i innych tajemnic prawnie chronionych, zapoznawać się z tokiem prowadzonych spraw. Uprawnienie to nie zmienia właściwości organu ani nie upoważnia wojewody do ingerowania w treść rozstrzygnięcia zastrzeżonego dla organu sektorowego[454].

Kontrola działalności organu niezespolonego przez wojewodę ma charakter wyjątkowy. Może zostać przeprowadzona w szczególnie uzasadnionych przypadkach i dotyczy sposobu wykonywania zadań wynikających z ustaw oraz aktów wydanych na ich podstawie. Kryteriami kontroli są legalność, gospodarność, celowość i rzetelność. Instrument ten powinien służyć rozpoznaniu problemu o znaczeniu terytorialnym, a nie zastępować stałego nadzoru fachowego sprawowanego przez właściwy organ centralny[455].

Organy niezespolone działające w województwie są obowiązane do przedkładania wojewodzie, do końca lutego każdego roku, informacji o swojej działalności w województwie. Jeżeli obszar działania organu obejmuje więcej niż jedno województwo, informacja jest składana wszystkim właściwym wojewodom. Obowiązek ten tworzy minimalny mechanizm okresowego włączania pionów sektorowych do terytorialnej diagnozy administracji rządowej[456].

Organy niezespolone mogą stanowić akty prawa miejscowego wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach szczególnych. Projekty takich aktów wymagają uzgodnienia z wojewodą. Uzgodnienie służy ochronie spójności porządku prawnego i polityki państwa w województwie,

---

453 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.., art. 25 ust. 1-3.

454 Ibidem, art. 26; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., s. 88-112.

455 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.., art. 28 ust. 2-3; Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 158 ze zm.); J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 183240.

456 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.., art. 58.

nie może jednak zastępować specjalistycznej oceny należącej do organu wyposażonego w kompetencję normotwórczą[457].

Relacja wojewody z organem niezespolonym ma zatem charakter ustawowo ograniczonej koordynacji, a nie podporządkowania organizacyjnego. Jeżeli terytorialny priorytet wojewody pozostaje w kolizji z oceną właściwego ministra, rozstrzygnięcie powinno następować w procedurze przewidzianej prawem. Takie rozwiązanie zachowuje jedność polityki Rady Ministrów, a zarazem uniemożliwia nieformalną zmianę właściwości organów[458].

Porównanie konstrukcji administracji zespolonej i niezespolonej wymaga uwzględnienia źródła kierownictwa, sposobu koordynacji, zakresu kontroli i organizacji aparatu wykonawczego. Podstawowe różnice oraz ich konsekwencje dla bezpieczeństwa przedstawiono w Tabeli 16[459].

Tabela 16. Zespolenie i niezespolenie – porównanie konstrukcji ustrojowych

Kryterium	Administracja zespolona	Administracja niezespolona	Znaczenie dla bezpieczeństwa
Podstawowa więź	Zwierzchnictwo wojewody oraz sektorowe relacje określone ustawami szczególnymi	Bezpośrednie podporządkowanie właściwemu ministrowi albo centralnemu organowi administracji	Odmienny sposób wyznaczania priorytetów, egzekwowania wykonania i przypisywania odpowiedzialności
Uzasadnienie ustrojowe	Integracja terytorialna i wspólna odpowiedzialność za spójność działania w województwie	Ogólnopaństwowy charakter zadań albo właściwość przekraczająca granice jednego województwa	Konieczność pogodzenia lokalnego rozpoznania z jednolitym standardem krajowym
Koordynacja	Wbudowana w ustawowe zwierzchnictwo wojewody	Realizowana przez informację, polecenia w granicach ustawy, uzgodnienia i inne szczególne instrumenty	Większe wymagania organizacyjne i informacyjne w modelu niezespolonym

457 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 94); Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.., art. 59.

458 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.., art. 25 ust. 3; H. Izdebski, M. Kulesza, Administracja publiczna.., s. 93-101.

459 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., s. 88-112; E. Knosala, *Zarys nauki administracji*...

Kryterium	Administracja zespolona	Administracja niezespolona	Znaczenie dla bezpieczeństwa
Kontrola wojewody	Stały element zwierzchnictwa nad administracją zespoloną	Dopuszczalna w szczególnie uzasadnionych przypadkach	Konieczność wskazania prawidłowej podstawy i nienaruszania nadzoru fachowego organu centralnego
Aparat i finansowanie	Aparat może być powiązany z urzędem wojewódzkim albo funkcjonować w odrębnej strukturze przewidzianej ustawą	Zasadniczo odrębny pion organizacyjny, kadrowy i finansowy	Zróżnicowany wpływ wojewody na zasoby, gotowość i organizację wykonania
Główne ryzyko	Nadmierna integracja terytorialna kosztem profesjonalnej odrębności	Fragmentacja informacji oraz niedostateczne uwzględnianie skutków terytorialnych	Potrzeba precyzyjnych procedur wymiany informacji i rozstrzygania kolizji priorytetów

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 428 ze zm.).

Tabela 16 ukazuje, że oba modele realizują odmienne wartości organizacyjne. Administracja zespolona akcentuje spójność terytorialną i odpowiedzialność wojewody, natomiast administracja niezespolona zapewnia jednolitość fachowego pionu oraz możliwość działania w obszarach przekraczających granice województwa. Żaden z modeli nie jest wystarczający samodzielnie; zasadnicze znaczenie ma prawidłowe określenie relacji między nimi oraz dobór instrumentów odpowiadających ustawowemu statusowi danego organu[460].

Dla zachowania precyzji podmiotowej katalog organów niezespolonych należy przedstawiać zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 56 ustawy. Tabela 17 grupuje obowiązujące pozycje katalogu według dominującej funkcji, nie zmieniając ich nazw ustawowych ani zakresu właściwości[461].

[460] Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.., art. 51-59; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., s. 66-77.

[461] Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.., art. 56 ust. 1.

Tabela 17. Organy niezespolonej administracji rządowej według art. 56 ustawy

Grupa funkcjonalna	Organy lub kierownicy wymienieni w art. 56	Podstawowe uzasadnienie niezespolenia
Obronność	Szefowie wojskowych centrów rekrutacji	Jednolity system obronny, ewidencyjny i mobilizacyjny państwa
Finanse publiczne i cło	Dyrektorzy izb administracji skarbowej, naczelnicy urzędów skarbowych i naczelnicy urzędów celno-skarbowych	Jednolitość systemu podatkowego, celnego i kontroli przepływów
Nadzór techniczny	Dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych, okręgowych urzędów miar i okręgowych urzędów probierczych	Wysoka specjalizacja oraz krajowe standardy techniczne i metrologiczne
Administracja morska i żegluga śródlądowa	Dyrektorzy urzędów morskich i dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej	Właściwość wyznaczana obszarem funkcjonalnym, często przekraczającym granice województw
Statystyka publiczna	Dyrektorzy urzędów statystycznych	Jednolita metodologia i wiarygodność wytwarzania danych publicznych
Weterynaria	Graniczni i powiatowi lekarze weterynarii	Jednolite standardy zwalczania zagrożeń epizootycznych i kontroli weterynaryjnej
Ochrona granicy państwowej	Komendanci oddziałów Straży Granicznej, komendanci placówek i dywizjonów Straży Granicznej	Hierarchiczny charakter formacji, współpraca międzynarodowa i jednolite standardy operacyjne
Sanitarna kontrola graniczna	Państwowi graniczni inspektorzy sanitarni	Jednolity system ochrony sanitarnej granic i punktów wejścia
Ochrona środowiska i przyrody	Regionalni dyrektorzy ochrony środowiska	Specjalistyczny charakter ocen środowiskowych i jednolitość polityki ochronnej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 428 ze zm., art. 56).

Znaczenie poszczególnych organów dla bezpieczeństwa województwa jest zróżnicowane i zależy od cech regionu. W województwach przygranicznych szczególną rolę odgrywają struktury Straży Granicznej i organy granicznej kontroli sanitarnej, na obszarach morskich urzędy morskie, a w regionach

górniczych organy nadzoru górniczego. Wojewoda powinien uwzględniać tę zmienność w analizie ryzyka i w organizacji obiegu informacji[462].

Roczna informacja o działalności organu niezespolonego powinna umożliwiać ocenę trendów, ryzyk i barier wykonawczych, a nie ograniczać się do zestawienia liczby załatwionych spraw. Porównywalność informacji może być zwiększana przez uzgodnienie wspólnego układu danych, z zachowaniem ustawowej odrębności organów oraz zasad ochrony informacji. Informacja okresowa nie zastępuje jednak raportowania bieżącego, gdy zdarzenie może oddziaływać na inne podmioty lub funkcje publiczne[463].

Najpoważniejszym zagrożeniem organizacyjnym związanym z niezespoleniem jest fragmentacja informacji. Organ sektorowy może dysponować danymi istotnymi dla bezpieczeństwa województwa, choć zdarzenie nie osiągnęło jeszcze progu alarmowego przewidzianego w jego procedurach wewnętrznych. Kryteria przekazywania informacji powinny uwzględniać nie tylko kwalifikację branżową, lecz także możliwy wpływ na ludność, infrastrukturę, porządek publiczny i ciągłość działania administracji[464].

Sprawność terytorialnego systemu wymaga aktualnej mapy właściwości organów niezespolonych, ich jednostek organizacyjnych, zasięgu działania i punktów kontaktowych. Mapa powinna obejmować również podmioty mające siedzibę poza województwem, jeżeli ich właściwość rozciąga się na jego obszar. Utrzymywanie aktualnych danych kontaktowych jest elementem ciągłości działania i ogranicza ryzyko opóźnienia przy uruchamianiu kompetencji specjalistycznych[465].

Przygotowanie kierowników i personelu powinno obejmować znajomość zarówno procedur własnego pionu, jak i ustawowych instrumentów wojewody. Ćwiczenia międzyinstytucjonalne pozwalają zweryfikować kanały przekazywania informacji, zasady ochrony danych, procedury eskalacji oraz

---

462 Ibidem, art. 56-58; M. Chodyka, Z. Ciekanowski, S. Żurawski, *System zarządzania kryzysowego w teorii i praktyce bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Akademii Bialskiej im. Jana Pawła II, Biała Podlaska 2025, s. 105-128, DOI: 10.29316/9788368103328.

463 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.., art. 58; M. Chodyka, Z. Ciekanowski, S. Żurawski, *System zarządzania kryzysowego*.., s. 105-128.

464 Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., s. 66-77; A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions*.., s. 289-298.

465 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.., art. 4 pkt 4, art. 26 i art. 58 ust. 2; E. Knosala, *Zarys nauki administracji*...

zdolność uzgodnienia komunikatów. Nie prowadzą one do ujednolicenia kompetencji, lecz służą praktycznemu sprawdzeniu relacji określonych w prawie[466].

Wymiana informacji i koordynacja muszą pozostawać zgodne z zasadą legalizmu, ochroną informacji niejawnych, tajemnic ustawowo chronionych i wymaganiami dotyczącymi danych osobowych. Zakres przekazywanych danych powinien odpowiadać celowi publicznemu i kompetencji odbiorcy. Potrzeba szybkiego działania nie uzasadnia tworzenia nieformalnych obiegów informacji pozbawionych rejestracji, kontroli dostępu i możliwości ustalenia odpowiedzialności[467].

Ocena działalności organu niezespolonego powinna uwzględniać zarówno wykonanie zadań sektorowych, jak i zdolność do współdziałania w województwie. Znaczenie mają terminowość przekazywania informacji, realizacja uzgodnień, usuwanie nieprawidłowości stwierdzonych w kontroli oraz gotowość do działania w sytuacji przekraczającej rutynowy zakres spraw. Odpowiedzialność za wynik pozostaje przypisana właściwemu pionowi, lecz skutki terytorialne wymagają oceny z perspektywy całego województwa[468].

Zasadność utrzymywania określonego organu poza administracją zespoloną powinna podlegać okresowej ocenie. Zmiany technologiczne, organizacyjne i terytorialne mogą modyfikować znaczenie argumentów przemawiających za odrębnością pionu. Ewentualna zmiana modelu wymaga jednak decyzji ustawodawcy, opartej na analizie jakości standardów fachowych, kosztów koordynacji, sprawności wykonania i wpływu na bezpieczeństwo państwa[469].

Administracja niezespolona wzmacnia zdolność państwa w dziedzinach wymagających jednolitych standardów, specjalistycznej wiedzy i właściwości wykraczającej poza granice województwa. Jej skuteczność zależy zarazem od włączenia organów sektorowych do terytorialnego obiegu informacji oraz od konsekwentnego respektowania granic kompetencyjnych. Ustalenia

---

466 T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach*.., s. 1059-1066; M. Chodyka, Z. Ciekanowski, S. Żurawski, *System zarządzania kryzysowego*.., s. 105-128.

467 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.., art. 7 i art. 51; Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.., art. 26; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., s. 43-63.

468 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.., art. 28 i art. 58; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*.., s. 183-240.

469 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.., art. 57; E. Knosala, *Zarys nauki administracji*..; A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions*.., s. 289-298.

te stanowią podstawę analizy współdziałania administracji zespolonej i niezespolonej, prowadzonej w kolejnym podrozdziale[470].

4.4. WSPÓŁDZIAŁANIE ADMINISTRACJI ZESPOLONEJ I NIEZESPOLONEJ

Współdziałanie administracji zespolonej i niezespolonej stanowi zasadniczy warunek zachowania spójności terenowej administracji rządowej. Zespolenie i niezespolenie wyznaczają odmienne modele organizacyjne, lecz oba pozostają elementami jednolitego aparatu państwa i służą wykonywaniu polityki Rady Ministrów w województwie. Jedność działania nie oznacza przy tym podporządkowania wszystkich podmiotów jednemu ośrodkowi hierarchicznemu, lecz zdolność do osiągania wspólnego rezultatu przy zachowaniu ustawowej właściwości i fachowej odpowiedzialności poszczególnych organów[471].

Ustrojową podstawę integracji terytorialnej tworzy obowiązek wojewody zapewniania współdziałania organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie oraz kierowania ich działalnością w ustawowo określonych obszarach zagrożeń. Kompetencja ta nie przekształca wojewody w organ właściwy we wszystkich sprawach sektorowych. Nakłada natomiast odpowiedzialność za organizację procesu współpracy, powiązanie działań podejmowanych w odrębnych pionach oraz przekazywanie organom centralnym informacji o barierach, których usunięcie przekracza możliwości poziomu wojewódzkiego[472].

---

[470] Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., s. 66-77; T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach*.., s. 1059-1066.

[471] Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 428 ze zm., art. 22); T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of--Government Approach to Public Sector Reform*, Public Administration Review 2007, vol. 67, no. 6, s. 1059-1066, DOI: 10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*, Journal of Modern Science 2025, t. 63, nr 3, s. 56-77, DOI: 10.13166/jms/209289.

[472] Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.., art. 22 pkt 1-4 oraz art. 25-28; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2004, s. 93-101.

Koordynacja terytorialna musi być wyraźnie odróżniona od kierownictwa hierarchicznego. Kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży oraz organy niezespolone zachowują kompetencje przyznane im w ustawach sektorowych, w tym odpowiedzialność za fachową ocenę okoliczności i zastosowanie właściwej formy działania. Zadaniem wojewody jest zapewnienie zgodności kierunków, terminów i wykorzystania zasobów, nie zaś zastępowanie organu wyspecjalizowanego w rozstrzygnięciu należącym do jego właściwości[473].

Relacje współdziałania mają wymiar pionowy, poziomy i międzysektorowy. Wymiar pionowy obejmuje powiązanie organu terenowego z właściwym ministrem lub centralnym organem administracji, wymiar poziomy dotyczy współpracy podmiotów funkcjonujących na obszarze województwa, natomiast relacje międzysektorowe łączą organy pozostające w odmiennych pionach i reżimach prawnych. Złożoność tego układu uzasadnia uprzednie określenie kanałów komunikacji, sposobu rozstrzygania rozbieżności oraz odpowiedzialności za przekazywanie informacji i wykonanie uzgodnionych czynności[474].

Podstawą skoordynowanego działania jest wspólny obraz sytuacji, rozumiany jako uporządkowany zbiór informacji niezbędnych do oceny zagrożenia, jego skutków, dostępnych zdolności i przewidywanego rozwoju zdarzeń. Nie wymaga on centralizacji wszystkich danych źródłowych. Powinien natomiast obejmować uzgodnione wskaźniki, mapy ryzyka, komunikaty o przekroczeniu progów, informacje o gotowości zasobów oraz ocenę niepewności danych, przedstawione w formie umożliwiającej podjęcie decyzji na poziomie województwa[475].

---

473 E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 96-108; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 117-132.

474 H. Spustek, A. Paluch, *Struktura systemu bezpieczeństwa narodowego Polski*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie 2017, nr 100, s. 428-440; C. Ansell, A. Boin, A. Keller, *Managing Transboundary Crises: Identifying the Building Blocks of an Effective Response System*, Journal of Contingencies and Crisis Management 2010, vol. 18, no. 4, s. 195-207, DOI: 10.1111/j.1468-5973.2010.00620.x.

475 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 574 ze zm., art. 14 ust. 2 i 6 oraz art. 16); A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration*, Public Administration 2016, vol. 94, no. 2, s. 289-298, DOI: 10.1111/padm.12264.

Prawo wojewody do żądania bieżących informacji i wyjaśnień stanowi ustawową podstawę tworzenia takiego obrazu, lecz jego wykonywanie podlega ograniczeniom wynikającym z ochrony informacji niejawnych, tajemnic prawnie chronionych i danych osobowych. Dostęp do informacji powinien być adekwatny do zakresu ustawowej odpowiedzialności, a przekazywanie danych musi odpowiadać zasadzie minimalizacji, celowości i zapewnienia bezpieczeństwa przetwarzania. Ochrona informacji nie może prowadzić do odmowy przekazania treści koniecznej do podjęcia legalnej decyzji, lecz wymaga właściwego doboru zakresu, formy i kanału udostępnienia[476].

Stałe procedury wymiany informacji powinny określać zdarzenia podlegające niezwłocznemu zgłoszeniu, minimalny zakres meldunku wstępnego, terminy aktualizacji, zasady potwierdzania odbioru oraz tryb korygowania danych. Należy również przewidzieć kanały zastępcze na wypadek niedostępności podstawowych systemów teleinformatycznych. Procedura powinna umożliwiać szybkie przekazanie informacji o skutkach terytorialnych także wówczas, gdy zdarzenie pozostaje w zasadniczej właściwości organu sektorowego.

Kolejnym elementem współdziałania jest wyznaczenie podmiotu wiodącego. Funkcja ta powinna wynikać z dominującego charakteru zdarzenia, podstawowej właściwości rzeczowej oraz zdolności do prowadzenia wspólnego harmonogramu i gromadzenia informacji o wykonaniu. Podmiot wiodący nie uzyskuje przez samo wyznaczenie zwierzchnictwa nad pozostałymi uczestnikami. Odpowiada za organizacyjne scalanie ich działań oraz przedstawianie wojewodzie kwestii wymagających rozstrzygnięcia lub uruchomienia dodatkowego wsparcia[477].

Wyznaczenie podmiotu wiodącego powinno pozostawać powiązane z siatką bezpieczeństwa i procedurami zawartymi w planach zarządzania kryzysowego. Dokumenty planistyczne umożliwiają wcześniejsze określenie podmiotów odpowiedzialnych i wspierających, przewidywanych zasobów oraz trybu uruchamiania współpracy. Nie mogą jednak zastępować oceny

---

476 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.., art. 26; Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1209 ze zm., art. 4 i 8); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. (Dz. Urz. UE L 119 z 4.05.2016, art. 5).

477 Ustawa o zarządzaniu kryzysowym.., art. 5 ust. 2 pkt 1 lit. b, ust. 4-5 oraz art. 14 ust. 5; K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2010, s. 97-118.

konkretnego zdarzenia. Zagrożenia kaskadowe mogą powodować zmianę dominującego problemu, a tym samym uzasadniać formalne przekazanie funkcji wiodącej innemu organowi[478].

Uzgodnienie działań powinno obejmować cel, kolejność czynności, terminy, podział zasobów, sposób komunikacji, zasady ochrony informacji oraz kryteria zakończenia lub ograniczenia interwencji. Uzgodnienie nie przenosi właściwości ani kompetencji pomiędzy organami. Każdy uczestnik wykonuje własne zadania w ramach ustawowych form działania, lecz dostosowuje ich czas i zakres do wspólnie przyjętego planu. W przypadkach wymagających wiążącego zapewnienia spójności wojewoda może posłużyć się poleceniem, wyłącznie w granicach i z zachowaniem wyłączeń określonych w ustawie[479].

Wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego stanowi podstawowe forum przygotowania ocen i rekomendacji w sprawach objętych ustawą o zarządzaniu kryzysowym. Udział przedstawicieli administracji zespolonej, niezespolonej i innych właściwych podmiotów umożliwia zestawienie wiedzy sektorowej z terytorialną odpowiedzialnością wojewody. Zespół ma charakter pomocniczy i nie przejmuje kompetencji decyzyjnych organów. Dokumentacja jego prac powinna wyraźnie rozróżniać ustalenia analityczne, rekomendacje, stanowiska odrębne oraz rozstrzygnięcia podjęte przez wojewodę lub inny właściwy organ[480].

Wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego zapewnia całodobową ciągłość obiegu informacji, współdziałanie z innymi centrami, dokumentowanie działań oraz obsługę systemów monitorowania, ostrzegania i alarmowania. Centrum nie jest organem dowodzącym służbami ani samodzielnym podmiotem rozstrzygającym o użyciu kompetencji sektorowych. Jego znaczenie polega na utrzymaniu dostępności informacji, przekazywaniu decyzji,

---

478 Ustawa o zarządzaniu kryzysowym.., art. 5 ust. 2; M. Chodyka, Z. Ciekanowski, S. Żurawski, *System zarządzania kryzysowego*.., s. 35-49.

479 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.., art. 25; M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 75-98.

480 Ustawa o zarządzaniu kryzysowym.., art. 14 ust. 7-12; M. Czuryk, K. Kaczmarek, E.M. Włodyka, *The Status of Government Administration in the Sphere of Crisis Management*, Prawo i Więź 2025, t. 59, nr 6, DOI: 10.36128/48wmzt46.

gromadzeniu raportów i zapewnianiu sprawności komunikacyjnej także przy równoczesnym wystąpieniu kilku zdarzeń[481].

Na etapie wykonania koordynacja powinna koncentrować się na identyfikowaniu odchyleń od planu, niedoborów zasobów, kolizji poleceń oraz zmian w ocenie ryzyka. Nie polega ona na zatwierdzaniu każdej czynności fachowej. Organ sektorowy powinien zachować możliwość niezwłocznego zastosowania środków należących do jego właściwości, jeżeli zwłoka mogłaby zwiększyć zagrożenie, a następnie przekazać wojewodzie informację o podjętym działaniu, jego podstawie i przewidywanych następstwach dla pozostałych uczestników[482].

Raportowanie i kontrola zamykają etap wykonawczy oraz tworzą podstawę rozliczenia rezultatów. Raport powinien obejmować nie tylko wykaz czynności, lecz również ocenę osiągniętego skutku, wykorzystanych zasobów, odstępstw od planu, trudności współpracy i ryzyka pozostającego po zakończeniu działania. Wojewoda może wykorzystywać te informacje do prowadzenia kontroli, formułowania zaleceń i przedstawiania organom centralnym wniosków o zmianę organizacji, finansowania albo regulacji prawnych[483].

Proces współdziałania powinien obejmować mechanizm korekty i doskonalenia. Wnioski z rzeczywistych zdarzeń, ćwiczeń i kontroli wymagają przekształcenia w zadania naprawcze z określeniem podmiotu odpowiedzialnego, terminu, zasobów i kryterium wykonania. Szczególnego monitorowania wymagają zalecenia międzyinstytucjonalne, których realizacja zależy od współdziałania kilku pionów administracji. Brak systematycznego nadzoru nad ich wykonaniem prowadzi do utrwalania tych samych barier organizacyjnych[484].

Mechanizm współdziałania tworzy zatem zamknięty cykl obejmujący budowę wspólnego obrazu sytuacji, wyznaczenie podmiotu wiodącego, uzgodnienie działań, wykonanie i bieżącą koordynację, raportowanie oraz

---

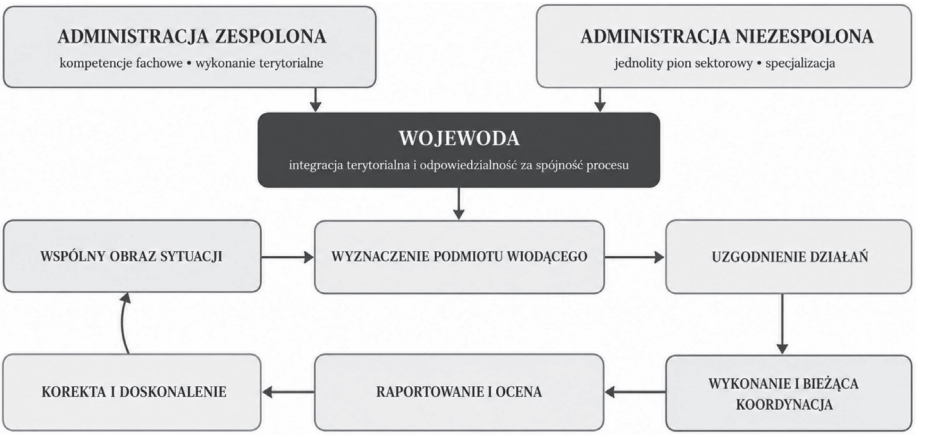
481 Ustawa o zarządzaniu kryzysowym.., art. 16; M. Chodyka, Z. Ciekanowski, S. Żurawski, *System zarządzania kryzysowego*.., s. 35-49.

482 K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, Zarządzanie kryzysowe.., s. 119-146; A. Boin, P. 't Hart, E. Stern, B. Sundelius, *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*, wyd. 2, Cambridge University Press, Cambridge 2017, s. 43-69.

483 Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 158, art. 6 i 8); J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 155-183.

484 A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions*.., s. 289-298; T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach*.., s. 1059-1066.

wdrożenie korekt. Wojewoda pozostaje integratorem terytorialnym tego procesu, natomiast organy zespolone i niezespolone zachowują odpowiedzialność za fachowe wykonywanie kompetencji. Wszystkie etapy powinny pozostawać podporządkowane legalizmowi, ochronie informacji, interoperacyjności, dokumentowaniu oraz ciągłości działania[485].



Rysunek 23. Mechanizm współdziałania administracji zespolonej i niezespolonej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 428 ze zm., art. 22 i 25-28); Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 574 ze zm., art. 5, 14 i 16).

Rysunek 23 przedstawia współdziałanie jako proces ciągły, w którym informacja o wykonaniu i ocenie skutków powraca do etapu planowania. Funkcja podmiotu wiodącego może ulec zmianie wraz z charakterem zagrożenia, natomiast rola wojewody jako integratora terytorialnego pozostaje związana z odpowiedzialnością za spójność działań na obszarze województwa. Schemat nie ustanawia nowych kompetencji, lecz porządkuje sposób wykonywania obowiązków wynikających z ustaw i planów[486].

Współdziałanie powinno być organizowane w warunkach zwykłego funkcjonowania administracji. Regularne przeglądy ryzyka, aktualizacja

[485] Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.., art. 22 i 25-28; Ustawa o zarządzaniu kryzysowym.., art. 5, 14 i 16.

[486] S.J. Rysz, *Specyfika zarządzania kryzysowego na poziomie wojewódzkim – podstawy*, Modern Management Review 2015, t. XX, nr 22(2), s. 135-148, DOI: 10.7862/rz.2015.mmr.25; A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions*.., s. 289–298.

danych kontaktowych, wspólne narady i ćwiczenia tworzą podstawę skutecznego działania pod presją czasu. Relacje oparte wyłącznie na osobistych kontaktach są podatne na zmiany kadrowe i nie zapewniają ciągłości. Konieczne są zatem procedury instytucjonalne, określone zastępstwa, funkcjonalne kanały komunikacji oraz możliwość szybkiego odtworzenia historii ustaleń[487]. W sprawach dotyczących infrastruktury krytycznej współdziałanie powinno obejmować również aktualizację kontaktów z operatorem infrastruktury krytycznej, koordynatorem ochrony infrastruktury krytycznej i jego zastępcą, uzgodnienie procedur wymiany informacji o zakłóceniu, procedur ciągłości działania i procedur odtwarzania, a także ustalenie relacji między ochroną infrastruktury krytycznej a reżimem podmiotu krytycznego, jeżeli operator został wpisany także do wykazu podmiotów krytycznych. Samo wskazanie operatora w planie nie jest wystarczające, jeżeli nie towarzyszą mu progi eskalacji, sposób komunikacji, zakres informacji możliwych do udostępnienia oraz procedura ochrony informacji niejawnych i wrażliwych.

Interoperacyjność proceduralna ma znaczenie równorzędne ze zgodnością techniczną systemów informacyjnych. Organy mogą posługiwać się kompatybilnymi narzędziami, a mimo to przekazywać dane w formach nieporównywalnych, stosować odmienne definicje zdarzeń lub uruchamiać procedury przy różnych progach alarmowych. Wojewoda powinien wspierać uzgodnienie minimalnego słownika pojęć, formatów raportowania i zasad eskalacji, pozostawiając organom sektorowym szczegółowe standardy fachowe[488].

Ochrona informacji powinna być projektowana jako element współdziałania, a nie jako przeszkoda powstająca dopiero w chwili wymiany danych. Niezbędne jest rozdzielenie informacji operacyjnej, analitycznej, decyzyjnej i przeznaczonej do komunikacji publicznej, a następnie określenie kręgu odbiorców oraz bezpiecznych sposobów udostępnienia każdej z tych kategorii. Zasada potrzeby wiedzy nie wyłącza obowiązku przekazania informacji niezbędnej wojewodzie, lecz wymaga ograniczenia jej zakresu do treści koniecznej do wykonania ustawowych zadań[489].

---

487 T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach*.., s. 1059-1066; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., s. 66-75.

488 Ustawa o ochronie informacji niejawnych.., art. 4 i 8; rozporządzenie 2016/679.., art. 5; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., s. 43-63.

489 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.., art. 25 ust. 3; por. H. Izdebski, M. Kulesza, Administracja publiczna.., s. 93-101.

W przypadku rozbieżności między poleceniem wojewody a stanowiskiem właściwego ministra organ terenowy powinien korzystać z ustawowej ścieżki eskalacji. Możliwość wstrzymania wykonania polecenia skierowanego do organu niezespolonego i przedstawienia sprawy Prezesowi Rady Ministrów zabezpiecza jedność polityki państwa oraz fachową odpowiedzialność pionu sektorowego. Postępowanie powinno być prowadzone niezwłocznie i dokumentowane, a do czasu rozstrzygnięcia należy podjąć czynności zabezpieczające, które nie przesądzają spornego zakresu kompetencji[490].

Porozumienia, stałe zespoły robocze i uzgodnione procedury są szczególnie użyteczne przy zadaniach powtarzalnych, takich jak ochrona granicy, bezpieczeństwo transportu, działania przeciwpowodziowe lub zabezpieczanie przedsięwzięć o dużej skali. Dokument współpracy powinien wskazywać cel, zakres uczestnictwa, podmiot odpowiedzialny za koordynację, zasoby, sposób wymiany informacji, tryb podejmowania ustaleń i warunki zakończenia. Nie może jednak stanowić samodzielnej podstawy przeniesienia kompetencji, którego ustawa nie dopuszcza[491].

Wspólne kontrole mogą ujawniać zależności i nieprawidłowości niedostrzegalne z perspektywy pojedynczego organu. Ich program powinien jednak uwzględniać właściwość każdego kontrolera, ograniczać dublowanie obowiązków podmiotu kontrolowanego oraz określać sposób konsolidacji ustaleń. Wojewoda może koordynować planowanie i analizować wyniki w ujęciu terytorialnym, natomiast wnioski fachowe i środki pokontrolne pozostają związane z kompetencją właściwego organu[492].

Komunikacja publiczna wymaga uzgodnienia równie starannego jak działania operacyjne. Sprzeczne lub niepełne komunikaty mogą osłabiać zaufanie, utrudniać wykonywanie zaleceń i zwiększać skalę zakłócenia. Należy określić podmiot odpowiedzialny za komunikat główny, źródła potwierdzenia informacji, tryb zatwierdzania treści, sposób korygowania błędów oraz kanały dostosowane do osób wymagających szczególnego wsparcia. Komunikat

---

490 H. Izdebski, M. Kulesza, Administracja publiczna.., s. 93-101; E. Knosala, *Zarys nauki administracji*.., s. 96-108.

491 Ustawa o kontroli w administracji rządowej.., art. 6-8; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*.., s. 155-183.

492 R.B. Denhardt, J.V. Denhardt, *The New Public Service: Serving Rather than Steering*, Public Administration Review 2000, vol. 60, no. 6, s. 549-559, DOI: 10.1111/0033-3352.00117; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., s. 66-75.

powinien pozostawać zgodny z oceną fachową, a jednocześnie zostać przekazany bez nieuzasadnionej zwłoki[493].

Współdziałanie terenowej administracji rządowej z jednostkami samorządu terytorialnego jest niezbędne ze względu na lokalizację wielu usług, zasobów i informacji. Udział samorządu w planowaniu i wymianie danych musi jednak respektować jego konstytucyjną samodzielność, ustawowy podział zadań oraz odmienność relacji nadzorczych. Na gruncie niniejszego podrozdziału zasadnicze znaczenie ma stworzenie przez administrację rządową przewidywalnego mechanizmu współpracy, bez przejmowania zadań własnych samorządu poza przypadkami wyraźnie przewidzianymi w prawie[494].

Znaczącą część infrastruktury i usług warunkujących bezpieczeństwo utrzymują podmioty gospodarcze. Włączenie operatorów infrastruktury, dostawców energii, łączności, transportu i usług technicznych do planowania wymaga jednoznacznego określenia obowiązków informacyjnych, zasad ochrony danych, dostępności świadczeń w warunkach zakłócenia oraz odpowiedzialności za odtworzenie zdolności. Podmiot prywatny nie staje się przez współpracę organem administracji, a wojewoda zachowuje obowiązek działania w granicach kompetencji publicznoprawnych[495].

Ciągłość działania administracji zespolonej i niezespolonej powinna być analizowana w ujęciu wzajemnych zależności. Uruchomienie trybu zastępczego w jednym organie może zmienić sposób przekazywania informacji, dostępność świadczeń i warunki podejmowania decyzji przez inne podmioty. Odrębne plany ciągłości wymagają zatem powiązania przez mapę funkcji krytycznych, zależności od systemów zewnętrznych, minimalnych obsad oraz alternatywnych kanałów łączności i autoryzacji[496].

---

493 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 16, 165 i 171); B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 31-68.

494 Ustawa o zarządzaniu kryzysowym.., art. 3 pkt 2 oraz art. 5b; Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej 2023 – tekst jednolity*, Warszawa 2023, s. 5-16.

495 ISO 22301:2019, *Security and resilience – Business continuity management systems – Requirements*, International Organization for Standardization, Geneva 2019; A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions*.., s. 289-298.

496 E. Knosala, *Zarys nauki administracji*.., s. 96-108; M. Chodyka, Z. Ciekanowski, S. Żurawski, *System zarządzania kryzysowego*.., s. 35-49.

Koordynacja zasobów finansowych i logistycznych wymaga oddzielenia możliwości użycia zasobu od odpowiedzialności za jego finansowanie, utrzymanie, transport, ubezpieczenie i odtworzenie. Informacja o dostępności sprzętu lub personelu powinna obejmować ograniczenia czasowe, warunki użycia oraz podmiot uprawniony do podjęcia decyzji. Brak wcześniejszych ustaleń w tym zakresie może opóźniać uruchomienie wsparcia, prowadzić do nieracjonalnej alokacji środków lub powodować spory po zakończeniu działań[497].

W województwach przygranicznych współdziałanie może obejmować kontakty z właściwymi organami państw sąsiednich oraz organizacjami międzynarodowymi. Działania te muszą pozostawać zgodne z polityką zagraniczną państwa, umowami międzynarodowymi i zasadami określonymi przez właściwe organy centralne. Wojewoda organizuje wykonanie uzgodnionych mechanizmów na poziomie terytorialnym i przekazuje centrum rządowemu informacje o potrzebach regionu, nie tworząc samodzielnie zobowiązań zastrzeżonych dla konstytucyjnych organów państwa[498].

Ćwiczenia międzyinstytucjonalne powinny weryfikować nie tylko szybkość reakcji poszczególnych służb, lecz także jakość wspólnego obrazu sytuacji, zgodność formatów raportowania, skuteczność zastępstw, odporność kanałów komunikacji i procedurę zmiany podmiotu wiodącego. Scenariusz powinien uwzględniać utratę części infrastruktury, sprzeczne informacje oraz jednoczesne wystąpienie kilku skutków sektorowych. Wnioski z ćwiczenia muszą zostać przypisane konkretnym podmiotom i podlegać kontroli wykonania[499].

Ocena współdziałania powinna obejmować mierniki ilościowe i jakościowe. Znaczenie mają w szczególności czas uzyskania wspólnego obrazu sytuacji, jednoznaczność wskazania podmiotu wiodącego, terminowość wykonania ustaleń, liczba nierozstrzygniętych kolizji oraz stopień realizacji działań naprawczych. Wskaźniki nie mogą jednak prowadzić do redukowania oceny do liczby spotkań lub raportów. Powinny być interpretowane

---

497 Konstytucja RP.., art. 146 ust. 4 pkt 9; Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.., art. 23.

498 Ustawa o zarządzaniu kryzysowym.., art. 14 ust. 2 pkt 3 i art. 16; M. Chodyka, Z. Ciekanowski, S. Żurawski, *System zarządzania kryzysowego*.., s. 35-49.

499 J. Wołejszo, *Organizacja pracy kierownika w organizacji zhierarchizowanej*, Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej 2013, nr 2(91), s. 17-30; T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach*.., s. 1059-1066.

w kontekście rzeczywistego rezultatu ochronnego oraz legalności zastosowanych środków[500].

Kultura organizacyjna wpływa na współdziałanie w stopniu porównywalnym z rozwiązaniami formalnymi. Skłonność do zatrzymywania informacji, unikania zgłaszania problemów lub przenoszenia odpowiedzialności osłabia proces nawet przy prawidłowo zaprojektowanych procedurach. System powinien wspierać wczesne ujawnianie trudności, rozróżniać uzasadnione rozbieżności fachowe od konfliktów organizacyjnych oraz zapewniać możliwość zgłaszania błędów bez zacierania indywidualnej odpowiedzialności za decyzje i zaniechania[501].

Po poważnym zdarzeniu lub ćwiczeniu konieczny jest wspólny przegląd przebiegu działania. Analiza powinna odtwarzać sekwencję decyzji, przepływ informacji, wykorzystanie zasobów, momenty utraty spójności oraz przyczyny odstępstw od planu. Wnioski należy klasyfikować jako prawne, organizacyjne, techniczne, finansowe lub kadrowe, a następnie przypisywać podmiotom posiadającym rzeczywistą możliwość ich usunięcia. Samo zaktualizowanie dokumentu bez zmiany zdolności nie stanowi wykonania zalecenia[502].

Podstawowe mechanizmy współdziałania oraz związane z nimi warunki skuteczności i ryzyka przedstawia Tabela 18. Zestawienie obejmuje wymianę informacji, planowanie, pracę zespołów, polecenia wojewody, kontrolę, raportowanie i ćwiczenia. Każdy z tych mechanizmów wymaga odmiennego zabezpieczenia prawnego i organizacyjnego, a ich łączne stosowanie tworzy zdolność do skoordynowanego działania przy zachowaniu właściwości poszczególnych organów[503].

---

500 R.B. Denhardt, J.V. Denhardt, *The New Public Service*.., s. 549-559; M. Bovens, *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, European Law Journal 2007, vol. 13, no. 4, s. 447-468, DOI: 10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x.

501 A. Boin, P. 't Hart, E. Stern, B. Sundelius, The Politics of Crisis Management.., s. 123-156; Ustawa o kontroli w administracji rządowej.., art. 45-49.

502 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.., art. 22, 25-28 i 58-59; Ustawa o zarządzaniu kryzysowym.., art. 5, 14 i 16; T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach*.., s. 1059-1066.

503 A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions*.., s. 289-298; C. Ansell, A. Boin, A. Keller, Managing Transboundary Crises.., s. 195-207.

Tabela 18. Mechanizmy współdziałania administracji zespolonej i niezespolonej

Mechanizm	Cel	Warunek skuteczności	Typowe ryzyko
Wymiana informacji	Wspólny obraz sytuacji	Uzgodnione progi, formaty i kanały wymiany oraz odpowiednia ochrona danych	Silosowość, nadmiar informacji albo nieuprawnione ujawnienie danych
Planowanie i siatka bezpieczeństwa	Wcześniejszy podział ról i zasobów	Aktualność planów oraz możliwość elastycznej zmiany podmiotu wiodącego	Formalizm i mechaniczne stosowanie przyjętego scenariusza
Narady i zespoły	Uzgodnienie priorytetów i wariantów działania	Protokół ustaleń, wskazanie właściciela zadania, terminu wykonania i sposobu monitorowania	Brak rozliczalności ustaleń
Polecenia wojewody	Zapewnienie wiążącej spójności działania	Wyraźna podstawa prawna, zachowanie właściwości organów i proporcjonalność polecenia	Przekroczenie kompetencji albo konflikt z właściwym pionem sektorowym
Kontrole i raportowanie	Ocena wykonania oraz identyfikacja barier	Analiza przyczyn nieprawidłowości i systematyczne monitorowanie realizacji zaleceń	Koncentracja na zgodności formalnej oraz brak rzeczywistych działań naprawczych
Ćwiczenia i przeglądy	Weryfikacja procedur i zdolności wykonawczych	Realistyczny scenariusz oraz przełożenie wniosków na zmiany w planach, procedurach i zasobach	Powtarzanie ćwiczeń bez mierzalnej poprawy zdolności

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 428 ze zm.); Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 574 ze zm.); T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*, „Public Administration Review" 2007, vol. 67, no. 6, s. 1059-1066; C. Ansell, A. Boin, A. Keller, *Managing Transboundary Crises: Identifying the Building Blocks of an Effective Response System*, „Journal of Contingencies and Crisis Management" 2010, vol. 18, no. 4, s. 195-207.

Tabela 18 wskazuje, że współdziałanie nie powstaje samoistnie wyłącznie z terytorialnej bliskości organów. Wymaga określonych procedur, podmiotów odpowiedzialnych, narzędzi informacyjnych i mechanizmów kontroli. Szczególne znaczenie ma sprzężenie zwrotne: informacja o wykonaniu powinna docierać zarówno do wojewody, jak i do organów sektorowych, natomiast ujawnione bariery muszą prowadzić do korekty planów, standardów, organizacji lub finansowania[504].

[504] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., s. 43-63; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*.., s. 155-183.

Sprawdzianem prawidłowości współdziałania jest zdolność do podjęcia legalnej decyzji mimo niepełnej lub niejednoznacznej informacji. Organy mogą różnić się oceną ryzyka, lecz powinny wskazać podstawy swoich stanowisk, udokumentować rozbieżności i określić zakres tymczasowych czynności zabezpieczających. Zadaniem wojewody nie jest wymuszanie pozornej jednomyślności, lecz doprowadzenie do rozstrzygnięcia w granicach kompetencji, przypisanie odpowiedzialności za wykonanie i zapewnienie możliwości późniejszej kontroli[505].

Terenowa administracja rządowa stanowi wykonawcze przedłużenie centralnego systemu kierowania państwem. Decyzje Rady Ministrów i ministrów uzyskują rzeczywisty skutek dopiero wówczas, gdy zostają dostosowane do warunków województwa, powiązane z informacją terytorialną i wykonane przez właściwe organy. Wojewoda pełni w tym układzie funkcję przedstawiciela Rady Ministrów oraz integratora działań, lecz jego kompetencje pozostają określone ustawami i nie znoszą fachowej odpowiedzialności podmiotów sektorowych[506].

Administracja zespolona realizuje zasadę integracji terytorialnej przez powiązanie wyspecjalizowanych służb, inspekcji i straży ze zwierzchnictwem wojewody. Efektywność tej konstrukcji zależy od rzeczywistego funkcjonowania wspólnych mechanizmów informacyjnych, planistycznych, kontrolnych i szkoleniowych. Fachowa odrębność organów pozostaje konieczna dla jakości rozstrzygnięć, nie może jednak prowadzić do izolowania ich działań od sytuacji i priorytetów całego województwa[507].

Administracja niezespolona jest uzasadniona w dziedzinach wymagających jednolitego pionu krajowego, wysokiej specjalizacji lub właściwości przekraczającej granice jednego województwa. Jej podstawową wartością jest jednolitość standardów i fachowego kierownictwa, natomiast zasadniczym ryzykiem pozostaje fragmentacja informacji i nieuwzględnianie skutków terytorialnych. Obowiązki informacyjne, możliwość wydawania poleceń w ustawowych granicach, wyjątkowa kontrola oraz uzgadnianie aktów prawa

---

505 Konstytucja RP.., art. 152; Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.., art. 3 i 22.

506 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.., art. 51-55; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., s. 66-75.

507 Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.., art. 56-59; E. Knosala, *Zarys nauki administracji*.., s. 96-108.

miejscowego służą włączeniu tego segmentu do wojewódzkiego systemu działania państwa[508].

Spójność obu segmentów należy oceniać łącznie przez pryzmat legalności, terminowości, rezultatu ochronnego i zdolności doskonalenia. System spełnia swoje zadanie, gdy umożliwia szybkie uzyskanie wiarygodnej informacji, wyznaczenie podmiotu wiodącego, zsynchronizowanie działań, ochronę danych, rozliczenie wykonania i wdrożenie korekt. Ustalenia te wyznaczają jednocześnie granicę dalszej analizy: kolejny rozdział dotyczy roli samorządu terytorialnego, który zachowując konstytucyjną samodzielność, uczestniczy w realizacji wielu zadań bezpieczeństwa na poziomie lokalnym i regionalnym[509].

[508] A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions*.., s. 289-298; T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach*.., s. 1059-1066.

[509] Konstytucja RP.., art. 16 i 163; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*.., s. 31-68.

V.
SAMORZĄD TERYTORIALNY W REALIZACJI ZADAŃ BEZPIECZEŃSTWA

5.1. ZAKRES ZADAŃ I WSPÓŁDZIAŁANIE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W SFERZE BEZPIECZEŃSTWA

Samorząd terytorialny stanowi konstytucyjnie umocowaną formę decentralizacji władzy publicznej. Decentralizacja nie sprowadza się do terytorialnego rozmieszczenia urzędów, lecz polega na prawnym powierzeniu części zadań publicznych wspólnotom wyposażonym w osobowość prawną, własne organy, mienie i dochody. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują te zadania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a ich samodzielność podlega ochronie sądowej. W sferze bezpieczeństwa rozwiązanie to umożliwia połączenie jednolitości państwa z rozpoznaniem lokalnych uwarunkowań, potrzeb ludności oraz dostępnych zasobów[510].

Ustrojowa odrębność samorządu nie oznacza wyłączenia go z systemu wykonywania władzy publicznej. Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego tworzy z mocy prawa wspólnoty samorządowe, które uczestniczą w sprawowaniu władzy przez realizację istotnej części zadań publicznych. Bezpieczeństwo lokalne i regionalne jest zatem współkształtowane nie tylko przez administrację rządową i wyspecjalizowane służby, lecz również przez organy samorządu, jednostki organizacyjne oraz podmioty wykonujące usługi komunalne i społeczne[511].

---

[510] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), art. 15-16 oraz art. 163-167; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.

[511] Konstytucja RP, art. 16 i art. 163; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2004.

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego pozostaje ograniczona normami powszechnie obowiązującymi oraz ustawowo określonym nadzorem. Zasadniczym kryterium nadzoru jest legalność, co wyklucza zastępowanie organów samorządowych w ocenie celowości wykonywania zadań własnych, o ile ustawa nie ustanawia odmiennego mechanizmu. W sprawach bezpieczeństwa granica ta ma znaczenie gwarancyjne: współdziałanie i wsparcie nie mogą przekształcać się w nieformalne podporządkowanie, a każda ingerencja organu nadzoru wymaga wyraźnej podstawy prawnej[512].

Europejska Karta Samorządu Lokalnego uzupełnia konstytucyjny model decentralizacji, akcentując prawo i zdolność społeczności lokalnych do kierowania zasadniczą częścią spraw publicznych na własną odpowiedzialność oraz w interesie mieszkańców. Zasadzie wykonywania zadań możliwie blisko obywatela towarzyszy wymóg adekwatności zasobów finansowych do zakresu kompetencji. W sferze bezpieczeństwa zasada bliskości sprzyja szybszemu rozpoznawaniu zagrożeń, identyfikowaniu osób wymagających szczególnego wsparcia i dostosowywaniu sposobu świadczenia usług do lokalnej struktury ryzyka[513].

Trójszczeblowa organizacja samorządu terytorialnego nie tworzy układu hierarchicznego. Gmina jest podstawową jednostką samorządu, powiat wykonuje zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, natomiast samorząd województwa odpowiada za zadania o wymiarze regionalnym. Powiat nie jest organem zwierzchnim wobec gminy, a samorząd województwa nie kieruje działalnością powiatów. Relacje między szczeblami powinny opierać się na komplementarności zadań, porozumieniach, pomocy wzajemnej i innych formach współdziałania przewidzianych prawem[514].

Zakres samorządowych zadań istotnych dla bezpieczeństwa jest szerszy niż katalog spraw wprost określonych jako bezpieczeństwo lub porządek publiczny. Zdolność wspólnoty do bezpiecznego funkcjonowania zależy

---

512 Konstytucja RP, art. 171; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 43-63.

513 Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; sprost. Dz.U. z 2006 r. Nr 154, poz. 1107, art. 3-4 i art. 9); B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*.., op. cit., s. 31-50.

514 Konstytucja RP, art. 164-165; Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 662); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1684 ze zm.); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 720).

również od ciągłości zaopatrzenia w wodę, transportu, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, gospodarki odpadami, utrzymania dróg, ładu przestrzennego, ochrony środowiska, edukacji oraz sprawnego obiegu informacji. Zadania te tworzą materialną i organizacyjną podstawę odporności lokalnej i regionalnej, mimo że w warunkach zwykłych są wykonywane jako bieżące zadania administracyjne i usługowe[515].

Podstawowe znaczenie ma rozróżnienie zadań własnych i zleconych. Zadania własne służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty i są wykonywane w imieniu własnym oraz na odpowiedzialność właściwej jednostki. Zadania zlecone należą natomiast do administracji rządowej, lecz są wykonywane przez samorząd na podstawie ustawy albo porozumienia. Odmienność źródła kompetencji wpływa na zakres samodzielności, sposób finansowania, nadzór oraz odpowiedzialność za rezultat, dlatego oba reżimy powinny być konsekwentnie rozdzielane w dokumentacji, budżecie i sprawozdawczości[516].

Ustawodawca może nadać zadaniu własnemu charakter obowiązkowy, zapewniając minimalny poziom świadczeń niezależnie od lokalnych preferencji. Obowiązkowy charakter zadania nie wyłącza jednak swobody wyboru sposobu jego organizacji, jeżeli ustawa pozostawia taki zakres decyzyjności. Jednostka może posługiwać się własnymi jednostkami organizacyjnymi, spółkami komunalnymi, umowami, porozumieniami albo współpracą z podmiotami społecznymi, zachowując obowiązek nadzoru nad jakością, legalnością i ciągłością wykonywania zadania[517].

W odniesieniu do zadań bezpieczeństwa kryterium ciągłości powinno być traktowane na równi z bieżącą jakością i kosztem świadczenia. Przerwanie dostawy wody, transportu, pomocy społecznej, obsługi cyfrowej lub innej podstawowej usługi może stać się samodzielnym źródłem zagrożenia. Ocena sposobu realizacji zadania powinna zatem obejmować odporność wykonawcy,

---

[515] Ustawa o samorządzie gminnym.., art. 7; Ustawa o samorządzie powiatowym.., art. 4; Ustawa o samorządzie województwa.., art. 14; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*, Journal of Modern Science 2025, t. 63, nr 3, s. 56-77, DOI: 10.13166/jms/209289.

[516] Konstytucja RP, art. 166-167; Ustawa o samorządzie gminnym.., art. 7-8; Ustawa o samorządzie powiatowym.., art. 4-6; Ustawa o samorządzie województwa.., art. 8 i art. 14.

[517] Ustawa o samorządzie gminnym.., art. 7 ust. 2 i art. 9; Ustawa o samorządzie powiatowym.., art. 6; Ustawa o samorządzie województwa.., art. 8 i art. 13; R.B. Denhardt, J.V. Denhardt, *The New Public Service: Serving Rather than Steering*, Public Administration Review 2000, vol. 60, no. 6, s. 549-559, DOI: 10.1111/0033-3352.00117.

dostępność personelu zastępczego, możliwości pracy w trybie awaryjnym, rezerwy techniczne, czas odtworzenia oraz zdolność niezwłocznego przekazania mieszkańcom wiarygodnej informacji[518].

Lokalne usytuowanie samorządu umożliwia wykorzystywanie wiedzy niedostępnej na poziomie centralnym, w szczególności dotyczącej układu osadniczego, stanu infrastruktury, położenia osób zależnych, możliwości podmiotów ochotniczych i nieformalnych sieci wsparcia. Wiedza ta powinna być jednak utrwalana w rejestrach, planach, mapach zasobów i procedurach zastępstw. Oparcie zdolności wyłącznie na doświadczeniu pojedynczych pracowników prowadzi do utraty pamięci instytucjonalnej przy zmianach kadrowych lub długotrwałej nieobecności osób kluczowych[519].

Decentralizacja ujawnia także różnice w zdolnościach poszczególnych jednostek. Wielkość wspólnoty, dochody, położenie geograficzne, dostępność specjalistów i stan infrastruktury wpływają na możliwość wykonania tego samego obowiązku ustawowego. System bezpieczeństwa powinien zatem łączyć samodzielność jednostek z minimalnymi standardami, pomocą ponadlokalną i możliwością wspólnej organizacji wybranych usług. Wsparcie powinno uzupełniać lokalne zdolności, a nie prowadzić do trwałego przejmowania zadań własnych[520].

Warunkiem rzeczywistej samodzielności jest adekwatność finansowania. Udział jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych powinien odpowiadać zakresowi powierzonych im zadań, w tym kosztom utrzymywania gotowości. Wydatki na rezerwy, łączność, cyberbezpieczeństwo, magazyny, szkolenia i zastępowalność personelu nie zawsze przynoszą bezpośrednio widoczny rezultat, lecz decydują o zdolności działania

---

518 Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, t.j. (Dz.U. z 2021 r. poz. 679, art. 1 ust. 2); A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration*, Public Administration 2016, vol. 94, no. 2, s. 289-298, DOI: 10.1111/padm.12264.

519 E. Ostrom, *Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development*, World Development 1996, vol. 24, no. 6, s. 1073-1087; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., op. cit., s. 66-75.

520 B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*.., op. cit., s. 31-50; T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*, Public Administration Review 2007, vol. 67, no. 6, s. 1059-1066, DOI: 10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x.

w warunkach zakłócenia. Niedofinansowanie przygotowania prowadzi zwykle do kosztowniejszej interwencji i odtwarzania zdolności po zdarzeniu[521].

Czytelny podział zadań służy również rozliczalności wobec mieszkańców. Informacja o organie właściwym, kanałach zgłoszeń, zasadach eskalacji i sposobie uzyskania pomocy powinna być dostępna przed wystąpieniem zagrożenia. Porozumienia i umowy powierzające wykonanie zadań muszą jednoznacznie wskazywać wykonawcę, zakres świadczenia, finansowanie, obowiązki informacyjne, kryteria kontroli i tryb postępowania w razie niewykonania zobowiązania. Niejasność tych elementów zwiększa ryzyko bezczynności oraz wzajemnego przenoszenia odpowiedzialności[522].

Ustrojowe miejsce samorządu w systemie bezpieczeństwa przedstawia Rysunek 24. Układ eksponuje odrębność trzech szczebli, brak hierarchicznego podporządkowania między nimi oraz znaczenie relacji z administracją rządową i partnerami społecznymi. Centralne pole wskazuje, że wspólnym elementem wszystkich szczebli jest wykonywanie zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność[523].

---

521 Konstytucja RP, art. 167; Europejska Karta Samorządu Lokalnego.., art. 9; Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907, z 2025 r. poz. 1705 oraz z 2026 r. poz. 646, art. 152-157).

522 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., op. cit., s. 88-112; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2012.

523 Konstytucja RP, art. 15-16 i art. 163-172; Europejska Karta Samorządu Lokalnego.., art. 3-4; Ustawa o samorządzie gminnym; Ustawa o samorządzie powiatowym; Ustawa o samorządzie województwa.



Rysunek 24. Samorząd terytorialny jako zdecentralizowany segment systemu bezpieczeństwa państwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.); Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 662); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1684 ze zm.); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 720); Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.).

Rysunek 24 ukazuje samorządową warstwę bezpieczeństwa jako układ komplementarnych zdolności. Gmina organizuje podstawowe usługi i pozostaje najbliżej mieszkańców, powiat wykonuje zadania wymagające skali ponadgminnej lub wyspecjalizowanego zaplecza, natomiast samorząd województwa kształtuje regionalne warunki rozwoju, infrastruktury i odporności. Administracja rządowa zapewnia ramy prawne, standardy państwowe oraz ustawowe instrumenty nadzoru i wsparcia, nie zastępując organów samorządu w wykonywaniu zadań własnych[524].

Z punktu widzenia kompetencji i finansowania należy odróżniać zadania własne, obowiązkowe zadania własne, zadania zlecone, zadania powierzone na podstawie porozumienia oraz zadania wykonywane wspólnie. Kategorie te nie są wyłącznie klasyfikacją formalną. Określają zakres samodzielności,

[524] B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*.., op. cit., s. 31-50; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., op. cit., s. 56-77.

źródło środków, sposób nadzoru, możliwość przekazania wykonania oraz zasady odpowiedzialności za utrzymanie zdolności w dłuższym okresie[525].

Tabela 19. Kategorie zadań samorządu terytorialnego istotne dla bezpieczeństwa

Kategoria zadania	Podstawa i istota	Znaczenie dla bezpieczeństwa	Główne ryzyko
Zadania własne	Wykonywane w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność	Utrzymanie usług, infrastruktury i lokalnych zdolności ochronnych	Niedostosowanie środków do obowiązków oraz zróżnicowanie zdolności jednostek
Obowiązkowe zadania własne	Ustawa nakazuje wykonanie, pozostawiając co do zasady wybór formy organizacyjnej	Gwarancja minimalnego poziomu świadczeń i gotowości	Formalne wykonanie obowiązku bez rzeczywistej zdolności
Zadania zlecone	Zadania administracji rządowej wykonywane przez samorząd na podstawie ustawy lub porozumienia	Jednolite wykonywanie zadań państwa przy wykorzystaniu struktur terenowych	Niedofinansowanie, rozbieżność standardów lub niejasność odpowiedzialności
Zadania powierzone	Wykonywanie zadania przejętego na podstawie porozumienia	Dostosowanie wykonawcy do skali, zasobów i uwarunkowań terytorialnych	Nieprecyzyjny zakres, finansowanie, przepływ danych albo nadzór
Zadania wspólne	Realizacja przez związki, wspólną obsługę, umowy lub wspólne przedsięwzięcia	Efekt skali, specjalizacja i ograniczenie luk terytorialnych	Rozproszenie odpowiedzialności, złożoność decyzji lub pojedynczy punkt awarii

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 662); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1684 ze zm.); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 720).

Zestawienie w Tabeli 19 potwierdza, że kwalifikacja zadania nie przesądza jeszcze o jego skutecznym wykonaniu. W każdym modelu konieczne są standard świadczenia, wskazanie podmiotu odpowiedzialnego, dostęp do informacji oraz mechanizm kontroli i korekty. W zadaniach powierzonych i wspólnych należy ponadto oddzielać odpowiedzialność za bezpośrednie

[525] Ustawa o samorządzie gminnym.., art. 7-10; Ustawa o samorządzie powiatowym.., art. 4-6; Ustawa o samorządzie województwa.., art. 8 i art. 14.

wykonanie czynności od odpowiedzialności za finansowanie, nadzór, ochronę danych i zachowanie ciągłości[526].

Współdziałanie w sferze bezpieczeństwa nie jest równoznaczne z podporządkowaniem. Polega na uzgadnianiu działań podmiotów zachowujących własne kompetencje i odpowiedzialność. Jego podstawę mogą stanowić przepisy ustawowe, porozumienia, umowy, uchwały organów stanowiących, wspólne programy, zespoły robocze oraz stałe procedury wymiany informacji. Dobór formy powinien odpowiadać charakterowi zadania i nie może prowadzić do pozaustawowego przeniesienia kompetencji[527].

Współdziałanie poziome jest szczególnie istotne w sprawach przekraczających granice jednej jednostki, takich jak transport, gospodarka wodna, ochrona przeciwpowodziowa, gospodarka odpadami, zabezpieczenie infrastruktury, ochrona zdrowia lub organizacja zaplecza logistycznego. Wspólne przedsięwzięcia pozwalają osiągnąć efekt skali i uzupełnić braki zasobowe, lecz wymagają uprzedniego określenia sposobu podejmowania decyzji, ponoszenia kosztów, udostępniania danych i rozstrzygania sporów[528].

Trwałej realizacji zadań służą związki międzygminne, związki powiatów i związki powiatowo-gminne, natomiast porozumienia umożliwiają powierzenie wykonania zadania bez tworzenia nowej osoby prawnej. Związek jest właściwy w przypadku usług wymagających wspólnego aparatu, majątku i stałego finansowania. Porozumienie zapewnia większą elastyczność, lecz powinno precyzyjnie określać zakres czynności, standard świadczenia, okres obowiązywania, finansowanie, raportowanie i tryb działania w razie niedostępności wykonawcy[529].

Wspólna obsługa administracyjna, finansowa i organizacyjna umożliwia koncentrację kompetencji specjalistycznych, zwłaszcza w zakresie rachunkowości, zamówień, obsługi prawnej, informatyki i ochrony danych. Rozwiązanie to może poprawiać jakość i zastępowalność personelu, ale jednocześnie

---

526 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., op. cit., s. 164-194; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*.., op. cit., s. 45-72.

527 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., op. cit., s. 88-112; T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach*.., op. cit., s. 1059-1066.

528 Ustawa o samorządzie gminnym.., art. 10 i art. 64-74; Ustawa o samorządzie powiatowym.., art. 5 i art. 65-75; Ustawa o samorządzie województwa.., art. 8a-8b; E. Ostrom, *Crossing the Great Divide*.., op. cit., s. 1073-1087.

529 Ustawa o samorządzie gminnym.., art. 64-74; Ustawa o samorządzie powiatowym.., art. 65-75; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*.., op. cit., s. 31-50.

zwiększa znaczenie ciągłości działania jednostki obsługującej. Centralizacja obsługi bez rozwiązań zapasowych może bowiem stworzyć pojedynczy punkt awarii wpływający równocześnie na wiele jednostek i usług[530].

Ocena wspólnej obsługi i innych form koncentracji zasobów powinna obejmować nie tylko oszczędność kosztową, lecz również odporność organizacyjną. Niezbędne jest określenie procesów krytycznych, minimalnej obsady, dostępu do kopii danych, trybu pracy zastępczej oraz kolejności odtwarzania usług. Korzyść wynikająca ze specjalizacji nie może prowadzić do utraty zdolności jednostki samorządowej do nadzorowania zadania i oceny jakości świadczenia[531].

Organizacje pozarządowe uczestniczą w wykonywaniu zadań z zakresu ochrony ludności, pomocy społecznej, ratownictwa, edukacji i wsparcia osób szczególnie wrażliwych. Ich wartość wynika z zakorzenienia lokalnego, zaufania społecznego i zdolności mobilizacji wolontariuszy. Współpraca nie może jednak prowadzić do przeniesienia publicznej odpowiedzialności na podmiot społeczny. Umowa lub porozumienie powinny określać zadanie, finansowanie, standard, dyspozycyjność, ochronę danych, zasady raportowania oraz warunki kontroli wykorzystania środków publicznych[532].

Ochotnicze straże pożarne są szczególnym przykładem organizacji społecznych wykonujących zadania publiczne w trwałym powiązaniu z gminą i systemem ochrony ludności. Gmina zapewnia określone ustawą warunki ich funkcjonowania, natomiast jednostki ochotnicze wnoszą lokalne rozpoznanie, gotowość i zdolność szybkiego podjęcia działań. Skuteczność tego modelu zależy od szkolenia, wyposażenia, bezpieczeństwa ratowników, aktualności ewidencji oraz zgodności działania z systemem kierowania i koordynacji[533].

Istotną grupę partnerów samorządu tworzą operatorzy infrastruktury i przedsiębiorcy odpowiedzialni za wodę, transport, energię, telekomunikację, systemy cyfrowe i inne usługi powszechnie dostępne. Umowy powinny regulować nie tylko jakość świadczenia w warunkach zwykłych, lecz również

---

530 Ustawa o samorządzie gminnym.., art. 10a-10d; Ustawa o samorządzie powiatowym.., art. 6a-6d; Ustawa o samorządzie województwa.., art. 8c-8f.

531 A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions*.., op. cit., s. 289-298.

532 Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1338, art. 5-5a); Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej.., art. 19-23.

533 Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 244 ze zm., art. 7 i art. 10); Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej.., art. 19-23.

obowiązek informowania o awarii, wymagany czas odtworzenia, dostępność trybów zastępczych, zasady korzystania z podwykonawców oraz możliwość uzyskania dokumentacji potrzebnej do oceny i rozliczenia zdarzenia[534].

Mieszkańcy pozostają podmiotami wspólnoty samorządowej, a nie wyłącznie odbiorcami usług. Konsultacje, jednostki pomocnicze, rady młodzieżowe i senioralne, wolontariat oraz inne formy partycypacji mogą dostarczać informacji o potrzebach i wzmacniać odporność społeczną. Współuczestnictwo nie może jednak oznaczać przenoszenia na mieszkańców obowiązków organów publicznych. Samorząd powinien organizować bezpieczne warunki współpracy, zapewniać wiarygodną informację i chronić osoby, które ze względu na wiek, zdrowie, ubóstwo lub bariery komunikacyjne nie mogą uczestniczyć w samoorganizacji na równych zasadach[535].

Wymiana informacji między jednostkami samorządu, administracją rządową i partnerami zewnętrznymi wymaga zgodności prawnej, organizacyjnej i technicznej. Konieczne jest określenie źródła danych, odpowiedzialności za aktualizację, zakresu dostępu, sposobu potwierdzania odbioru i zasad ochrony informacji. Ochrona danych osobowych i tajemnic nie może uzasadniać całkowitej izolacji informacyjnej; należy stosować zasadę niezbędności, minimalizować zakres udostępnianych danych i dokumentować ich przekazanie[536].

Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej wzmacnia wielopoziomowy charakter współdziałania. Wójt, starosta i wojewoda odpowiadają za realizację zadań na właściwych obszarach, marszałek województwa działa w granicach swojej właściwości, a podmioty ochrony ludności są zobowiązane do współpracy. Ustawa przewiduje pomoc starosty dla gmin, pomoc marszałka dla powiatów, wsparcie wojewody oraz mechanizmy eskalacji w przypadku niewystarczalności zasobów lokalnych[537].

---

534 Ustawa o gospodarce komunalnej.., art. 1-3; Ustawa o samorządzie gminnym.., art. 9; M. Chodyka, Z. Ciekanowski, S. Żurawski, *System zarządzania kryzysowego*.., op. cit., s. 35-49.

535 Ustawa o samorządzie gminnym.., art. 5a-5c; Ustawa o samorządzie powiatowym.., art. 3d-3f; Ustawa o samorządzie województwa.., art. 10a-10c; E. Ostrom, *Crossing the Great Divide*.., op. cit., s. 1073-1087.

536 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. (Dz.U. UE L 119 z 4.05.2016, art. 5, art. 24 i art. 32); S. Wojciechowska-Filipek, Z. Ciekanowski, *Bezpieczeństwo funkcjonowania w cyberprzestrzeni: jednostki – organizacji – państwa*, wyd. II, CeDeWu, Warszawa 2019, s. 23-37.

537 Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej.., art. 5, art. 9-12 oraz art. 34-36.

Relacja samorządu z wojewodą łączy dwa odmienne porządki. Wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością jednostek samorządu według kryterium legalności, a jednocześnie wykonuje ustawowe zadania koordynacyjne i wsparciowe w systemie ochrony ludności. Współdziałanie wymaga zatem rozróżnienia nadzoru nad zgodnością z prawem, kontroli wykonywania zadań zleconych, koordynacji działań ochronnych i przekazywania pomocy rzeczowej lub finansowej[538].

Mechanizmy współdziałania przedstawia Rysunek 25. Ujęto w nim cztery powiązane perspektywy: pionową, poziomą, społeczną i narzędziową. Każda z nich odwołuje się do innego rodzaju relacji, lecz wszystkie służą temu samemu rezultatowi: ciągłości usług, ochronie ludności, odporności wspólnoty i zdolności odtworzenia podstawowych funkcji po zakłóceniu[539].



Rysunek 25. Mechanizmy współdziałania samorządu terytorialnego w sferze bezpieczeństwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 662); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1684 ze zm.); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 720); Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907 ze zm.).

Rysunek 25 wskazuje, że żaden pojedynczy instrument nie zapewnia skutecznego współdziałania. Porozumienie pozbawione aktualnej informacji

[538] Konstytucja RP, art. 171; Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej.., art. 35-36.

[539] T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach*.., op. cit., s. 1059-1066; E. Ostrom, *Crossing the Great Divide*.., op. cit., s. 1073-1087.

pozostaje niewykonalne, zasób bez określonego trybu uruchomienia może nie zostać wykorzystany, a wspólny system techniczny bez przypisania ról nie tworzy zdolności organizacyjnej. Spójny model wymaga jednoczesnego powiązania podstawy prawnej, finansowania, informacji, odpowiedzialności, kontroli i mechanizmu korekty[540].

Odpowiedzialność za współdziałanie powinna być przypisana organom oraz wskazanym komórkom aparatu pomocniczego. Należy określić, kto aktualizuje dane, utrzymuje kontakty, potwierdza dostępność zasobów, inicjuje uzgodnienia, dokumentuje rozstrzygnięcia i przekazuje informację kierownictwu. Ocena współpracy powinna odnosić się do rezultatów, takich jak czas uzyskania informacji, dostępność zasobów, wykonanie ustaleń, ciągłość usług i jakość komunikacji z mieszkańcami, a nie do samej liczby zawartych porozumień lub odbytych spotkań[541].

Profesjonalne kadry stanowią warunek rzeczywistej samodzielności. Jednostka pozbawiona kompetencji prawnych, technicznych i analitycznych pozostaje formalnie samodzielna, lecz faktycznie zależna od zewnętrznych wykonawców lub organów wyższego poziomu. Rozwój zdolności powinien obejmować przygotowywanie umów, ocenę ryzyka, zamówienia publiczne, ochronę informacji, zarządzanie infrastrukturą, komunikację kryzysową oraz zapewnienie zastępowalności na stanowiskach kluczowych dla ciągłości działania[542].

Cyfryzacja może usprawniać współdziałanie, lecz jednocześnie zwiększa zależność od systemów teleinformatycznych, usług chmurowych, dostawców i jakości danych. Jednostki powinny identyfikować krytyczne procesy cyfrowe, utrzymywać kopie, alternatywne kanały komunikacji i procedury odtwarzania, a w umowach zapewniać dostęp do dokumentacji, logów

---

[540] A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions*.., op. cit., s. 289-298; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., op. cit., s. 88-112.

[541] J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*.., op. cit., s. 183-211; M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 295-337.

[542] Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, t.j. (Dz.U. z 2024 r. poz. 1135); Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., op. cit., s. 56-77.

i wsparcia technicznego. Wspólny system informatyczny nie zastępuje uzgodnień organizacyjnych dotyczących ról, uprawnień i odpowiedzialności[543].

Samorządowy segment systemu bezpieczeństwa opiera się zatem na połączeniu samodzielności, wielosektorowego zakresu zadań i prawnie uporządkowanej współpracy. Jego sprawność zależy od adekwatnych zasobów, ciągłości usług, aktualnej informacji, profesjonalnych kadr oraz możliwości uzyskania wsparcia w sytuacji przekraczającej zdolności pojedynczej jednostki. Decentralizacja nie osłabia jednolitości państwa, jeżeli towarzyszą jej jasne standardy, przejrzysta odpowiedzialność i mechanizmy wzajemnej pomocy[544].

Szczegółowa analiza samorządowej odpowiedzialności powinna rozpocząć się od gminy jako podstawowej wspólnoty terytorialnej. Na poziomie gminnym bezpieczeństwo jest bezpośrednio powiązane z przestrzenią zamieszkania, usługami komunalnymi, informacją dla ludności, lokalną infrastrukturą oraz pierwszym rozpoznaniem potrzeb mieszkańców[545].

5.2. GMINA I JEJ ORGANY W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA LOKALNEGO

Gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, a jej właściwość obejmuje wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, które nie zostały zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Domniemanie właściwości nie tworzy kompetencji władczych poza ustawą, lecz wyznacza gminę jako zasadniczy podmiot organizowania lokalnych usług, infrastruktury i warunków życia wspólnoty. Z tego względu jej pozycja w systemie bezpieczeństwa wynika nie tylko z bezpośrednich zadań ochronnych, ale również z odpowiedzialności za ciągłość podstawowych funkcji lokalnych[546].

---

543 S. Wojciechowska-Filipek, Z. Ciekanowski, Bezpieczeństwo funkcjonowania w cyberprzestrzeni.., op. cit., s. 23-37; A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions*.., op. cit., s. 289-298.

544 Konstytucja RP, art. 15-16 i art. 163-167.

545 Konstytucja RP, art. 164; Ustawa o samorządzie gminnym.., art. 6-7.

546 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 164); Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 662, art. 6); B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 31-68.

Zadania własne gminy służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty. Ustawowy katalog ma charakter otwarty i obejmuje zarówno sprawy bezpośrednio odnoszące się do porządku i bezpieczeństwa, jak i dziedziny wpływające na podatność ludności oraz infrastruktury na zakłócenia. Prawidłowa ocena roli gminy wymaga zatem uwzględnienia całego układu usług publicznych, zasobów, informacji i relacji organizacyjnych, a nie wyłącznie działalności formacji porządkowych lub ratowniczych[547].

Ład przestrzenny, gospodarowanie nieruchomościami, ochrona środowiska i gospodarka wodna kształtują długookresowy poziom ryzyka. Rozstrzygnięcia planistyczne wpływają na sposób zagospodarowania terenów zagrożonych powodzią lub osuwiskami, dostępność dróg dojazdowych, rozmieszczenie obiektów użyteczności publicznej oraz odporność sieci technicznych. Planowanie przestrzenne należy zatem ujmować jako instrument prewencji, którego skuteczność zależy od aktualnych danych, spójności dokumentów i konsekwentnego stosowania przyjętych ustaleń[548].

Gminne drogi, ulice, mosty, place, organizacja ruchu i lokalny transport zbiorowy mają znaczenie dla ochrony życia, dostępności świadczeń oraz zdolności służb do dotarcia do miejsca zdarzenia. Utrzymanie przejezdności, oświetlenia i oznakowania powinno uwzględniać nie tylko intensywność zwykłego ruchu, lecz także znaczenie określonych ciągów dla dojazdu do podmiotów leczniczych, szkół, obiektów opieki, ujęć wody i innych elementów lokalnej infrastruktury[549].

Zaopatrzenie w wodę, odprowadzanie ścieków, gospodarowanie odpadami, dostawy energii cieplnej i gazu oraz działalność telekomunikacyjna tworzą podstawy bezpieczeństwa sanitarnego, bytowego i informacyjnego. Gmina odpowiada za organizację tych zadań również wtedy, gdy ich wykonywanie powierzono spółce komunalnej albo innemu operatorowi. Odpowiedzialność ta wymaga zachowania dostępu do informacji o stanie usługi, możliwości

---

547 Ustawa o samorządzie gminnym, art. 7; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*, Journal of Modern Science 2025, t. 63, nr 3, s. 56-77, DOI: 10.13166/jms/209289.

548 Ustawa o samorządzie gminnym, art. 7 ust. 1 pkt 1; Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 538).

549 Ustawa o samorządzie gminnym, art. 7 ust. 1 pkt 2 i 4; Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 889 ze zm.).

kontroli jakości oraz uprzedniego określenia trybów zastępczych na wypadek zakłócenia[550].

Zadania dotyczące ochrony zdrowia, pomocy społecznej, wspierania rodziny i mieszkalnictwa komunalnego wpływają na zdolność wspólnoty do ograniczania następstw zagrożeń. Jednostki pomocy społecznej dysponują wiedzą o osobach starszych, samotnych, zależnych i wymagających szczególnego wsparcia. Wykorzystanie takich informacji powinno następować na podstawie prawa, zgodnie z zasadą niezbędności i z poszanowaniem prywatności, tak aby umożliwić właściwe ukierunkowanie usług oraz komunikacji[551].

Oświata, instytucje kultury i obiekty sportowe tworzą lokalną infrastrukturę społeczną, która może wspierać edukację dla bezpieczeństwa, przekazywanie wiarygodnych informacji i wzmacnianie odporności społecznej. Dodatkowe wykorzystanie tych obiektów do celów ochronnych wymaga jednak uprzedniej oceny technicznej, organizacyjnej i prawnej. Nie może ono naruszać bezpieczeństwa użytkowników ani prowadzić do powierzania placówkom obowiązków bez zapewnienia odpowiednich zasobów i odpowiedzialności[552].

Bezpośredni wymiar ochronny obejmuje zadania w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, utrzymania zasobów przeciwpowodziowych oraz ochrony ludności i obrony cywilnej. Katalog ten nie upoważnia gminy do przejmowania kompetencji Policji, Państwowej Straży Pożarnej lub organów administracji rządowej. Gmina tworzy warunki organizacyjne, finansowe i infrastrukturalne, stanowi akty prawa miejscowego w granicach upoważnienia oraz współdziała z podmiotami właściwymi rzeczowo[553].

Poszczególne zadania gminy pozostają ze sobą funkcjonalnie powiązane. Awaria systemu wodociągowego oddziałuje na szkoły, placówki opieki, działalność gospodarczą i ochronę przeciwpożarową; utrata łączności ogranicza

---

550 Ustawa o samorządzie gminnym, art. 7 ust. 1 pkt 3 i 3a; Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, t.j. (Dz.U. z 2021 r. poz. 679 ze zm., art. 1-3).

551 Ustawa o samorządzie gminnym, art. 7 ust. 1 pkt 5-7; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. (Dz.U. UE L 119 z 4.05.2016, art. 5 i art. 9).

552 Ustawa o samorządzie gminnym, art. 7 ust. 1 pkt 8-10; R.B. Denhardt, J.V. Denhardt, *The New Public Service: Serving Rather than Steering*, Public Administration Review 2000, vol. 60, no. 6, s. 549-559, DOI: 10.1111/0033-3352.00117.

553 Ustawa o samorządzie gminnym, art. 7 ust. 1 pkt 14-15 i 14a; Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907 ze zm.).

pracę urzędu oraz komunikację z mieszkańcami; nieprzejezdność drogi może uniemożliwić dostęp do świadczeń zdrowotnych i pomocy społecznej. Ocena ryzyka powinna zatem obejmować zależności między usługami, minimalny poziom ich utrzymania oraz kolejność przywracania funkcji[554].

Bliskość mieszkańców umożliwia gminie gromadzenie wiedzy o układzie osadniczym, lokalnych zasobach, potrzebach osób wymagających wsparcia i nieformalnych sieciach pomocy. Wiedza ta powinna być utrwalana w rejestrach, planach, procedurach i wykazach kontaktowych, ponieważ oparcie zdolności wyłącznie na doświadczeniu pojedynczych pracowników prowadzi do utraty pamięci instytucjonalnej wraz ze zmianą kadrową[555].

Zróżnicowanie dochodów, położenia, liczby mieszkańców i dostępności specjalistycznych kadr powoduje nierównomierność gminnych zdolności. Zasada proporcjonalności organizacyjnej uzasadnia korzystanie z porozumień, związków, wspólnej obsługi oraz wsparcia powiatu, o ile gmina zachowuje kompetencje niezbędne do zamawiania, nadzorowania i odbioru powierzonych usług. Współdzielenie zasobów powinno wzmacniać odpowiedzialność, a nie prowadzić do jej rozproszenia[556].

Organami gminy są rada gminy oraz wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Rozdział ról odpowiada konstrukcji, w której organ stanowiący i kontrolny określa trwałe ramy działania, natomiast organ wykonawczy realizuje uchwały, prowadzi bieżące sprawy i kieruje aparatem pomocniczym. Bezpieczeństwo lokalne wymaga współdziałania obu organów przy zachowaniu ich ustawowej odrębności i odpowiedzialności[557].

Rada gminy rozstrzyga sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawa nie stanowi inaczej, oraz wykonuje funkcje kontrolne. Jej wyłączna właściwość obejmuje między innymi uchwalanie statutu, budżetu, dokumentów planistycznych, programów gospodarczych, zasad gospodarowania

---

554 A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration*, Public Administration 2016, vol. 94, no. 2, s. 289-298, DOI: 10.1111/padm.12264.

555 E. Ostrom, *Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development*, World Development 1996, vol. 24, no. 6, s. 1073-1087; R.B. Denhardt, J.V. Denhardt, *The New Public Service*.., s. 549-559.

556 B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*.., s. 88-102; Ustawa o samorządzie gminnym, art. 10 i art. 64-74.

557 Ustawa o samorządzie gminnym, art. 11a, art. 18 i art. 26; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 133-149.

mieniem i tworzenie jednostek organizacyjnych. W sferze bezpieczeństwa instrumenty te wyznaczają standardy usług, stabilność finansowania i zdolność do oceny wykonania zadań przez organ wykonawczy[558].

Budżet gminy jest podstawowym instrumentem materializacji zadań. Ocena wydatków związanych z bezpieczeństwem powinna obejmować nie tylko koszt nabycia sprzętu lub wykonania inwestycji, lecz również koszty utrzymania, serwisu, szkolenia użytkowników, odtworzenia i zapewnienia obsady. Rezerwy oraz wydatki wieloletnie powinny pozostawać powiązane z diagnozą ryzyka i wskazaniem funkcji, których przerwanie wywołałoby najpoważniejsze następstwa dla mieszkańców[559].

Gmina stanowi akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych. W zakresie nieuregulowanym w innych przepisach rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Kompetencja ta ma charakter wyjątkowy i wymaga wykazania konieczności, proporcjonalności i precyzyjnego określenia obowiązków adresatów[560].

W przypadkach niecierpiących zwłoki przepisy porządkowe może wydać organ wykonawczy w formie zarządzenia, które następnie podlega zatwierdzeniu przez radę gminy. Rozwiązanie to łączy potrzebę natychmiastowego działania z następczą kontrolą organu stanowiącego. Tryb nadzwyczajny nie może zastępować zwykłego procesu uchwałodawczego ani służyć ustanawianiu obowiązków pozbawionych dostatecznej podstawy ustawowej[561].

Organ wykonawczy realizuje uchwały rady, wykonuje zadania gminy określone przepisami prawa, gospodaruje mieniem komunalnym, wykonuje budżet i reprezentuje gminę. W obszarze bezpieczeństwa odpowiada za powiązanie celów programowych z organizacją urzędu, jednostek i podmiotów wykonawczych. Powinien dysponować aktualną informacją o zdolnościach,

---

558 Ustawa o samorządzie gminnym, art. 18, art. 18a i art. 28aa; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*.., s. 191-226.

559 Ustawa o samorządzie gminnym, art. 18 ust. 2 pkt 4 i art. 51-61; Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.).

560 Ustawa o samorządzie gminnym, art. 40; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., s. 331-348.

561 Ustawa o samorządzie gminnym, art. 41 ust. 2-4.

ograniczeniach, zobowiązaniach umownych i ryzykach dotyczących usług pozostających w zakresie działania gminy[562].

Ustawodawca powierza organowi wykonawczemu szczególne kompetencje dotyczące ochrony przeciwpowodziowej oraz ewakuacji. Obejmują one opracowanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią, ogłaszanie i odwoływanie pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego oraz możliwość zarządzenia ewakuacji z obszarów bezpośrednio zagrożonych, gdy inne środki usunięcia niebezpieczeństwa są niewystarczające. Zastosowanie tych instrumentów wymaga udokumentowania przesłanek, zakresu i sposobu wykonania[563].

Urząd gminy jest aparatem pomocniczym organu wykonawczego, a jego organizację określa regulamin organizacyjny. Regulamin powinien wskazywać odpowiedzialność za zarządzanie kryzysowe, ochronę ludności, ciągłość działania, bezpieczeństwo informacji i komunikację. Udzielanie upoważnień oraz powierzanie spraw pracownikom nie zmienia właściwości organu, lecz wymaga aktualnego rejestru, jednoznacznego zakresu i zapewnienia zastępstw na wypadek nieobecności osób kluczowych[564].

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta jest organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze gminy. Ustawowy zakres obejmuje kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń, realizację planowania cywilnego, organizowanie szkoleń i ćwiczeń, wykonywanie zadań dotyczących infrastruktury krytycznej oraz zapewnianie obiegu informacji. W tym podrozdziale kompetencje te określają miejsce ustrojowe organu, natomiast szczegółowy przebieg działań należy do problematyki kolejnego rozdziału[565].

Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej ustanawia wójta, burmistrza albo prezydenta miasta terytorialnym organem ochrony ludności. Organ ten odpowiada za realizację polityki ochrony ludności na obszarze gminy, kierowanie i koordynowanie wykonywania zadań, nadzorowanie podmiotów

---

562 Ustawa o samorządzie gminnym, art. 30-31; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*.., s. 227-253.

563 Ustawa o samorządzie gminnym, art. 31a-31b; Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, t.j. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1897 ze zm.).

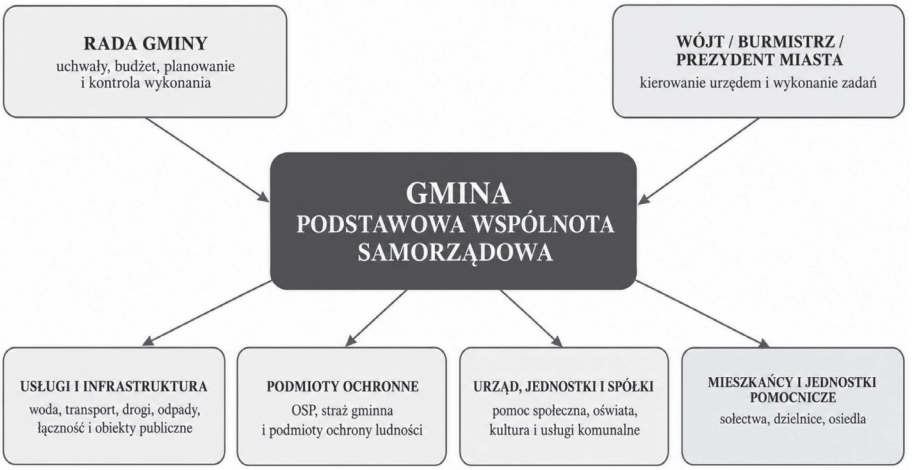
564 Ustawa o samorządzie gminnym, art. 33 i art. 39; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., s. 133-149.

565 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 574, art. 19-20).

podległych, organizowanie współpracy oraz tworzenie i utrzymywanie zasobów niezbędnych do ochrony mieszkańców[566].

Organ wykonawczy może wyznaczać podmioty ochrony ludności, zawierać porozumienia oraz wydawać decyzje o uznaniu za podmiot ochrony ludności w granicach określonych ustawą. Zastosowanie tych instrumentów powinno być poprzedzone oceną rzeczywistej zdolności podmiotu, dostępności personelu, stanu zasobów, sposobu finansowania i możliwości wykonywania przyjętych zobowiązań równolegle z jego podstawową działalnością[567].

Kierowanie i koordynacja podmiotów ochrony ludności wymagają ustalenia zasad wymiany informacji, zgłaszania gotowości, uruchamiania wsparcia oraz dokumentowania wykonania. Współdziałanie powinno być przygotowane przed wystąpieniem zagrożenia, w szczególności przez porozumienia, wykazy zasobów, ćwiczenia i uzgodnione kanały komunikacji. Rozwiązania te nie zmieniają ustawowej właściwości uczestników, lecz zwiększają przewidywalność ich współpracy[568].



Rysunek 26. Gmina i jej organy w systemie bezpieczeństwa lokalnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 662); Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907 ze zm.).

566 Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, art. 9-10.

567 Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, art. 19-21.

568 Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, art. 58-62; M. Chodyka, Z. Ciekanowski, S. Żurawski, *System zarządzania kryzysowego*.., s. 35-49.

Rysunek 26 przedstawia gminę jako układ, w którym decyzje organu stanowiącego i wykonawczego są realizowane przez urząd, jednostki organizacyjne, podmioty ochronne, operatorów usług oraz partnerów społecznych. Trwała zdolność bezpieczeństwa powstaje w wyniku zgodnego połączenia podstaw prawnych, finansowania, organizacji wykonania i informacji zwrotnej od mieszkańców. Żaden z wymienionych elementów nie zastępuje pozostałych, a ich relacje wymagają stałego porządkowania[569].

Zadania gminy można uporządkować według dominującego rezultatu ochronnego. Tabela 20 nie tworzy odrębnego katalogu kompetencji, lecz wskazuje, w jaki sposób zadania komunalne, społeczne, planistyczne i informacyjne wpływają na ochronę życia, zdrowia, mienia oraz ciągłość funkcjonowania wspólnoty[570].

Tabela 20. Zadania własne gminy i ich znaczenie dla bezpieczeństwa lokalnego

Grupa zadań	Przykładowy zakres	Znaczenie dla bezpieczeństwa	Podstawowy warunek
Przestrzeń i środowisko	Planowanie przestrzenne, gospodarka wodna, ochrona środowiska, zieleń	Ograniczanie ekspozycji na zagrożenia i ochrona zasobów	Aktualne dane, spójność planów i konsekwentne stosowanie ustaleń
Infrastruktura i usługi komunalne	Woda, ścieki, odpady, energia, drogi, transport i łączność	Utrzymanie podstawowych warunków bytowych i dostępności usług	Odporność techniczna, serwis, rezerwy i tryby zastępcze
Usługi społeczne	Zdrowie, pomoc społeczna, mieszkalnictwo, edukacja i kultura	Ochrona grup wymagających wsparcia i ograniczanie skutków społecznych	Rozpoznanie potrzeb, dostępność, ochrona danych i koordynacja
Porządek i ochrona	Porządek publiczny, ochrona przeciwpożarowa, przeciwpowodziowa, ochrona ludności	Redukowanie ryzyka oraz utrzymywanie lokalnych zdolności ochronnych	Zgodność kompetencyjna, gotowość zasobów i współdziałanie ze służbami

[569] R.B. Denhardt, J.V. Denhardt, *The New Public Service*.., s. 549-559; E. Ostrom, *Crossing the Great Divide*.., s. 1073-1087.

[570] Ustawa o samorządzie gminnym, art. 7.

Grupa zadań	Przykładowy zakres	Znaczenie dla bezpieczeństwa	Podstawowy warunek
Administracja i informacja	Urząd, rejestry, teleinformatyka, komunikacja, akty prawa miejscowego	Sterowność gminy, legalność decyzji i wiarygodna informacja dla mieszkańców	Ciągłość działania, cyberbezpieczeństwo, zastępowalność i dokumentowanie

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 662, art. 7).

Zestawienie potwierdza, że bezpieczeństwo lokalne nie może być przypisane jednej komórce urzędu ani jednemu rodzajowi świadczeń. Konieczne jest ustanowienie wspólnych standardów identyfikacji ryzyka, raportowania zakłóceń i ustalania priorytetów, przy zachowaniu odpowiedzialności merytorycznej wydziałów, jednostek i operatorów właściwych dla poszczególnych usług[571].

Gmina może tworzyć jednostki organizacyjne oraz zawierać umowy z innymi podmiotami w celu wykonywania zadań. Jednostki budżetowe, zakłady budżetowe, instytucje kultury i spółki komunalne działają w odmiennych reżimach prawnych, jednak z perspektywy bezpieczeństwa powinny podlegać wymaganiom dotyczącym ciągłości usług, zgłaszania zakłóceń, ochrony informacji i możliwości kontroli przez właściwe organy gminy[572].

Powierzenie wykonywania usługi spółce lub przedsiębiorcy nie znosi publicznej odpowiedzialności gminy za zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Instrumenty właścicielskie, umowne i kontrolne powinny zapewniać dostęp do danych o ryzyku, terminach odtworzenia, zasobach zastępczych i działaniach podwykonawców. Autonomia zarządcza wykonawcy nie może prowadzić do wyłączenia organów gminy z informacji koniecznej do ochrony mieszkańców[573].

Ciągłość usług wymaga określenia minimalnego poziomu świadczenia, który powinien zostać utrzymany podczas zakłócenia. Analiza powinna obejmować procesy zależne od energii, łączności, określonych dostawców, pojedynczych lokalizacji i kluczowych pracowników. Priorytety odtwarzania

[571] Ustawa o samorządzie gminnym, art. 9; Ustawa o gospodarce komunalnej, art. 1-3.
[572] Ustawa o gospodarce komunalnej; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*.., s. 260-276.
[573] Ustawa o gospodarce komunalnej; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*.., s. 260-276.

należy ustalać według znaczenia usługi dla życia, zdrowia i funkcjonowania wspólnoty, a nie wyłącznie według kolejności zgłoszeń lub wartości majątku[574].

Systemy teleinformatyczne gminy stanowią element zdolności do wykonywania zadań publicznych. Ochrona rejestrów, poczty, systemów płatności, komunikacji i obsługi mieszkańców powinna obejmować zarządzanie uprawnieniami, kopie danych, rejestrowanie zdarzeń, testowanie odtwarzania oraz możliwość wykonywania podstawowych czynności w trybie alternatywnym. Odpowiedzialność za technologię powinna pozostawać powiązana z odpowiedzialnością za proces publiczny, który dana technologia obsługuje[575].

Umowy, zamówienia i decyzje inwestycyjne powinny uwzględniać wymagania dotyczące ciągłości, serwisu, bezpieczeństwa danych, dostępności dokumentacji i przekazania wiedzy. Kontrola wykonania nie może ograniczać się do formalnego odbioru dokumentów lub sprzętu. Powinna obejmować sprawdzenie funkcjonalności, gotowości personelu i zdolności do utrzymania rezultatu w całym okresie jego użytkowania[576].

Straż gminna może zostać utworzona przez radę gminy po zasięgnięciu opinii właściwego komendanta Policji. Jest samorządową, umundurowaną formacją powołaną do ochrony porządku publicznego na terenie gminy. Jej organizacja, nadzór i zakres działania wynikają z ustawy, dlatego nie może być traktowana jako ogólna formacja bezpieczeństwa wyposażona w kompetencje niewynikające z przepisów[577].

Znaczenie straży gminnej polega przede wszystkim na znajomości lokalnej przestrzeni, działaniach prewencyjnych, ochronie spokoju i porządku oraz współpracy z Policją i jednostkami gminy. Straż nie zastępuje Policji w ściganiu przestępstw ani w wykonywaniu czynności zastrzeżonych dla formacji państwowych. Ocena jej działalności powinna uwzględniać zgodność

---

574 Ustawa o samorządzie gminnym, art. 9 ust. 4; A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions*.., s. 289-298.

575 S. Wojciechowska-Filipek, Z. Ciekanowski, *Bezpieczeństwo funkcjonowania w cyberprzestrzeni: jednostki – organizacji – państwa*, wyd. II, CeDeWu, Warszawa 2019, s. 23-37; Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 20 ze zm.).

576 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.); J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 188-209.

577 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, t.j. (Dz.U. z 2021 r. poz. 1763 ze zm., art. 1-9).

z lokalną diagnozą, jakość współpracy i wpływ na bezpieczeństwo przestrzeni publicznej, a nie wyłącznie liczbę zastosowanych sankcji[578].

Ochotnicze straże pożarne stanowią istotny element lokalnego potencjału ratowniczego i społecznego. Odpowiedzialne planowanie obejmuje nie tylko zakup pojazdów i wyposażenia, lecz także utrzymanie, szkolenia, badania, ubezpieczenia, dostępność kierowców i możliwość długotrwałego działania. Włączenie OSP do systemu ochrony ludności powinno być oparte na jednoznacznych zasadach dyspozycyjności, finansowania i podporządkowania podczas wykonywania zadań[579].

Gmina może stosować monitoring w celu zapewnienia porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, jeżeli jest to niezbędne. Rozwiązanie powinno mieć określony cel, obszar, okres przechowywania, zasady dostępu i środki ochrony danych. Skuteczność monitoringu wymaga okresowej oceny; samo zwiększanie liczby kamer nie może zastępować diagnozy problemu, działań organizacyjnych ani obecności służb[580].

Jednostki pomocnicze gminy, w szczególności sołectwa, dzielnice i osiedla, mogą wzmacniać przepływ informacji i uczestnictwo mieszkańców. Ich organy nie przejmują kompetencji rady ani organu wykonawczego, lecz ułatwiają identyfikowanie lokalnych potrzeb, przekazywanie komunikatów i organizowanie współpracy. Znaczenie to jest szczególnie istotne w gminach rozległych terytorialnie oraz w dużych miastach o zróżnicowanej strukturze społecznej[581].

Komunikacja z mieszkańcami powinna stanowić stałą funkcję administracji, a nie działanie uruchamiane wyłącznie podczas zagrożenia. Informacje powinny być aktualne, zrozumiałe, dostępne dla osób ze szczególnymi potrzebami i przekazywane wieloma kanałami. Organ powinien równocześnie

---

578 Ustawa o strażach gminnych, art. 10-12; Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 636 ze zm.).

579 Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 244 ze zm.); Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907 ze zm.).

580 Ustawa o samorządzie gminnym, art. 9a; rozporządzenie (UE) 2016/679, art. 5, art. 24 i art. 32.

581 Ustawa o samorządzie gminnym, art. 5 i art. 35-37b; E. Ostrom, *Crossing the Great Divide*.., s. 1073-1087.

zapewniać weryfikację treści oraz ochronę informacji, których ujawnienie mogłoby naruszyć prawa osób lub bezpieczeństwo systemów[582].

Lokalna diagnoza bezpieczeństwa powinna łączyć dane o usługach, infrastrukturze, demografii, ryzykach środowiskowych i cyfrowych z informacjami przekazywanymi przez służby, jednostki organizacyjne oraz mieszkańców. Wyniki diagnozy powinny wpływać na budżet, planowanie przestrzenne, umowy i priorytety inwestycyjne. Dane wymagają wskazania źródła, daty aktualizacji, właściciela i ograniczeń użycia, ponieważ informacja nieaktualna może prowadzić do błędnej oceny sytuacji[583].

Rezerwy budżetowe i materialne powinny odpowiadać zidentyfikowanym zagrożeniom oraz warunkom użycia. Samo posiadanie magazynu nie przesądza o gotowości, jeżeli brakuje ewidencji, rotacji, transportu, uprawnionego personelu lub procedury wydania. Gmina powinna oceniać pełny cykl utrzymania zasobu, a także możliwość jego wspólnego wykorzystania z innymi jednostkami lub podmiotami ochrony ludności[584].

Miasto na prawach powiatu wykonuje zadania gminy i powiatu, a jego organy realizują kompetencje przewidziane dla obu szczebli. Zintegrowana struktura upraszcza część relacji organizacyjnych, lecz nie znosi odrębności podstaw prawnych ani odpowiedzialności za poszczególne zadania. Skala infrastruktury, liczba podmiotów i złożoność usług miejskich wymagają rozbudowanych mechanizmów koordynacji wewnętrznej oraz współpracy z otaczającymi jednostkami samorządu[585].

Instrumenty pozostające w dyspozycji gminy obejmują prawo miejscowe, planowanie, finanse, mienie, organizację aparatu, informację, porozumienia oraz kontrolę. Ich skuteczność zależy od wzajemnego powiązania. Zakup wyposażenia wymaga personelu i utrzymania, porozumienie wymaga

---

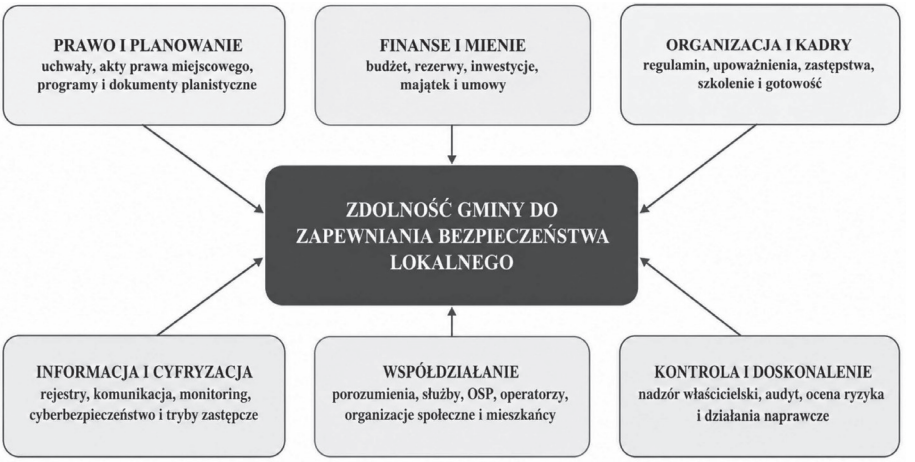
582 Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, art. 21b; R.B. Denhardt, J.V. Denhardt, *The New Public Service*.., s. 549-559.

583 Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., s. 56-77; M. Chodyka, Z. Ciekanowski, S. Żurawski, *System zarządzania kryzysowego*.., s. 35-49.

584 Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, art. 10 oraz przepisy dotyczące zasobów ochrony ludności; Ustawa o finansach publicznych.

585 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1684, art. 91-92); Ustawa o samorządzie gminnym.

finansowania i wymiany informacji, a akt prawa miejscowego wymaga wykonalności i kontroli przestrzegania[586].



Rysunek 27. Instrumenty gminy służące budowaniu bezpieczeństwa lokalnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 662); Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907 ze zm.); Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 574 ze zm.); Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, t.j. (Dz.U. z 2021 r. poz. 679 ze zm.); Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 244 ze zm.); Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 538); Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 889 ze zm.); Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, t.j. (Dz.U. z 2021 r. poz. 1763 ze zm.).

Rysunek 27 eksponuje zarządczy charakter bezpieczeństwa lokalnego. Organ wykonawczy integruje instrumenty w ramach bieżącego zarządzania, natomiast rada zapewnia ich podstawę programową, normatywną i finansową. Szczególnego znaczenia nabierają elementy mniej widoczne dla mieszkańców, takie jak serwis, ochrona danych, zastępowalność personelu, kontrola umów i wdrażanie zaleceń po stwierdzonych nieprawidłowościach[587].

Rozdzielenie ról organów i podmiotów gminnych jest warunkiem legalności oraz możliwości przypisania odpowiedzialności. Tabela 21 zestawia

[586] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., s. 133-149; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., s. 56-77.

[587] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., s. 133-149; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., s. 56-77.

podstawowe instrumenty, funkcje i granice działania, nie tworząc nowych kompetencji ani nie zastępując regulacji ustaw szczególnych[588].

Tabela 21. Organy i podstawowe instrumenty gminy w sferze bezpieczeństwa lokalnego

Podmiot lub element	Podstawowe instrumenty	Znaczenie dla bezpieczeństwa	Granice działania
Rada gminy	Uchwały, budżet, programy, akty prawa miejscowego, kontrola	Tworzenie trwałych ram prawnych i finansowych oraz ocena wykonania	Brak kompetencji do bieżącego kierowania urzędem i zastępowania organu wykonawczego
Wójt / burmistrz / prezydent miasta	Zarządzenia, wykonanie budżetu, umowy, upoważnienia, kierowanie urzędem	Integracja usług, zasobów, ochrony ludności i współpracy lokalnej	Działanie w granicach ustaw, uchwał i właściwości innych organów
Urząd gminy	Obsługa prawna, analityczna, finansowa, informacyjna i organizacyjna	Ciągłość decyzji, pamięć instytucjonalna i obieg informacji	Urząd nie jest odrębnym organem i działa w imieniu właściwego organu
Jednostki i spółki komunalne	Świadczenie usług, utrzymanie infrastruktury, zarządzanie zasobami	Materialna zdolność gminy oraz ciągłość podstawowych funkcji	Publiczna odpowiedzialność gminy i obowiązek kontroli nie wygasają przez powierzenie wykonania
Straż gminna i OSP	Prewencja, ochrona porządku, działania ratownicze i wsparcie ochrony ludności	Bliskość mieszkańców, rozpoznanie lokalne i szybka mobilizacja	Zakres uprawnień określony ustawami; brak możliwości zastępowania służb państwowych poza prawem
Mieszkańcy i jednostki pomocnicze	Konsultacje, zgłoszenia, samoorganizacja, lokalne kanały informacji	Rozpoznawanie potrzeb, zaufanie społeczne i wsparcie komunikacji	Brak przeniesienia na mieszkańców obowiązków publicznych oraz konieczność ochrony osób szczególnie wrażliwych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 662); Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907 ze zm.); Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 574 ze zm.); Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, t.j. (Dz.U. z 2021 r. poz. 679 ze zm.); Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 244 ze zm.); Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 538); Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 889 ze zm.); Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, t.j. (Dz.U. z 2021 r. poz. 1763 ze zm.).

[588] Ustawa o samorządzie gminnym, art. 18, art. 26, art. 30-33; Ustawa o gospodarce komunalnej.

Głównym ryzykiem organizacyjnym gminnego systemu bezpieczeństwa jest fragmentacja odpowiedzialności między wydziałami, jednostkami, spółkami i wykonawcami. Jej ograniczenie wymaga wspólnego obiegu informacji, okresowych przeglądów ryzyka, jednoznacznych progów zgłaszania zakłóceń oraz wskazania podmiotu odpowiedzialnego za koordynację. Tworzenie kolejnej komórki organizacyjnej nie zastąpi uporządkowania relacji między istniejącymi strukturami[589].

Wymagania dotyczące organizacji bezpieczeństwa powinny być dostosowane do skali i warunków gminy. Małe jednostki mogą korzystać z porozumień, wspólnej obsługi i wsparcia ponadlokalnego, lecz powinny zachować minimalną zdolność prawną, informacyjną i kontrolną. Zewnętrzny wykonawca może realizować określone czynności, ale nie powinien przejmować bez podstawy ustawowej odpowiedzialności za decyzje należące do organów gminy[590].

Nadzór wojewody, kontrola regionalnych izb obrachunkowych, kontrola rady gminy oraz sądowa kontrola administracji obejmują odmienne aspekty działalności. Ich wartość dla bezpieczeństwa zależy od przekształcania ustaleń w działania naprawcze, wskazania osób odpowiedzialnych i monitorowania terminów wykonania. Wielość kontroli nie kompensuje braku wewnętrznego systemu zarządzania ryzykiem i rzetelnej dokumentacji decyzji[591].

Gmina jest podstawowym ogniwem organizacji bezpieczeństwa lokalnego, ponieważ łączy władztwo publiczne, świadczenie usług, zarządzanie infrastrukturą i bezpośredni kontakt z mieszkańcami. Jej samodzielność nie oznacza izolacji od pozostałych poziomów administracji. Zadania przekraczające granice jednej gminy, wymagające większej skali zasobów albo specjalistycznej koordynacji uzasadniają udział powiatu, którego pozycja i instrumenty stanowią przedmiot kolejnego podrozdziału[592].

---

589 T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*, Public Administration Review 2007, vol. 67, no. 6, s. 1059-1066, DOI: 10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x; A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions*.., s. 289-298.

590 Ustawa o samorządzie gminnym, art. 10 oraz przepisy o związkach i wspólnej obsłudze; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*.., s. 88-102.

591 Konstytucja RP, art. 171; Ustawa o samorządzie gminnym, przepisy o nadzorze; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*.., s. 188-209.

592 B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*.., s. 31-68; Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*.., s. 56-77.

5.3. POWIAT, STAROSTA ORAZ KOMISJA BEZPIECZEŃSTWA I PORZĄDKU

Powiat jest lokalną wspólnotą samorządową wykonującą zadania publiczne o charakterze ponadgminnym. Jego miejsce w systemie administracji publicznej wynika z potrzeby organizowania spraw, których skala, specjalizacja albo zasięg przekraczają możliwości pojedynczej gminy, lecz nie wymagają jeszcze poziomu regionalnego. W sferze bezpieczeństwa powiat pełni funkcję pośrednią: łączy wiedzę gmin o warunkach lokalnych z profesjonalnym potencjałem służb, inspekcji, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, administracji architektoniczno-budowlanej i infrastruktury powiatowej[593].

Ponadgminny charakter zadań powiatu nie tworzy hierarchii wobec gmin. Ustawowe zastrzeżenie, że zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin, ma znaczenie gwarancyjne i ustrojowe. Powiat może wspierać gminy, organizować współdziałanie oraz przejmować określone zadania na podstawie porozumienia, jednak nie może wydawać im poleceń wyłącznie z powodu większej skali organizacyjnej albo dysponowania szerszym aparatem administracyjnym[594].

Prawidłowe określenie pozycji powiatu wymaga odróżnienia koordynacji, wsparcia i wykonywania własnych kompetencji od nadzoru nad gminami. Powiat nie jest organem nadzorczym wobec gmin, a jego zadania bezpieczeństwa należy rekonstruować z ustaw, aktów prawa miejscowego, porozumień oraz konkretnych kompetencji starosty, zarządu, rady powiatu i kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży[595].

Zakres zadań powiatu obejmuje liczne dziedziny o znaczeniu społecznym, w tym edukację publiczną, promocję i ochronę zdrowia, pomoc społeczną, wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej, politykę prorodzinną, wspieranie osób z niepełnosprawnościami oraz politykę senioralną. Zadania te tworzą istotny komponent bezpieczeństwa społecznego i zdrowotnego,

---

593 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 16 i art. 164); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1684 ze zm., art. 1-2).

594 Ustawa o samorządzie powiatowym, art. 4 ust. 1 i ust. 6; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 137-159.

595 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 151-166; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*.., s. 137-159.

ponieważ powiatowe jednostki oraz placówki obsługują mieszkańców wielu gmin i decydują o dostępności wsparcia w sytuacjach długotrwałego zakłócenia[596].

Drugą grupę tworzą zadania infrastrukturalne i techniczne. Transport zbiorowy, drogi publiczne, geodezja, kartografia, kataster, administracja architektoniczno-budowlana, gospodarka wodna, ochrona środowiska, utrzymanie powiatowych obiektów użyteczności publicznej oraz działalność telekomunikacyjna wpływają na zdolność powiatu do rozpoznawania ryzyka i utrzymywania ciągłości usług. Znaczenie tych zadań ujawnia się szczególnie wtedy, gdy decyzja administracyjna, informacja geodezyjna albo ocena stanu obiektu warunkują działania ochronne lub odtworzeniowe[597].

Bezpośrednio z bezpieczeństwem ustawodawca wiąże zadania w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpowodziowej i przeciwpożarowej, zapobiegania nadzwyczajnym zagrożeniom życia, zdrowia ludzi i środowiska, ochrony ludności i obrony cywilnej oraz obronności. Katalog ten potwierdza znaczenie powiatu jako szczebla koordynacyjnego i zasobowego, lecz nie tworzy samodzielnej podstawy do przejmowania kompetencji zastrzeżonych dla Policji, Państwowej Straży Pożarnej, organów administracji rządowej albo organów gmin[598].

Ogólne zadanie bezpieczeństwa powinno być odróżniane od konkretnej kompetencji. Zadanie wskazuje dziedzinę odpowiedzialności publicznej, natomiast kompetencja określa podmiot, przesłanki, formę i granice działania. Starosta, zarząd powiatu albo rada powiatu nie mogą wyprowadzać środków władczych wyłącznie z ogólnego obowiązku troski o porządek lub bezpieczeństwo obywateli. W państwie prawnym nawet działanie ochronne wymaga podstawy prawnej i zachowania właściwości[599].

Szczególną cechą powiatu jest ustawowe zapewnianie wykonywania zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Konstrukcja ta łączy elementy administracji samorządowej i wyspecjalizowanych struktur wykonawczych. Powiat tworzy określone warunki organizacyjne

[596] Ustawa o samorządzie powiatowym, art. 4 ust. 1 pkt 1-5a.

[597] Ibidem, art. 4 ust. 1 pkt 6, 9-13, 19 i 23.

[598] Ibidem, art. 4 ust. 1 pkt 15-16 i 20.

[599] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., s. 43-63; Konstytucja RP, art. 7.

i finansowe, natomiast kompetencje fachowe kierowników wynikają z ustaw sektorowych i nie mogą być dowolnie przejmowane przez organy powiatu[600].

Organami powiatu są rada powiatu oraz zarząd powiatu. Rada jest organem stanowiącym i kontrolnym, natomiast zarząd wykonuje uchwały rady oraz zadania powiatu określone przepisami prawa. Starosta przewodniczy zarządowi, organizuje jego pracę, kieruje bieżącymi sprawami powiatu i reprezentuje powiat na zewnątrz. Rozdzielenie tych funkcji ma istotne znaczenie dla odpowiedzialności: starosta dysponuje silną pozycją organizacyjną, lecz nie jest jednoosobowym organem wykonawczym powiatu w modelu właściwym dla gminy[601].

Rada powiatu tworzy podstawowe ramy polityki lokalnej przez statut, akty prawa miejscowego, budżet, programy, kontrolę zarządu oraz rozpatrywanie raportu o stanie powiatu. W sprawach bezpieczeństwa jej znaczenie nie polega na bieżącym kierowaniu starostwem lub służbami, lecz na ustalaniu stabilnych priorytetów, zabezpieczaniu zasobów, kontroli wykonania oraz ocenie, czy dokumenty programowe są powiązane z realnymi zadaniami i finansowaniem[602].

Szczególne znaczenie ma powiatowy program zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Program powinien wynikać z diagnozy zagrożeń i łączyć działania powiatu, gmin, Policji, powiatowych służb, inspekcji i straży oraz partnerów społecznych. Dokument o charakterze wyłącznie deklaratywnym, niepowiązany z budżetem, miernikami i odpowiedzialnymi wykonawcami, nie tworzy rzeczywistej zdolności działania[603].

Zarząd powiatu wykonuje uchwały rady, przygotowuje projekty uchwał, gospodaruje mieniem, wykonuje budżet, zatrudnia kierowników jednostek organizacyjnych oraz uchwala regulamin organizacyjny starostwa. W sferze bezpieczeństwa rola zarządu polega na przełożeniu ram programowych na organizację aparatu, finansowanie, jednostki wykonawcze, umowy i działania przygotowawcze. Kolegialny charakter zarządu wymaga dokumentowania rozstrzygnięć i wyraźnego odróżnienia decyzji zarządu od czynności

600 Ustawa o samorządzie powiatowym, art. 4 ust. 2 oraz art. 33a-33b.

601 Ibidem, art. 8-9 oraz art. 26-27.

602 Ibidem, art. 12 oraz art. 30a.

603 Ibidem, art. 38a ust. 2 pkt 3-5.

starosty[604]. Zadania powiatu i gminy nie zastępują kompetencji ministrów, wojewodów, Komisji Nadzoru Finansowego ani dyrektora RCB w zakresie identyfikacji infrastruktury krytycznej, lecz służą zapewnieniu lokalnej informacji, współdziałania, ostrzegania, wsparcia ludności i ciągłości podstawowych usług.

Ustawodawca przewiduje mechanizm działania w sprawach niecierpiących zwłoki. Starosta może wówczas podejmować niezbędne czynności należące do właściwości zarządu, jeżeli sprawa jest związana z zagrożeniem interesu publicznego, bezpośrednim zagrożeniem zdrowia lub życia albo możliwością powstania znacznych strat materialnych. Czynności te wymagają jednak przedstawienia do zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu zarządu, co zachowuje kolegialny charakter organu wykonawczego[605].

Powiatową administrację zespoloną tworzą starostwo powiatowe, powiatowy urząd pracy oraz jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Zespolenie ma charakter organizacyjny i funkcjonalny. Służy powiązaniu specjalizacji z potrzebą wspólnego działania na obszarze powiatu, ale nie znosi ustawowej właściwości fachowej poszczególnych kierowników[606].

Starosta jest kierownikiem starostwa, zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu, a także zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży. W ramach tego zwierzchnictwa powołuje i odwołuje kierowników w zakresie przewidzianym ustawami, zatwierdza programy ich działania, uzgadnia wspólne działania na obszarze powiatu, w sytuacjach szczególnych kieruje wspólnymi działaniami oraz może zlecać przeprowadzenie kontroli. Zakres ten powinien być rozumiany jako instrument integracji, nie jako uprawnienie do dowolnego przejmowania czynności merytorycznych zastrzeżonych dla kierowników służb[607].

Relacje starosty z Policją, Państwową Strażą Pożarną i innymi formacjami wymagają każdorazowego uwzględnienia ustaw sektorowych. Współdziałanie w powiecie nie może naruszać fachowego dowodzenia, czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych, kontroli

---

604 Ibidem, art. 32-34.

605 Ibidem, art. 34 ust. 2-3 oraz art. 42 ust. 2-3.

606 Ibidem, art. 33a-33b oraz art. 35 ust. 2-3.

607 Ibidem, art. 35 ust. 2-3; por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 167-177.

specjalistycznych ani ustawowych procedur wydawania decyzji. Ogólna formuła zwierzchnictwa powiatowego służy uzgadnianiu i koordynacji, natomiast granice ingerencji wyznaczają konkretne przepisy[608].

W sprawach zarządzania kryzysowego starosta jest organem właściwym na obszarze powiatu jako przewodniczący zarządu powiatu. Do jego zadań należy kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń, realizacja planowania cywilnego, organizowanie szkoleń i ćwiczeń, wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego, przeciwdziałanie skutkom zdarzeń terrorystycznych oraz realizacja zadań dotyczących infrastruktury istotnej dla wspólnoty lokalnej oraz współdziałanie, w zakresie wynikającym z planów zarządzania kryzysowego, siatki bezpieczeństwa i właściwości organów, przy ochronie infrastruktury krytycznej zlokalizowanej na obszarze gminy lub powiatu. Zadania te wykonuje przy pomocy powiatowej administracji zespolonej i jednostek organizacyjnych powiatu[609].

W systemie ochrony ludności i obrony cywilnej starosta uzyskał status terytorialnego organu ochrony ludności na poziomie powiatu. Odpowiada za kierowanie i koordynowanie realizacji zadań przez podmioty podległe lub nadzorowane przez powiat, za koordynowanie współpracy służb, inspekcji i straży, organizowanie współpracy między gminami, ewidencjonowanie zasobów oraz wyznaczanie albo uznawanie podmiotów ochrony ludności. Konstrukcja ta wzmacnia funkcję powiatu jako poziomu wsparcia ponadgminnego, nie tworząc jednak ogólnego zwierzchnictwa nad gminami[610].

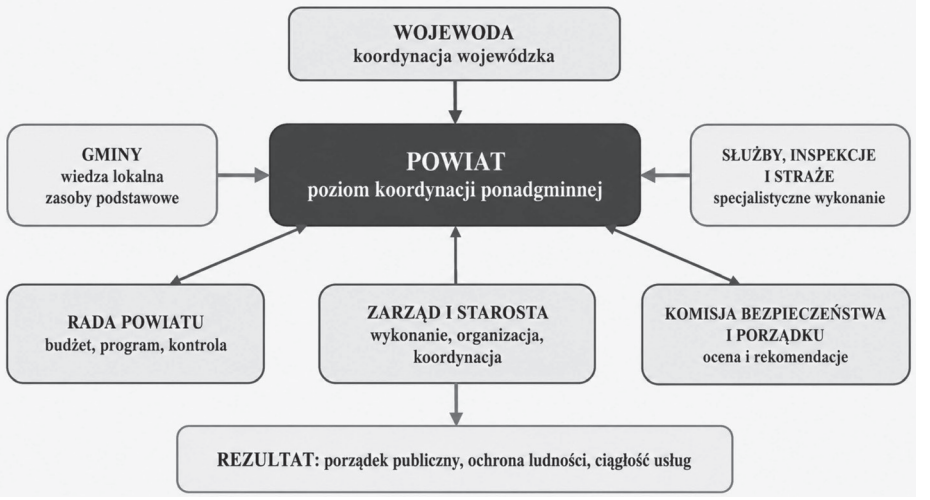
Mechanizm pomocy dla gmin opiera się na zasadzie pomocniczości. Starosta udziela gminom wchodzącym w skład powiatu pomocy, jeżeli ich zasoby i możliwości są wyczerpane albo niewystarczające do realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej. Udzielenie pomocy następuje na wniosek zainteresowanej gminy, a wójt i starosta zawierają porozumienia lub umowy określające formę i zakres możliwego wsparcia. Rozwiązanie to pozwala utrzymać

608 Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 636 ze zm.); Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1312 ze zm.).

609 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 574, art. 17-18).

610 Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907 ze zm., art. 11, art. 34 oraz art. 58-60).

samodzielność gminy, a zarazem zapewnia ścieżkę szybkiego wzmocnienia jej zdolności[611].



Rysunek 28. Powiat jako poziom ponadgminnej koordynacji bezpieczeństwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1684 ze zm.); Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907 ze zm.).

Rysunek 28 przedstawia powiat jako poziom integracji ponadgminnej, w którym informacja i zasoby gmin spotykają się z profesjonalnym potencjałem służb, inspekcji i straży. Komisja bezpieczeństwa i porządku pełni funkcję analityczno-opiniodawczą, rada powiatu tworzy ramy programowe i finansowe, natomiast zarząd oraz starosta organizują wykonanie zadań w granicach przypisanych kompetencji. Wojewoda pozostaje elementem administracji rządowej zapewniającym koordynację wojewódzką oraz nadzór w zakresie wskazanym ustawami[612].

[611] Ibidem, art. 34 ust. 1 i ust. 3 oraz art. 60 ust. 2.

[612] Model opracowano na podstawie: Ustawa o samorządzie powiatowym, art. 4, art. 8-9, art. 32-35 i art. 38a-38c; Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, art. 34 i art. 58-60.

Tabela 22. Podmioty powiatowego systemu bezpieczeństwa i ich podstawowe role

Podmiot	Podstawowa rola	Instrumenty	Najważniejsza granica
Rada powiatu	Stanowienie, budżet, programy i kontrola	Uchwały, komisje, raport o stanie powiatu, kontrola wykonania budżetu	Brak kompetencji do bieżącego kierowania starostwem, zarządem i służbami
Zarząd powiatu	Wykonywanie uchwał i zadań powiatu	Uchwały zarządu, gospodarowanie mieniem, wykonanie budżetu, organizacja jednostek	Kolegialność działania oraz zakres spraw zastrzeżony dla rady powiatu
Starosta	Organizacja pracy, reprezentacja, zwierzchnictwo i koordynacja	Zarządzenia, upoważnienia, uzgodnienia, czynności w sprawach pilnych, kierowanie wspólnymi działaniami	Brak ogólnego zwierzchnictwa nad gminami i brak możliwości przejmowania fachowej właściwości służb
Powiatowe służby, inspekcje i straże	Specjalistyczne wykonywanie zadań ustawowych	Decyzje, kontrole, czynności fachowe, działania ratownicze, informacje i analizy	Odrębne ustawy sektorowe oraz odpowiedzialność kierowników
Komisja bezpieczeństwa i porządku	Ocena, opiniowanie i przygotowanie programu	Opinie, projekt programu, rekomendacje, analiza zagrożeń	Charakter opiniodawczy; brak kompetencji wykonawczych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1684 ze zm.).

Tabela 22 pokazuje mieszany charakter powiatowego systemu bezpieczeństwa. Organ stanowiący tworzy ramy finansowe i programowe, zarząd zapewnia wykonanie zadań, starosta integruje działania, kierownicy służb zachowują odpowiedzialność fachową, a komisja bezpieczeństwa i porządku dostarcza diagnoz oraz opinii. Próba skupienia wszystkich funkcji w jednym podmiocie prowadziłaby do naruszenia ustawowego podziału ról i obniżenia jakości decyzji.

Komisja bezpieczeństwa i porządku jest tworzona w celu realizacji zadań starosty związanych ze zwierzchnictwem nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Nie jest komisją rady powiatu ani organem administracji wyposażonym w kompetencje władcze. Stanowi ustawowe forum analityczno-opiniodawcze związane z funkcją starosty[613].

[613] Ustawa o samorządzie powiatowym, art. 38a ust. 1.

Do ustawowych zadań komisji należy ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, opiniowanie pracy Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, opiniowanie projektów programów współdziałania, opiniowanie projektu budżetu w zakresie bezpieczeństwa oraz opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego i innych dokumentów związanych z tą dziedziną[614].

Skład komisji łączy starostę jako przewodniczącego, radnych delegowanych przez radę powiatu, osoby powołane przez starostę ze względu na wiedzę i zaufanie społeczne, przedstawicieli Policji oraz prokuratora uczestniczącego w pracach. Starosta może ponadto powoływać do udziału w pracach przedstawicieli innych służb, inspekcji, straży i organów administracji. Konstrukcja ta ma zapewniać wieloperspektywiczność oceny, jednak jej skuteczność zależy od rzeczywistego przygotowania materiałów i zdolności uczestników do przedstawiania danych w imieniu własnych instytucji[615].

Ocena zagrożeń dokonywana przez komisję powinna wykraczać poza proste zestawienie statystyk policyjnych. Bezpieczeństwo powiatu obejmuje zagrożenia porządkowe, społeczne, zdrowotne, infrastrukturalne, środowiskowe i komunikacyjne. Użyteczne są zatem dane gmin, służb, pomocy społecznej, ochrony zdrowia, transportu i jednostek organizacyjnych powiatu. Ich wykorzystanie wymaga jednak zachowania przepisów o ochronie danych, informacji niejawnych, tajemnicy postępowań oraz zakazu dostępu do materiałów wyłączonych ustawą[616].

Powiatowy program zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli powinien określać cele, odpowiedzialne podmioty, mierniki, terminy i źródła finansowania. Program, który nie wpływa na budżet, plany jednostek i kontrolę wykonania, ma ograniczoną wartość praktyczną. Komisja powinna monitorować jego wykonanie i rekomendować korekty, zachowując przy tym świadomość, że formalna odpowiedzialność za uchwalenie oraz realizację pozostaje po stronie właściwych organów powiatu[617].

---

614 Ibidem, art. 38a ust. 2.

615 Ibidem, art. 38a ust. 5-9.

616 Ibidem, art. 38b ust. 1.

617 Ustawa o samorządzie powiatowym, art. 38a ust. 2 pkt 3-5.

Opiniowanie projektu budżetu w zakresie bezpieczeństwa pozwala powiązać diagnozę z zasobami. Opinia komisji nie zastępuje decyzji rady powiatu, lecz powinna wskazywać konsekwencje finansowe zidentyfikowanych ryzyk oraz uzasadniać priorytety. Jawne odniesienie się do takiej opinii zwiększa rozliczalność procesu decyzyjnego, nawet gdy organ stanowiący podejmuje odmienne rozstrzygnięcie[618].

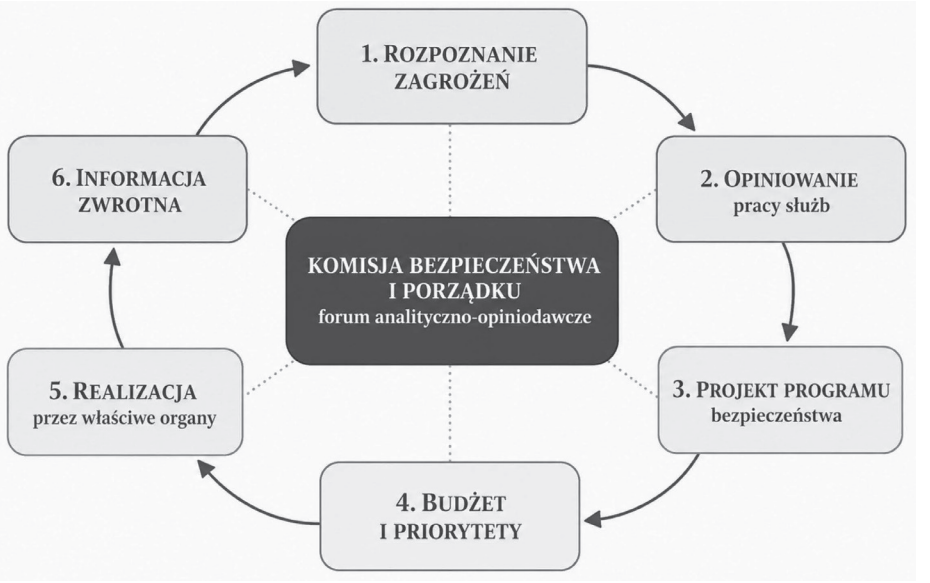
Ustawa przewiduje możliwość utworzenia wspólnej komisji miasta na prawach powiatu i powiatu graniczącego z takim miastem. Rozwiązanie to odpowiada funkcjonalnym powiązaniom aglomeracyjnym, w których mobilność mieszkańców, usługi publiczne i zagrożenia przekraczają granice administracyjne. Porozumienie powinno określać nie tylko skład, obsługę i finansowanie komisji, lecz także sposób przekazywania rekomendacji do właściwych organów obu jednostek[619].

Przewodniczący komisji może żądać od Policji, innych powiatowych służb, inspekcji i straży oraz od powiatowych i gminnych jednostek organizacyjnych dokumentów i informacji o ich pracy, z ustawowo wskazanymi wyłączeniami. Komisja może także współpracować z samorządami gmin, organizacjami społecznymi, kościołami, związkami wyznaniowymi i innymi instytucjami. Sprawozdanie starosty z działalności komisji podlega przedstawieniu radzie powiatu i ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co wzmacnia publiczną rozliczalność jej prac[620].

[618] Ustawa o samorządzie powiatowym, art. 38a ust. 2 pkt 3-5.

[619] Ibidem, art. 38a ust. 3-4.

[620] Ibidem, art. 38b ust. 2-3 oraz art. 38c.



Rysunek 29. Komisja bezpieczeństwa i porządku – funkcje i obieg rekomendacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1684 ze zm., art. 38a-38c).

Rysunek 29 przedstawia komisję jako element pętli informacyjno-programowej. Jej praca powinna rozpoczynać się od rozpoznania zagrożeń, prowadzić do opiniowania i przygotowania programu, następnie oddziaływać na budżet oraz priorytety, a po wykonaniu działań wracać do komisji w postaci informacji zwrotnej. Schemat podkreśla, że komisja nie wykonuje zadań operacyjnych i nie kieruje służbami, lecz wpływa na jakość decyzji przez diagnozę, opinie oraz rekomendacje[621].

Skuteczność komisji zależy od regularności prac, jakości materiałów oraz zdolności odróżnienia informacji, opinii, rekomendacji i zobowiązania konkretnego podmiotu. Protokół powinien wskazywać przyjęte ustalenia, podmioty odpowiedzialne za ich wykonanie, terminy oraz przyczyny ewentualnego niewykonania. Powtarzanie tych samych problemów bez analizy przyczyn obniża wartość komisji i prowadzi do formalizacji współpracy.

Istotnym ryzykiem jest zawężenie prac komisji do jednej perspektywy, zwłaszcza do statystyki przestępczości. Dane policyjne są konieczne, ale nie

[621] Model opracowano na podstawie: Ustawa o samorządzie powiatowym, art. 38a-38c; M. Chodyka, Z. Ciekanowski, S. Żurawski, *System zarządzania kryzysowego*.., s. 47-61.

wyczerpują obrazu bezpieczeństwa powiatu. Ocena powinna obejmować również stan infrastruktury, dostępność usług społecznych, zagrożenia zdrowotne, ryzyka środowiskowe, problemy komunikacyjne, podatności grup wrażliwych i zdolność jednostek organizacyjnych do ciągłości działania.

Powiatowa ocena bezpieczeństwa powinna uwzględniać zróżnicowanie gmin. Miasto powiatowe, gmina turystyczna, gmina rolnicza i obszar przemysłowy mogą wykazywać odmienne typy ryzyka oraz różną dostępność zasobów. Program powiatowy powinien identyfikować wspólne problemy i działania ponadgminne, nie eliminując lokalnych priorytetów. Właściwy model polega na tym, że gminy dostarczają diagnozy lokalnej, a powiat zapewnia porównanie, specjalizację i koordynację w skali przekraczającej możliwości jednej gminy[622].

Rola powiatu w ochronie ludności potwierdza zasadę pomocniczości. Gmina pozostaje podstawowym poziomem organizacji bezpieczeństwa lokalnego, natomiast powiat powinien tworzyć mechanizm wsparcia tam, gdzie zagrożenie przekracza zasoby gminy albo wymaga większej skali działania. Pomoc powiatowa powinna być przygotowana wcześniej przez porozumienia, umowy, ewidencję zasobów, ćwiczenia i uzgodnione kanały informacji[623].

W przypadku miast na prawach powiatu funkcje gminne i powiatowe są wykonywane przez tę samą jednostkę samorządu terytorialnego. Nie znosi to jednak potrzeby odróżniania podstaw prawnych poszczególnych zadań. W dużych ośrodkach miejskich szczególnego znaczenia nabiera wewnętrzna koordynacja między jednostkami organizacyjnymi oraz współpraca z gminami i powiatami tworzącymi obszar funkcjonalny[624].

Powiat jest zatem poziomem integracji ponadgminnej, a jego wartość w systemie bezpieczeństwa wynika ze zdolności łączenia organów samorządowych z profesjonalnymi służbami, inspekcjami i strażami. Nie powinien konkurować z gminami ani powielać funkcji wojewody. Jego zadaniem jest rozpoznawanie luk, organizowanie wsparcia, tworzenie warunków dla usług wymagających większej skali oraz programowe wiązanie porządku

---

622 Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, art. 5 i art. 17; Ustawa o samorządzie powiatowym, art. 30a.

623 Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm., art. 4 ust. 3); Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, art. 34.

624 Ustawa o samorządzie powiatowym, art. 91-92.

publicznego, ochrony ludności, infrastruktury i usług społecznych. Kolejny poziom samorządu terytorialnego – województwo – pełni odmienną, przede wszystkim strategiczną i regionalną funkcję w systemie bezpieczeństwa[625].

5.4. ZADANIA SAMORZĄDU WOJEWÓDZTWA W SFERZE BEZPIECZEŃSTWA

Samorząd województwa jest regionalną wspólnotą samorządową i nie może być utożsamiany z wojewodą ani z administracją rządową w województwie. Wojewoda reprezentuje Radę Ministrów i odpowiada za terenową administrację rządową, natomiast samorząd województwa wykonuje własne zadania regionalne przez sejmik, zarząd i marszałka. Rozróżnienie to jest podstawowe dla prawidłowego przypisania kompetencji i odpowiedzialności[626].

Regionalny wymiar bezpieczeństwa ma przede wszystkim charakter strategiczny, infrastrukturalny i rozwojowy. Samorząd województwa nie jest podstawowym organem bieżącego kierowania służbami ani zarządzania kryzysowego na obszarze województwa. Jego znaczenie polega na kształtowaniu warunków, które zwiększają odporność regionu: spójnej sieci transportowej, dostępności ochrony zdrowia, polityce przestrzennej, ochronie środowiska, inwestycjach i integracji społecznej[627].

Strategia rozwoju województwa jest głównym instrumentem długofalowego oddziaływania. Zawiera diagnozę, cele społeczne, gospodarcze i przestrzenne, model struktury funkcjonalno-przestrzennej, obszary strategicznej interwencji, system realizacji i ramy finansowe. Z punktu widzenia bezpieczeństwa strategia powinna identyfikować podatności regionalne,

---

625 Z. Ciekanowski, *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*, Journal of Modern Science 2025, t. 63, nr 3, s. 56-77, DOI: 10.13166/jms/209289; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., s. 43-63.

626 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. (Dz.U. z 2024 r. poz. 566 ze zm., art. 1-2 i art. 15); Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 152 i art. 164); por. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*.., op. cit., s. 31-50.

627 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. (Dz.U. z 2024 r. poz. 566 ze zm., art. 11 i art. 14); por. A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration*, Public Administration 2016, vol. 94, no. 2, s. 289-298, DOI: 10.1111/padm.12264.

zależności infrastrukturalne i obszary wymagające inwestycji zwiększających odporność[628].

Polityka rozwoju obejmuje utrzymanie i rozbudowę infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim, łączenie środków publicznych i prywatnych, racjonalne korzystanie z zasobów przyrody, wspieranie nauki, innowacji i integracji społecznej. Wszystkie te elementy wpływają na zdolność regionu do zapobiegania trwałej marginalizacji, utrzymania usług i dostosowania do zmian technologicznych oraz demograficznych[629].

Katalog zadań województwa obejmuje promocję i ochronę zdrowia, pomoc społeczną, edukację, transport, drogi publiczne, zagospodarowanie przestrzenne, ochronę środowiska, obronność, bezpieczeństwo publiczne i telekomunikację. W przeciwieństwie do gminy i powiatu są to zadania o charakterze wojewódzkim. Ich sens wynika z regionalnej skali i potrzeby tworzenia sieci usług przekraczających granice powiatów[630].

Regionalne podmioty lecznicze oraz polityka zdrowotna mają znaczenie dla bezpieczeństwa zdrowotnego. Samorząd województwa może organizować i finansować podmioty o znaczeniu specjalistycznym, których utrzymanie na poziomie powiatowym byłoby nieefektywne. Planowanie powinno uwzględniać rozmieszczenie świadczeń, dostępność transportową, zasoby kadrowe oraz zależności od infrastruktury energetycznej i cyfrowej[631].

Transport regionalny i drogi wojewódzkie łączą lokalne systemy usług. Ich stan wpływa na mobilność mieszkańców, gospodarkę, dostęp do opieki i zdolność przemieszczania zasobów. Samorząd województwa powinien identyfikować odcinki o znaczeniu strategicznym, alternatywne połączenia

---

628 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. (Dz.U. z 2024 r. poz. 566 ze zm., art. 11 ust. 1-1ca); por. A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration*, Public Administration 2016, vol. 94, no. 2, s. 289-298, DOI: 10.1111/padm.12264.

629 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. (Dz.U. z 2024 r. poz. 566 ze zm., art. 11 ust. 2); por. R.B. Denhardt, J.V. Denhardt, *The New Public Service: Serving Rather than Steering*, Public Administration Review 2000, vol. 60, no. 6, s. 549-559, DOI: 10.1111/0033-3352.00117.

630 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. (Dz.U. z 2024 r. poz. 566 ze zm., art. 14 ust. 1); por. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*.., op. cit., s. 31-50.

631 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. (Dz.U. z 2024 r. poz. 566 ze zm., art. 14 ust. 1 pkt 2); por. A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration*, Public Administration 2016, vol. 94, no. 2, s. 289-298, DOI: 10.1111/padm.12264.

i zależności między transportem drogowym oraz kolejowym. Inwestycja infrastrukturalna jest jednocześnie inwestycją w ciągłość funkcji regionu[632].

Zagospodarowanie przestrzenne i ochrona środowiska pozwalają kształtować odporność w skali większej niż jedna gmina. Zlewnie, korytarze transportowe, obszary przyrodnicze i struktury osadnicze przekraczają lokalne granice. Regionalne dokumenty powinny integrować dane o ryzyku, presji inwestycyjnej i zmianach klimatycznych oraz wspierać spójność lokalnych polityk, nie zastępując kompetencji planistycznych gmin[633].

Bezpieczeństwo publiczne i obronność znajdują się w katalogu zadań województwa, ale nie tworzą ogólnej kompetencji marszałka do kierowania służbami państwowymi. Samorząd może realizować własne programy, utrzymywać jednostki i infrastrukturę, finansować przedsięwzięcia oraz współpracować z administracją rządową. Każde działanie musi jednak mieć szczególną podstawę prawną i odpowiadać regionalnemu charakterowi zadania[634].

Organy samorządu województwa dzielą role podobnie jak pozostałe jednostki, lecz organem wykonawczym jest kolegialny zarząd. Sejmik stanowi prawo miejscowe, uchwala strategię i budżet oraz kontroluje zarząd. Zarząd wykonuje zadania niezastrzeżone dla sejmiku, a marszałek organizuje jego pracę i urząd marszałkowski, kieruje bieżącymi sprawami oraz reprezentuje województwo[635].

Kolegialność zarządu wymaga procedur umożliwiających podejmowanie decyzji w odpowiednim czasie. Ustawa pozwala marszałkowi podejmować niezbędne czynności należące do właściwości zarządu w sprawach niecierpiących zwłoki i związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego, zdrowia, życia lub znacznymi stratami, z obowiązkiem przedstawienia

632 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. (Dz.U. z 2024 r. poz. 566 ze zm., art. 14 ust. 1 pkt 10); por.

633 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. (Dz.U. z 2024 r. poz. 566 ze zm., art. 11 i art. 14 ust. 1 pkt 7-8); por. T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*, Public Administration Review 2007, vol. 67, no. 6, s. 1059-1066, DOI: 10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x.

634 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. (Dz.U. z 2024 r. poz. 566 ze zm., art. 14 ust. 1 pkt 13-14); por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., op. cit., s. 88-112.

635 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. (Dz.U. z 2024 r. poz. 566 ze zm., art. 15-18 i art. 31-43); por. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*.., op. cit., s. 31-50.

ich do zatwierdzenia. Mechanizm ten zapewnia elastyczność bez znoszenia kolegialności[636].

Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej zalicza marszałka województwa do pozostałych organów ochrony ludności i przypisuje mu odpowiedzialność w zakresie jego właściwości. Marszałek koordynuje zadania wykonywane przez podległe i nadzorowane podmioty oraz może wyznaczać podmioty ochrony ludności istotne dla zakresu samorządu województwa. Konstrukcja ta zachowuje odrębność od terytorialnej odpowiedzialności wojewody[637].

Marszałek udziela powiatom pomocy, gdy ich zasoby i możliwości są niewystarczające, na wniosek zainteresowanego powiatu. Marszałek i starosta zawierają porozumienia lub umowy określające możliwą formę oraz zakres wsparcia. Rozwiązanie nie tworzy hierarchii samorządowej; jest ustawowym mechanizmem solidarności i pomocniczości, który wykorzystuje regionalną skalę zasobów[638].

Samorząd województwa posiada podmioty lecznicze, jednostki kultury, zarządy dróg, instytucje polityki społecznej i spółki. W ochronie ludności istotne jest ustalenie, które z nich mają znaczenie dla utrzymania usług oraz jakie zasoby mogą udostępnić innym poziomom. Formalne uznanie za podmiot ochrony ludności powinno być poprzedzone oceną zdolności, finansowania i zgodności z podstawową misją jednostki[639].

Województwo może wykorzystywać środki polityki rozwoju i fundusze europejskie do finansowania infrastruktury, cyfryzacji, ochrony zdrowia, środowiska i transportu. Wydatkowanie powinno uwzględniać całkowity

---

636 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. (Dz.U. z 2024 r. poz. 566 ze zm., art. 43 ust. 2); por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., op. cit., s. 88-112.

637 Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907 ze zm., art. 9 ust. 1 pkt 2 lit. a, art. 21 ust. 3 i art. 58 ust. 3); Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907 ze zm., art. 9 ust. 3-4).

638 Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907 ze zm., art. 34 ust. 2 i 4); Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.).

639 Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907 ze zm., art. 19-21); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. (Dz.U. z 2024 r. poz. 566 ze zm., art. 8 i art. 13).

koszt utrzymania oraz odporność rezultatu. Projekt zakończony zakupem, bez zapewnienia serwisu i personelu, nie tworzy trwałej zdolności regionalnej[640].

Współpraca przy formułowaniu strategii obejmuje gminy, powiaty, administrację rządową, inne województwa, partnerów społecznych i gospodarczych. Dla bezpieczeństwa ważne jest włączenie wiedzy lokalnej oraz uzgodnienie inwestycji o znaczeniu ponadlokalnym. Konsultacja nie powinna być ograniczona do formalnego zebrania opinii; należy wskazać, w jaki sposób dane o ryzyku wpłynęły na cele, wskaźniki i finansowanie[641].

Współpraca z wojewodą ma szczególne znaczenie, lecz nie oznacza podporządkowania zarządu województwa. Wojewoda odpowiada za administrację rządową i koordynację terytorialną w ustawowo określonych reżimach, natomiast samorząd województwa zarządza własnymi zadaniami regionalnymi. Dojrzały model wymaga wspólnej informacji i uzgodnień, przy zachowaniu odrębności budżetów, kompetencji i odpowiedzialności[642].

Współpraca między województwami jest istotna dla transportu, ochrony środowiska, ochrony zdrowia i przedsięwzięć infrastrukturalnych. Granica administracyjna nie powinna przerywać funkcjonalnych sieci usług. Porozumienia i wspólne projekty muszą jednak wskazywać podmiot odpowiedzialny, trwałość finansowania i sposób korzystania z rezultatów przez jednostki lokalne[643].

Województwa przygraniczne mogą rozwijać współpracę zagraniczną w granicach prawa krajowego i polityki zagranicznej państwa. Wymiana informacji i wspólne projekty mogą wzmacniać bezpieczeństwo infrastrukturalne, środowiskowe i zdrowotne. Samorząd nie może jednak podejmować

---

640 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. (Dz.U. z 2024 r. poz. 566 ze zm., art. 11 ust. 3-4a).

641 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. (Dz.U. z 2024 r. poz. 566 ze zm., art. 12); por. R.B. Denhardt, J.V. Denhardt, *The New Public Service: Serving Rather than Steering*, Public Administration Review 2000, vol. 60, no. 6, s. 549-559, DOI: 10.1111/0033-3352.00117.

642 Konstytucja RP, art. 171; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. (Dz.U. z 2024 r. poz. 566 ze zm., art. 12 ust. 1 pkt 2); Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907 ze zm., art. 59 ust. 3).

643 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. (Dz.U. z 2024 r. poz. 566 ze zm., art. 8a i art. 12); por. T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*, Public Administration Review 2007, vol. 67, no. 6, s. 1059-1066, DOI: 10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x.

zobowiązań należących do kompetencji państwa ani ujawniać informacji objętych ochroną[644].

Poniższy Rysunek 30 przedstawia regionalny wymiar bezpieczeństwa. Sejmik tworzy ramy strategiczne i finansowe, zarząd oraz marszałek organizują wykonanie, a rezultat jest osiągany przez infrastrukturę, zdrowie, politykę społeczną, środowisko i współpracę. Zewnętrzne relacje z powiatami, gminami i wojewodą pokazują, że samorząd województwa nie działa w izolacji[645].



Rysunek 30. Samorząd województwa w regionalnym wymiarze bezpieczeństwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 720); Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907 ze zm.).

Rysunek 30 potwierdza, że regionalna rola samorządu ma charakter przede wszystkim pośredni i zdolnościowy. Województwo tworzy warunki, finansuje sieci i organizuje podległe jednostki, ale nie zastępuje gminy w świadczeniu usług lokalnych ani wojewody w kierowaniu administracją rządową. Jego skuteczność należy oceniać przez spójność strategii, trwałość infrastruktury i zdolność wspierania niższych poziomów[646].

644 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. (Dz.U. z 2024 r. poz. 566 ze zm., art. 75-77); por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*.., op. cit., s. 88-112.

645 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. (Dz.U. z 2024 r. poz. 566 ze zm., art. 11-14 i art. 15-43).

646 Por. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*.., op. cit., s. 31-50; por. A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration*, Public Administration 2016, vol. 94, no. 2, s. 289-298, DOI: 10.1111/padm.12264.

Tabela 23 syntetyzuje najważniejsze obszary zadań samorządu województwa i ich wpływ na bezpieczeństwo. Podkreśla także podstawowe granice kompetencyjne, które chronią rozdział między administracją rządową a samorządową[647].

Tabela 23. Zadania samorządu województwa i ich znaczenie dla bezpieczeństwa

Obszar	Instrument regionalny	Efekt bezpieczeństwa	Granica kompetencyjna
Strategia i rozwój	Strategia województwa, programy rozwoju, fundusze i wskaźniki	Długofalowa odporność społeczna, gospodarcza i przestrzenna	Brak zastępowania zadań własnych gmin i powiatów
Infrastruktura i transport	Drogi wojewódzkie, transport regionalny, inwestycje techniczne	Ciągłość przepływów, dostęp do usług i alternatywne połączenia	Podział właściwości zarządców i operatorów
Zdrowie i polityka społeczna	Regionalne podmioty lecznicze, programy i jednostki społeczne	Specjalistyczne świadczenia i wsparcie ponadpowiatowe	Odrębne kompetencje państwa, NFZ, powiatów i gmin
Środowisko i przestrzeń	Planowanie regionalne, programy środowiskowe, zarządzanie zasobami	Ograniczanie ryzyk kaskadowych i ochrona zasobów	Gminna właściwość planistyczna i kompetencje organów rządowych
Ochrona ludności	Podległe podmioty, zasoby regionalne, pomoc dla powiatów	Wzmocnienie zdolności po wyczerpaniu zasobów lokalnych	Marszałek działa w zakresie swojej właściwości; wojewoda pozostaje organem terytorialnym

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 720); Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907 ze zm.).

Tabela 23 pokazuje, że regionalne bezpieczeństwo powstaje przez integrowanie polityk, które w strukturze urzędu mogą być prowadzone przez odrębne departamenty. Zarząd województwa powinien zapewnić wspólną analizę zależności między transportem, zdrowiem, środowiskiem, cyfryzacją

[647] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. (Dz.U. z 2024 r. poz. 566 ze zm., art. 11 i art. 14).

i polityką społeczną. Brak takiej integracji prowadzi do inwestycji poprawnych sektorowo, lecz zwiększających podatność w innym obszarze[648].

Ocena strategii powinna obejmować odporność rezultatów, a nie tylko stopień wydatkowania środków. Wskaźniki mogą dotyczyć dostępności usług, czasu dojazdu, stanu rezerw, redundancji infrastruktury, liczby mieszkańców objętych wsparciem oraz wykonania zaleceń. Należy unikać wskaźników, które premiują samą aktywność administracyjną, bez oceny jej wpływu na zdolność regionu[649].

Urząd marszałkowski powinien posiadać zdolność łączenia danych strategicznych z informacją od podległych jednostek i samorządów lokalnych. Szczególnego znaczenia nabiera jakość danych przestrzennych, transportowych, zdrowotnych i środowiskowych. Systemy analityczne powinny wspierać decyzję, ale nie zastępować odpowiedzialności organu ani ukrywać niepewności modelu.

Regionalne inwestycje powinny być oceniane pod kątem współzależności i kosztu całego cyklu życia. Węzeł transportowy, szpital lub system informacyjny może wymagać energii, łączności, personelu i współpracy wielu podmiotów. Plan finansowy powinien uwzględniać utrzymanie, aktualizację i odtworzenie, a umowy – obowiązki dostawców i dostęp do dokumentacji[650].

Samorząd województwa ma także rolę integratora wiedzy i dobrych praktyk. Może prowadzić programy szkoleniowe, wspierać wspólne projekty, finansować analizy oraz tworzyć platformy wymiany doświadczeń. Nie powinien jednak narzucać lokalnym jednostkom rozwiązań bez podstawy prawnej. Wsparcie jest najbardziej skuteczne, gdy odpowiada na zgłoszone potrzeby i pozostawia możliwość lokalnego dostosowania.

Rozdział wykazał, że samorząd terytorialny jest pełnoprawnym uczestnikiem systemu bezpieczeństwa państwa. Gmina zapewnia podstawowe

---

[648] Por. T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*, Public Administration Review 2007, vol. 67, no. 6, s. 1059-1066, DOI: 10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x; por. A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration*, Public Administration 2016, vol. 94, no. 2, s. 289-298, DOI: 10.1111/padm.12264.

[649] Por. A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration*, Public Administration 2016, vol. 94, no. 2, s. 289-298, DOI: 10.1111/padm.12264.

[650] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.).

usługi i organizuje lokalne zasoby, powiat integruje zadania ponadgminne i współpracę służb, a samorząd województwa kształtuje strategiczne i infrastrukturalne warunki odporności regionu. Żaden z tych poziomów nie jest hierarchicznie nadrzędny wobec pozostałych; ich sprawność zależy od komplementarności i współdziałania[651].

Samodzielność samorządu nie jest przeciwieństwem bezpieczeństwa państwa, lecz jednym z warunków jego trwałości. Pozwala podejmować decyzje blisko mieszkańców, wykorzystywać lokalną wiedzę i utrzymywać zróżnicowane zasoby. Jednocześnie wymaga standardów, nadzoru legalności, adekwatnego finansowania i odpowiedzialności. System staje się odporny, gdy potrafi udzielić wsparcia jednostce słabszej bez trwałego pozbawiania jej samodzielności[652].

Najważniejszym ryzykiem jest fragmentacja: podział zadań niepowiązany z obiegiem informacji, finansowaniem i procedurą współpracy. Drugim ryzykiem jest pozorna koordynacja, w której spotkania i dokumenty nie wpływają na wykonanie. Trzecim – nadmierne oczekiwanie wobec samorządu bez przekazania zasobów. Przeciwdziałanie wymaga jasnych porozumień, mierzalnych standardów, kompetentnych kadr i stałej oceny zdolności[653].

Ustalenia rozdziału przygotowują przejście do analizy działania administracji wobec zagrożeń. Dotychczasowa część monografii wyjaśniła strukturę i odpowiedzialność organów centralnych, terenowej administracji rządowej oraz samorządu. Kolejny rozdział może zatem skupić się na sposobie wykorzystania tych kompetencji w zapobieganiu, przygotowaniu, reagowaniu,

---

651 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 15-16 i art. 163-172); por. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*.., op. cit., s. 31-50.

652 Konstytucja RP, art. 171; Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.); por. A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration*, Public Administration 2016, vol. 94, no. 2, s. 289-298, DOI: 10.1111/padm.12264.

653 Por. T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*, Public Administration Review 2007, vol. 67, no. 6, s. 1059-1066, DOI: 10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x; por. A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration*, Public Administration 2016, vol. 94, no. 2, s. 289-298, DOI: 10.1111/padm.12264; Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 167).

ochronie ludności, odtwarzaniu zasobów i doskonaleniu działania – bez ponownego odtwarzania mapy ustrojowej[654].

[654] Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 574); Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907 ze zm.).

VI.
DZIAŁANIE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ WOBEC ZAGROŻEŃ BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

6.1. ZAPOBIEGANIE ZAGROŻENIOM, PRZYGOTOWANIE I CIĄGŁOŚĆ DZIAŁANIA

Zapobieganie, przygotowanie i ciągłość działania tworzą pierwszą fazę działania administracji publicznej wobec zagrożeń bezpieczeństwa państwa, lecz nie są etapami zamkniętymi ani wykonywanymi wyłącznie przed wystąpieniem zdarzenia. Zapobieganie oznacza rozpoznawanie źródeł zagrożeń, ograniczanie prawdopodobieństwa ich urzeczywistnienia oraz zmniejszanie podatności ludzi, infrastruktury i procesów publicznych. Przygotowanie obejmuje tworzenie ról, procedur, zasobów, kompetencji i kanałów współdziałania. Ciągłość działania wyraża natomiast zdolność utrzymania minimalnych funkcji publicznych mimo zakłócenia. Punktem wyjścia powinno być rozróżnienie zagrożenia, ekspozycji, podatności i skutków, ponieważ dopiero ich łączne ujęcie pozwala określić rzeczywisty poziom ryzyka[655].

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym łączy planowanie cywilne z przygotowaniem administracji do zarządzania kryzysowego, w tym z planowaniem wsparcia Sił Zbrojnych RP oraz ich użycia do zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. W ujęciu funkcjonalnym planowanie cywilne nie może być jednak utożsamiane z samą redakcją dokumentu. Jest cyklem analizowania, programowania, opracowywania planu, wdrażania, testowania i uruchamiania rozwiązań. Plan niesprawdzony podczas ćwiczeń, niepowiązany z zasobami

[655] ISO 31000:2018, *Risk management – Guidelines*, International Organization for Standardization, Geneva 2018. United Nations Office for Disaster Risk Reduction, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, Geneva 2015, s. 14-25.

i nieznany wykonawcom pozostaje dokumentem formalnym, a nie pełnowartościowym narzędziem zarządczym[656].

Ocena ryzyka powinna mieć charakter wieloźródłowy i wielopoziomowy. Administracja korzysta z danych służb, inspekcji i straży, operatorów infrastruktury, jednostek naukowych, systemów monitorowania, rejestrów publicznych oraz informacji pochodzących od mieszkańców. Poszczególne źródła różnią się częstotliwością aktualizacji, wiarygodnością, szczegółowością i skalą przestrzenną. Zadaniem analitycznym nie jest zatem proste gromadzenie danych, lecz ich weryfikacja, korelacja i przekształcenie w informację przydatną dla decyzji. Szczególnego znaczenia nabiera rozpoznawanie zależności kaskadowych, gdy awaria jednego systemu uruchamia zakłócenia w innych sektorach[657].

Po nowelizacji ustawy o zarządzaniu kryzysowym z 2026 r. planowanie kryzysowe powinno być powiązane z Krajową Oceną Ryzyka oraz Krajową Strategią Odporności Podmiotów Krytycznych. Krajowa Ocena Ryzyka jest uwzględniana w planach zarządzania kryzysowego, procesach identyfikacji podmiotów krytycznych, opracowywaniu ocen ryzyka podmiotów krytycznych, wdrażaniu środków zwiększających ich odporność oraz innych dokumentach administracji publicznej w zakresie zarządzania kryzysowego. Krajowa Strategia Odporności Podmiotów Krytycznych określa natomiast cele strategiczne i priorytety zapewnienia niezakłóconego świadczenia usług kluczowych oraz niezakłóconego funkcjonowania infrastruktury krytycznej, z uwzględnieniem powiązań transgranicznych i zależności międzysektorowych. Siatka bezpieczeństwa powinna więc wskazywać nie tylko podmiot wiodący i współpracujący, lecz także operatora infrastruktury krytycznej, podmiot krytyczny, usługę kluczową, dostawcę krytycznego, właściwy organ sektorowy i punkt eskalacji do RCB.

Mapy zagrożeń i mapy ryzyka mają znaczenie administracyjne tylko wtedy, gdy wpływają na decyzje o zagospodarowaniu przestrzennym, inwestycjach, lokalizacji zasobów i priorytetach ochrony. Ustawowy obowiązek

---

656 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 574, art. 2-5). M. Kuliczkowski, *Dziedziny, zakres i zasady pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce*, Wiedza Obronna 2021, t. 275, nr 2, s. 29-42, DOI: 10.34752/2021-b275.

657 OECD, *Recommendation of the Council on the Governance of Critical Risks*, OECD/LEGAL/0405, Paris 2014. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2557 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie odporności podmiotów krytycznych (Dz.U. UE L 333 z 27.12.2022, s. 164-198).

uwzględniania ich w planach zarządzania kryzysowego należy odczytywać funkcjonalnie: mapa powinna wskazywać nie tylko obszar możliwego oddziaływania zagrożenia, lecz także ludność, obiekty, usługi i zależności narażone na jego skutki. Narzędzia przestrzenne łączą więc wiedzę o zagrożeniu z odpowiedzialnością administracyjną i stanowią podstawę alokacji ograniczonych zasobów publicznych[658].

Ważnym narzędziem porządkowania odpowiedzialności jest siatka bezpieczeństwa, czyli zestawienie potencjalnych zagrożeń z podmiotem wiodącym i podmiotami współpracującymi. Jej wartość nie polega na stworzeniu tabeli nazw instytucji, lecz na wcześniejszym uzgodnieniu odpowiedzialności, produktów informacyjnych, trybu wsparcia, granic decyzyjnych i mechanizmu eskalacji. Siatka powinna być powiązana z konkretnymi procedurami, wykazem zasobów i aktualnymi punktami kontaktowymi; w przeciwnym razie w chwili zagrożenia pozostanie wyłącznie dokumentem orientacyjnym[659].

Prewencja administracyjna obejmuje również politykę regulacyjną i kontrolną. Normy techniczne, pozwolenia, kontrole bezpieczeństwa, wymagania sanitarne, przeciwpożarowe i środowiskowe redukują prawdopodobieństwo zdarzenia oraz skalę jego następstw. Instrumenty te muszą pozostawać proporcjonalne, oparte na ustawie i możliwe do wykonania, jednak ich znaczenie dla bezpieczeństwa jest podstawowe. Wiele katastrof nie wynika bowiem z braku reakcji w chwili zdarzenia, lecz z kumulacji wcześniejszych zaniedbań, tolerowanych odstępstw i niewykonanych zaleceń[660].

Inwestowanie w odporność powinno następować przed wystąpieniem kryzysu. Dotyczy to zabezpieczenia zasilania, łączności, ujęć wody, obiektów medycznych, dróg dojazdowych, magazynów, systemów teleinformatycznych i rozwiązań zastępczych. Z perspektywy finansów publicznych najtrudniejsza jest ocena korzyści z wydatku, którego skutkiem ma być uniknięta strata.

---

658 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 574, art. 2-5).

659 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 574, art. 2-5). Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego 2025*, część A i część B, wersja 5.0 z 11 czerwca 2026 r., https://www.gov.pl/web/rcb/krajowy-plan-zarzadzania-kryzysowego, dostęp: 19.06.2026.

660 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 5, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 68 ust. 4, art. 74 i art. 146). K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2010, s. 49-67, 95-138.

Administracja powinna zatem stosować ocenę ryzyka, analizę kosztu całego cyklu życia oraz kryteria priorytetu funkcji, a nie ograniczać się do wartości zakupionego sprzętu albo samego faktu dokonania inwestycji[661].

Przygotowanie obejmuje tworzenie struktur uruchamianych w sytuacjach kryzysowych, utrzymywanie zasobów, baz danych i rozwiązań na wypadek zakłócenia infrastruktury krytycznej. Każdy z tych elementów powinien posiadać właściciela, harmonogram aktualizacji oraz dowód gotowości. Lista telefonów bez regularnego testu, magazyn bez systemu rotacji zapasów albo procedura bez przeszkolonych wykonawców tworzą gotowość pozorną. Dojrzałe przygotowanie opiera się na możliwości wykazania, że rozwiązanie działa w praktyce i może zostać uruchomione przez różne obsady[662].

W planowaniu należy wyznaczać minimalny poziom operacyjny. Nie wszystkie zadania urzędu lub jednostki mogą być utrzymane w pełnym zakresie w pierwszych godzinach zakłócenia. Konieczne jest wskazanie funkcji, które muszą działać bez przerwy, funkcji dopuszczających czasową degradację oraz funkcji możliwych do odroczenia. Klasyfikacja ta powinna opierać się na skutkach dla życia, zdrowia, praw jednostki, ciągłości kierowania i usług niezbędnych dla ludności[663].

Analiza wpływu na działalność pozwala określić maksymalny tolerowany czas przerwy, oczekiwany czas odtworzenia i minimalne zasoby. W administracji musi ona obejmować również skutki prawne: upływ terminów, brak dostępu do rejestrów, niemożność wydania decyzji, ograniczenie jawności działania albo utratę śladu audytowego. Ciągłość działania nie jest więc

---

661 United Nations Office for Disaster Risk Reduction, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, Geneva 2015, s. 14-25. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm., art. 44, art. 126-152).

662 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 574, art. 2-5). Federal Emergency Management Agency, *Homeland Security Exercise and Evaluation Program (HSEEP)*, U.S. Department of Homeland Security, Washington 2020, s. 1-10, 5-1–5-16.

663 ISO 22301:2019, *Security and resilience – Business continuity management systems – Requirements*, International Organization for Standardization, Geneva 2019. NATO, *Resilience, Civil Preparedness and Article 3*, Brussels, aktualizacja 2025, https://www.nato.int/en/what-we-do/deterrence-and-defence/resilience-civil-preparedness-and-article-3, dostęp: 19.06.2026.

wyłącznie problemem technicznym. Jest zdolnością organizacji do wykonywania obowiązków publicznych w warunkach ograniczonej funkcjonalności[664].

Podstawową zależnością są kadry. Plan powinien określać zastępstwa, minimalne obsady, uprawnienia dostępu, możliwość pracy w lokalizacji zapasowej oraz sposób wsparcia personelu. Kryzys może równocześnie oddziaływać na pracowników i ich rodziny, ograniczać transport, powodować zmęczenie oraz wymuszać pracę zmianową. Ochrona zdrowia i bezpieczeństwa pracowników jest warunkiem ciągłości, a nie świadczeniem dodatkowym[665].

Drugą grupę zależności tworzą energia, łączność i dane. Redundancja nie może być rozumiana wyłącznie jako posiadanie agregatu lub kopii zapasowej. Należy sprawdzić czas podtrzymania, dostępność paliwa, możliwość bezpiecznego przełączenia, niezależność tras telekomunikacyjnych, aktualność kopii oraz zdolność odtworzenia w środowisku zapasowym. Rozwiązanie rezerwowe, które korzysta z tego samego punktu awarii co system podstawowy, nie zapewnia rzeczywistej odporności[666].

Trzecią grupę stanowią dostawcy i partnerzy zewnętrzni. Administracja coraz częściej zależy od usług teleinformatycznych, transportu, serwisu, ochrony, dostaw paliwa i materiałów medycznych. Umowy powinny uwzględniać priorytet w sytuacji kryzysowej, czasy reakcji, dostęp do personelu, obowiązek zgłaszania zakłóceń i możliwość kontroli planów ciągłości dostawcy. Brak takich postanowień powoduje, że ryzyko formalnie przeniesione na wykonawcę pozostaje skutkiem po stronie organu publicznego[667].

---

664 ISO 22301:2019, *Security and resilience – Business continuity management systems – Requirements*, International Organization for Standardization, Geneva 2019. National Institute of Standards and Technology, *Incident Response Recommendations and Considerations for Cybersecurity Risk Management: A CSF 2.0 Community Profile*, NIST SP 800-61 Rev. 3, Gaithersburg 2025, DOI: 10.6028/NIST.SP.800-61r3.

665 ISO 22301:2019, *Security and resilience – Business continuity management systems – Requirements*, International Organization for Standardization, Geneva 2019. A. Boin, P. 't Hart, E. Stern, B. Sundelius, *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*, 2nd ed., Cambridge University Press, Cambridge 2017.

666 Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej 2023 – tekst jednolity*, Warszawa 2023, s. 5-16. ISO 22301:2019, *Security and resilience – Business continuity management systems – Requirements*, International Organization for Standardization, Geneva 2019.

667 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2557 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie odporności podmiotów krytycznych (Dz.U. UE L 333 z 27.12.2022, s. 164-198). ISO 22301:2019, *Security and resilience – Business continuity management systems – Requirements*, International Organization for Standardization, Geneva 2019.

Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej wzmacnia podejście zasobowe przez obowiązek ewidencjonowania, stałego monitorowania i rejestrowania stanu zasobów. Centralna i wojewódzkie ewidencje powinny umożliwiać nie tylko ustalenie liczby środków, lecz także warunków dysponowania, lokalizacji, sprawności i czasu uruchomienia. Wartość zasobu zależy bowiem od dostępności operacyjnej, a nie od samego faktu ujęcia w rejestrze[668].

Szczególne znaczenie ma obowiązek utrzymywania zasobów umożliwiających wykonywanie określonych zadań przez co najmniej trzy dni trwania zagrożenia. Rozwiązanie to wymusza odejście od założenia, że pomoc z zewnątrz dotrze natychmiast. Jednocześnie trzydniowy horyzont należy traktować jako minimalny punkt planistyczny, a nie uniwersalny standard wystarczający dla każdego scenariusza. Obszary odległe, przygraniczne lub narażone na wielosektorowe zakłócenia mogą wymagać większej autonomii zasobowej[669].

Przygotowanie obejmuje edukację ludności. Obywatel powinien wiedzieć, jak rozpoznać sygnał alarmowy, gdzie szukać wiarygodnej informacji, jak przygotować podstawowe zapasy oraz jak zachować się podczas ewakuacji lub schronienia. Edukacja nie może opierać się na jednorazowej kampanii. Powinna być dostosowana do wieku, niepełnosprawności, języka, lokalnych zagrożeń i wykorzystywanych kanałów komunikacji, a jej skuteczność należy sprawdzać w ćwiczeniach oraz badaniach świadomości[670].

Ćwiczenia są narzędziem weryfikacji założeń, a nie pokazem gotowości. Powinny sprawdzać szczególnie te elementy, które mogą zawieść: eskalację, dostęp do zastępczych kanałów łączności, pracę bez systemu podstawowego, decyzje o ewakuacji, współdziałanie z operatorami i przekazywanie komunikatów. Scenariusz wartościowego ćwiczenia zawiera niepewność,

---

668 Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, art. 23-36.

669 Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, art. 23-36. NATO, *Resilience, Civil Preparedness and Article 3*, Brussels, aktualizacja 2025, https://www.nato.int/en/what-we-do/deterrence-and-defence/resilience-civil-preparedness-and-article-3, dostęp: 19.06.2026.

670 Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, art. 51-57. United Nations Office for Disaster Risk Reduction, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, Geneva 2015, s. 14-25.

presję czasu i częściową utratę zasobów, a nie jedynie przewidywalną sekwencję meldunków[671].

Rezultatem ćwiczenia powinien być materiał dowodowy: chronologia, decyzje, obserwacje, wykryte luki i działania korygujące. Sam raport bez przypisania właścicieli i terminów nie prowadzi do poprawy. Należy śledzić wykonanie zaleceń aż do ponownego testu. Dzięki temu cykl planowania przestaje być formalnym obowiązkiem aktualizacji dokumentu, a staje się procesem budowania zdolności[672].

Decyzja o sposobie postępowania z ryzykiem powinna kończyć etap analityczny i otwierać etap wykonawczy. Administracja może ryzyko ograniczać, unikać go przez zmianę lokalizacji lub procesu, dzielić je z innymi podmiotami albo świadomie akceptować jego część resztkową. Akceptacja nie może mieć charakteru dorozumianego. Powinna wskazywać organ lub kierownika uprawnionego do podjęcia decyzji, przewidywane skutki, czas obowiązywania, działania monitorujące oraz warunki ponownego rozpatrzenia. Szczególnej ostrożności wymagają ryzyka odnoszące się do życia i zdrowia, ciągłości kierowania oraz dostępu do usług, których administracja nie może zwyczajnie przenieść na wykonawcę lub obywatela[673].

Planowanie scenariuszowe uzupełnia analizę opartą na danych historycznych. Powinno obejmować zdarzenia prawdopodobne, zdarzenia rzadkie o bardzo wysokich skutkach oraz kombinacje zakłóceń, których wspólnym rezultatem jest utrata tej samej funkcji publicznej. Scenariusz nie służy przewidywaniu dokładnego przebiegu przyszłości, lecz ujawnianiu założeń, zależności i progów decyzyjnych. Szczególną wartość mają warianty zakładające jednoczesną niedostępność personelu, łączności i dostawcy zewnętrznego,

---

671 Federal Emergency Management Agency, *Homeland Security Exercise and Evaluation Program (HSEEP)*, U.S. Department of Homeland Security, Washington 2020, s. 1-10, 5-1–5-16. ISO 22320:2018, *Security and resilience – Emergency management – Guidelines for incident management*, International Organization for Standardization, Geneva 2018.

672 Federal Emergency Management Agency, *Homeland Security Exercise and Evaluation Program (HSEEP)*, U.S. Department of Homeland Security, Washington 2020, s. 1-10, 5-1–5-16. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 574, art. 2-5).

673 ISO 31000:2018, *Risk management – Guidelines*, International Organization for Standardization, Geneva 2018. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 5, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 68 ust. 4, art. 74 i art. 146). Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm., art. 44, art. 126-152).

ponieważ pokazują, czy rozwiązania rezerwowe są rzeczywiście niezależne. Wyniki powinny wpływać na inwestycje, szkolenia i kolejność utrzymywania rezerw[674].

Spójność planowania wymaga zarządzania dokumentami i interfejsami między planami. Plan zarządzania kryzysowego, plan ochrony ludności, plan ciągłości działania, dokumentacja infrastruktury krytycznej i procedury sektorowe nie powinny tworzyć odrębnych światów. Należy uzgodnić wspólne dane bazowe, nazewnictwo, listy kontaktowe, zasady alarmowania, warianty łączności oraz sposób zgłaszania potrzeb. Każdy dokument powinien posiadać wersję, właściciela, datę przeglądu i kontrolowaną dystrybucję. Aktualizacja jednego planu musi uruchamiać ocenę wpływu na dokumenty zależne, inaczej administracja może w kryzysie korzystać z procedur wzajemnie sprzecznych[675].

Program ćwiczeń powinien rozwijać zdolności stopniowo. Seminarium porządkuje role i podstawy prawne, ćwiczenie sztabowe sprawdza decyzje oraz przepływ informacji, ćwiczenie funkcjonalne testuje centra, łączność i procedury, a ćwiczenie praktyczne weryfikuje użycie zasobów w terenie. Nie każda jednostka musi corocznie organizować pełnoskalowe przedsięwzięcie, lecz powinna posiadać wieloletni program obejmujący funkcje krytyczne, podmioty współpracujące i scenariusze awarii rozwiązań podstawowych. Gotowość potwierdza dopiero powtarzalny wynik osiągany przez różne

---

674 United Nations Office for Disaster Risk Reduction, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, Geneva 2015, s. 14-25. A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration*, Public Administration 2016, vol. 94, no. 2, s. 289-298, DOI: 10.1111/padm.12264. OECD, *Recommendation of the Council on the Governance of Critical Risks*, OECD/LEGAL/0405, Paris 2014.

675 Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego 2025*, część A i część B, wersja 5.0 z 11 czerwca 2026 r., https://www.gov.pl/web/rcb/krajowy-plan-zarzadzania-kryzysowego, dostęp: 19.06.2026. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 574, art. 2-5). ISO 22301:2019, *Security and resilience – Business continuity management systems – Requirements*, International Organization for Standardization, Geneva 2019.

obsady, a nie jednorazowy sukces zespołu znającego wcześniej szczegóły scenariusza[676].

Zapobieganie, przygotowanie i ciągłość działania tworzą jeden układ. Prewencja redukuje liczbę zdarzeń i podatność, przygotowanie zapewnia gotowe role i zasoby, a ciągłość pozwala utrzymać funkcję mimo skutków, których nie udało się uniknąć. Poniższy model przedstawia te elementy wokół centralnej kategorii zdolności administracji do utrzymania funkcji publicznych. Strzałki wskazują, że żaden filar nie działa samodzielnie: ocena ryzyka wpływa na plany, plany na zasoby, a wyniki ćwiczeń wracają do oceny ryzyka.



Rysunek 31. Zintegrowany model zapobiegania, przygotowania i ciągłości działania

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 574 ze zm.); International Organization for Standardization, *ISO 22301:2019, Security and resilience – Business continuity management systems – Requirements*, Geneva 2019; United Nations Office for Disaster Risk Reduction, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, Geneva 2015.

Rysunek 31 eksponuje różnicę między posiadaniem elementów systemu a ich integracją. Administracja może dysponować planem, zapasami i przeszkolonym personelem, lecz utracić zdolność działania, jeżeli elementy te odnoszą się do innych scenariuszy albo nie są objęte wspólnym mechanizmem

[676] Z. Ciekanowski, J. Nowicka, H. Wyrębek, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w sytuacjach kryzysowych*, op. cit.; Federal Emergency Management Agency, *Homeland Security Exercise and Evaluation Program (HSEEP)*, U.S. Department of Homeland Security, Washington 2020, s. 1-10, 5-1–5-16. ISO 22320:2018, *Security and resilience – Emergency management – Guidelines for incident management*, International Organization for Standardization, Geneva 2018. ISO 22301:2019, *Security and resilience – Business continuity management systems – Requirements*, International Organization for Standardization, Geneva 2019.

uruchomienia. Centralnym przedmiotem zarządzania powinna być więc funkcja publiczna wraz z jej zależnościami, minimalnym poziomem operacyjnym i ścieżką odtworzenia[677].

Tabela 24 porządkuje podstawowe obszary przygotowania oraz wskazuje oczekiwany produkt zarządczy. Zestawienie celowo nie przypisuje zadań konkretnym organom, ponieważ ich właściwość została omówiona wcześniej; pokazuje natomiast, jakie rezultaty powinny istnieć niezależnie od szczebla administracji.

Tabela 24. Obszary zapobiegania, przygotowania i ciągłości działania

Obszar	Podstawowe działanie	Produkt zarządczy	Ryzyko pozornej gotowości
Ocena ryzyka	Identyfikacja zagrożeń, ekspozycji, podatności i skutków	Aktualna mapa ryzyka i priorytety	Dane historyczne bez analizy zależności
Prewencja	Regulacja, kontrola, inwestycje i edukacja	Plan redukcji ryzyka	Działania rozproszone bez mierników
Planowanie	Role, procedury, siatka bezpieczeństwa i uzgodnienia	Plan możliwy do uruchomienia	Dokument niepowiązany z zasobami
Zasoby	Ewidencja, utrzymanie, rotacja i logistyka	Potwierdzona dostępność operacyjna	Stan magazynowy bez gotowości użycia
Kadry	Obsady, zastępstwa, szkolenia i bezpieczeństwo pracy	Minimalna obsada i kompetencje	Uzależnienie od pojedynczych osób
Ciągłość	Minimum operacyjne, tryby zastępcze i odtwarzanie	Plan ciągłości i wyniki testów	Kopia planu bez przećwiczenia

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 574 ze zm.); International Organization for Standardization, *ISO 22301:2019, Security and resilience – Business continuity management systems – Requirements*, Geneva 2019; International Organization for Standardization, *ISO 31000:2018, Risk management – Guidelines*, Geneva 2018.

Tabela 24 pokazuje, że każdy obszar powinien prowadzić do weryfikowalnego produktu. Gotowość nie jest stanem deklarowanym przez kierownika

[677] ISO 22301:2019, *Security and resilience – Business continuity management systems – Requirements*, International Organization for Standardization, Geneva 2019. A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration*, Public Administration 2016, vol. 94, no. 2, s. 289-298, DOI: 10.1111/padm.12264.

jednostki, lecz właściwością możliwą do potwierdzenia na podstawie aktualnych danych, wyników testów i sprawności zasobów. W administracji szczególnie ważne jest dokumentowanie, ponieważ pozwala odtworzyć podstawę decyzji, rozliczyć wykorzystanie środków i wykazać zachowanie należytej staranności[678].

Poniższy model rozwija pojęcie ciągłości działania. Przedstawia przejście od identyfikacji funkcji krytycznej do pełnego odtworzenia przez określenie minimalnego poziomu operacyjnego, zależności i trybu zastępczego. Warstwa podtrzymująca wskazuje elementy, które muszą towarzyszyć każdemu etapowi: zastępstwa decyzyjne, bezpieczeństwo personelu, dokumentacja, finansowanie, komunikacja publiczna i ochrona informacji.



Rysunek 32. Autorski model ciągłości działania administracji i usług publicznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: International Organization for Standardization, *ISO 22301:2019, Security and resilience – Business continuity management systems – Requirements*, Geneva 2019; Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 574 ze zm.); NATO, *Resilience, Civil Preparedness and Article 3*, Brussels, aktualizacja 2025, https://www.nato.int/en/what-we-do/deterrence-and-defence/resilience-civil-preparedness-and-article-3, dostęp: 19.06.2026.

Rysunek 32 podkreśla, że tryb zastępczy nie jest automatycznie rozwiązaniem bezpiecznym. Procedura ręczna może ograniczać kontrolę dostępu, lokalizacja zapasowa może nie posiadać pełnej łączności, a przywrócenie systemu z kopii może odtworzyć błędne dane. Każdy tryb alternatywny wymaga

[678] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm., art. 44, art. 126-152). ISO 22301:2019, *Security and resilience – Business continuity management systems – Requirements*, International Organization for Standardization, Geneva 2019.

własnej oceny ryzyka, instrukcji uruchomienia, kryteriów zakończenia i walidacji przed powrotem do pełnej funkcjonalności[679].

Tabela 25 zawiera minimalny zestaw elementów planu ciągłości dla organu administracji lub podległej jednostki. Nie zastępuje wymogów sektorowych, lecz może pełnić funkcję listy kontrolnej w przeglądzie gotowości.

Tabela 25. Minimalne elementy planu ciągłości działania

Element	Pytanie kontrolne	Dowód gotowości	Miernik
Funkcje krytyczne	Które zadania muszą być wykonywane bez przerwy?	Zatwierdzona klasyfikacja funkcji	Odsetek funkcji z określonym RTO
Zastępstwa	Kto podejmuje decyzję przy niedostępności kierownika?	Imienne zastępstwa i upoważnienia	Czas uruchomienia zastępstwa
Lokalizacja i łączność	Gdzie i jak pracuje minimalny zespół?	Test stanowiska zapasowego	Dostępność kanałów łączności
Dane i systemy	Jak odtworzyć informacje i potwierdzić ich integralność?	Test kopii i protokół walidacji	Czas oraz skuteczność odtworzenia
Dostawcy	Jakie usługi zewnętrzne są krytyczne?	Umowy, parametry SLA i kontakty awaryjne	Czas reakcji dostawcy
Powrót do normalności	Kto zatwierdza bezpieczne zakończenie trybu awaryjnego?	Kryteria przełączenia i protokół	Czas do pełnej funkcji

Źródło: opracowanie własne na podstawie: International Organization for Standardization, *ISO 22301:2019, Security and resilience – Business continuity management systems – Requirements*, Geneva 2019; National Institute of Standards and Technology, *Incident Response Recommendations and Considerations for Cybersecurity Risk Management: A CSF 2.0 Community Profile*, NIST SP 800-61 Rev. 3, Gaithersburg 2025.

Tabela 25 akcentuje dowody gotowości i mierniki. Plan zawierający wyłącznie opis przyszłych czynności nie pozwala ocenić realnej zdolności. Dowodem może być protokół testu, potwierdzenie sprawności urządzeń, wynik ćwiczenia, aktualne upoważnienie lub raport z odtworzenia danych. Mierniki nie powinny premiować samej liczby dokumentów, lecz czas, jakość

[679] ISO 22301:2019, *Security and resilience – Business continuity management systems – Requirements*, International Organization for Standardization, Geneva 2019. National Institute of Standards and Technology, *Incident Response Recommendations and Considerations for Cybersecurity Risk Management: A CSF 2.0 Community Profile*, NIST SP 800-61 Rev. 3, Gaithersburg 2025, DOI: 10.6028/NIST.SP.800-61r3.

i powtarzalność osiąganego rezultatu. W takim ujęciu zapobieganie, przygotowanie i ciągłość działania stanowią podstawę kolejnej fazy procesu, czyli reagowania na sytuacje kryzysowe[680].

6.2. REAGOWANIE NA SYTUACJE KRYZYSOWE

Reagowanie rozpoczyna się nie w chwili formalnego zwołania zespołu, lecz w momencie, gdy informacja o zagrożeniu wymaga decyzji wykraczającej poza rutynowe procedury. Wczesna faza jest obciążona niepewnością: dane są fragmentaryczne, źródła mogą być sprzeczne, a skala skutków nie jest jeszcze znana. Administracja powinna wówczas równolegle weryfikować zdarzenie, zabezpieczać ludzi, utrzymywać łączność i przygotowywać warianty rozwoju sytuacji. Oczekiwanie na pełną informację może prowadzić do utraty czasu krytycznego[681].

Ustawowa sytuacja kryzysowa występuje wtedy, gdy zdarzenie negatywnie wpływa na bezpieczeństwo ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska i powoduje znaczne ograniczenia działania właściwych organów ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków. Definicja ta łączy skutek z deficytem zdolności administracyjnej. Nie każde poważne zdarzenie jest sytuacją kryzysową, a sama nazwa nie powinna zastępować oceny, czy dostępne mechanizmy rutynowe są wystarczające[682].

Zarządzanie kryzysowe funkcjonuje zasadniczo w zwykłym reżimie konstytucyjnym. Nie należy utożsamiać go ze stanem klęski żywiołowej ani zakładać, że wystąpienie sytuacji kryzysowej automatycznie uzasadnia ograniczenia praw właściwe dla stanów nadzwyczajnych. Każde działanie ingerujące

---

680 ISO 22301:2019, *Security and resilience – Business continuity management systems – Requirements*, International Organization for Standardization, Geneva 2019. Federal Emergency Management Agency, *Homeland Security Exercise and Evaluation Program (HSEEP)*, U.S. Department of Homeland Security, Washington 2020, s. 1-10, 5-1–5-16.

681 Z. Ciekanowski, J. Nowicka, H. Wyrębek, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w sytuacjach kryzysowych*, op. cit.; A. Boin, P. ’t Hart, E. Stern, B. Sundelius, *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*, 2nd ed., Cambridge University Press, Cambridge 2017. ISO 22320:2018, *Security and resilience – Emergency management – Guidelines for incident management*, International Organization for Standardization, Geneva 2018.

682 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 574, art. 3 pkt 1).

w prawa i wolności wymaga odrębnej podstawy prawnej, spełnienia przesłanek konieczności i proporcjonalności oraz zachowania odpowiedniego trybu[683].

Pierwszym zadaniem operacyjnym jest kwalifikacja zdarzenia. Obejmuje ona ustalenie rodzaju zagrożenia, obszaru, przewidywanego czasu trwania, ludności narażonej, wpływu na usługi i możliwości eskalacji. Kwalifikacja powinna być dynamiczna; kategoria przyjęta w pierwszej godzinie może wymagać zmiany po uzyskaniu nowych danych. Należy unikać zbyt wczesnego zamknięcia interpretacyjnego, które powoduje ignorowanie informacji niepasujących do pierwotnej diagnozy[684].

Drugim zadaniem jest określenie celu działania. W warunkach presji łatwo zastąpić cel listą czynności. Tymczasem kierujący powinien wskazać rezultat: ochronę życia, zahamowanie rozprzestrzeniania, utrzymanie dostaw wody, przywrócenie łączności lub ewakuację określonego obszaru. Jasny cel pozwala podmiotom współpracującym dobierać działania w ramach własnych kompetencji i ogranicza potrzebę mikrozarządzania z centrum[685].

Priorytety muszą być jawne dla uczestników systemu, choć nie zawsze dla opinii publicznej w pełnym zakresie. W pierwszej kolejności chroni się życie i zdrowie, bezpieczeństwo ratowników oraz zdolność kierowania. Następnie utrzymuje się usługi, których utrata generuje skutki kaskadowe. Priorytety powinny uwzględniać osoby zależne od energii, transportu lub opieki, a nie wyłącznie liczbę mieszkańców na danym obszarze[686].

Mobilizacja sił i środków wymaga wiedzy o ich rzeczywistej dostępności. Dane ewidencyjne powinny być potwierdzane przez podmiot dysponujący zasobem, ponieważ pojazd może być niesprawny, personel niedostępny, a zapas przeznaczony do innego zadania. Dobór zasobu powinien uwzględniać

---

683 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 5, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 68 ust. 4, art. 74 i art. 146). Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, t.j. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1897 ze zm.).

684 ISO 22320:2018, *Security and resilience – Emergency management – Guidelines for incident management*, International Organization for Standardization, Geneva 2018. A. Boin, P. 't Hart, E. Stern, B. Sundelius, *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*, 2nd ed., Cambridge University Press, Cambridge 2017.

685 ISO 22320:2018, *Security and resilience – Emergency management – Guidelines for incident management*, International Organization for Standardization, Geneva 2018.

686 United Nations Office for Disaster Risk Reduction, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, Geneva 2015, s. 14-25. Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907 ze zm., art. 1-8).

czas dotarcia, zdolność samodzielnego działania, bezpieczeństwo logistyczne i możliwość uzupełniania[687].

Koordynacja nie oznacza przejmowania kompetencji podmiotów specjalistycznych. Jej zadaniem jest uzgodnienie celu, kolejności działań, wykorzystania wspólnych zasobów, granic obszarów operacyjnych i sposobu raportowania. Organ koordynujący powinien usuwać kolizje, zapewniać wsparcie i rozstrzygać priorytety, ale nie zastępować profesjonalnego kierowania ratownictwem, działaniami medycznymi lub technicznymi[688].

Wspólny obraz sytuacji jest podstawą koordynacji. Powinien zawierać potwierdzone fakty, ocenę skutków, prognozę, lokalizację zasobów, decyzje i luki informacyjne. Szczególnie ważne jest odróżnienie danych potwierdzonych od hipotez. System informacyjny, który prezentuje dużą liczbę niezweryfikowanych komunikatów bez priorytetu, może zwiększać przeciążenie zamiast wspierać decyzję[689].

Centra zarządzania kryzysowego zapewniają całodobowy przepływ informacji, lecz sama obecność dyżurnej obsady nie tworzy wspólnego obrazu sytuacji. Potrzebne są standardy meldunków, jednolite znaczenie statusów, geolokalizacja, aktualny czas danych oraz możliwość śledzenia decyzji. Należy również przygotować pracę przy utracie systemu podstawowego, tak aby awaria narzędzia informacyjnego nie powodowała utraty zdolności koordynacyjnej[690].

Komunikacja publiczna jest częścią reagowania, a nie jego medialnym dodatkiem. Pierwszy komunikat powinien potwierdzić, co wiadomo, wskazać

---

687 Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, art. 23-36. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego 2025*, część A i część B, wersja 5.0 z 11 czerwca 2026 r., https://www.gov.pl/web/rcb/krajowy-plan-zarzadzania-kryzysowego, dostęp: 19.06.2026.

688 T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*, Public Administration Review 2007, vol. 67, no. 6, s. 1059-1066, DOI: 10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x. ISO 22320:2018, *Security and resilience – Emergency management – Guidelines for incident management*, International Organization for Standardization, Geneva 2018.

689 ISO 22320:2018, *Security and resilience – Emergency management – Guidelines for incident management*, International Organization for Standardization, Geneva 2018. A. Boin, P. 't Hart, E. Stern, B. Sundelius, *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*, 2nd ed., Cambridge University Press, Cambridge 2017.

690 Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, art. 7-20. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego 2025*, część A i część B, wersja 5.0 z 11 czerwca 2026 r., https://www.gov.pl/web/rcb/krajowy-plan-zarzadzania-kryzysowego, dostęp: 19.06.2026.

oczekiwane zachowanie i podać źródło kolejnych aktualizacji. Nie należy wypełniać luk przypuszczeniami. Regularność i spójność przekazu ograniczają przestrzeń dla dezinformacji, pomagają mieszkańcom podejmować decyzje oraz zmniejszają obciążenie numerów alarmowych[691].

Komunikat musi być operacyjny. Informacja o „trwających działaniach służb" nie odpowiada na pytanie, co ma zrobić obywatel. Należy wskazać obszar, czas, rodzaj zagrożenia, zalecenie, wyjątki i sposób pomocy osobom, które nie mogą samodzielnie wykonać polecenia. Komunikacja powinna być dostępna dla osób z niepełnosprawnościami, cudzoziemców i osób bez dostępu do internetu[692].

Reagowanie wymaga dokumentowania decyzji. W warunkach presji czasowej dokumentacja może być skrócona, ale powinna zachować czas, autora, podstawę prawną, informację wykorzystaną przy decyzji oraz sposób przekazania do wykonania. Ślad decyzyjny wspiera późniejszą ocenę, odpowiedzialność finansową, postępowania odszkodowawcze i uczenie organizacyjne. Brak dokumentacji nie może być usprawiedliwiany samym kryzysem[693].

Logistyka kryzysowa obejmuje nie tylko transport sprzętu. Dotyczy paliwa, żywności, wody, środków ochrony, miejsc odpoczynku, serwisu, odpadów, dostępu do sanitariatów i rotacji personelu. Działania długotrwałe ujawniają słabości niewidoczne w pierwszych godzinach. Plan powinien uwzględniać utrzymanie zdolności przez kolejne zmiany, a nie jedynie efektowne uruchomienie zasobów[694].

Wsparcie zewnętrzne powinno być uruchamiane przed całkowitym wyczerpaniem zasobów własnych. Wniosek wymaga określenia zadania, potrzebnej zdolności, czasu, miejsca, punktu kontaktowego i warunków przyjęcia. Ogólne żądanie „dodatkowych sił" utrudnia dobór wsparcia. Jednocześnie organ przyjmujący pomoc musi być przygotowany do jej

---

691 Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, art. 70-86. A. Boin, P. 't Hart, E. Stern, B. Sundelius, *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*, 2nd ed., Cambridge University Press, Cambridge 2017.

692 Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, art. 70-86. United Nations Office for Disaster Risk Reduction, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, Geneva 2015, s. 14-25.

693 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 5, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 68 ust. 4, art. 74 i art. 146). Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm., art. 44, art. 126-152).

694 Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, art. 23-36.

włączenia w istniejącą strukturę działania, zapewnienia łączności i rozliczenia wykorzystania[695].

Wykorzystanie Sił Zbrojnych w zarządzaniu kryzysowym ma charakter wsparciowy i wymaga zachowania cywilnej odpowiedzialności za zadanie. Wsparcie jest szczególnie wartościowe przy zdolnościach inżynieryjnych, transportowych, logistycznych i rozpoznawczych, których skala przekracza możliwości cywilne. Planowanie powinno wcześniej określać tryb wnioskowania, punkty kontaktowe, zasady bezpieczeństwa i sposób zakończenia wsparcia[696].

W działaniach transgranicznych i wielosektorowych konieczne może być uruchomienie mechanizmów Unii Europejskiej lub współpracy sojuszniczej. Zdolność do przyjęcia pomocy międzynarodowej wymaga procedur celnych, transportowych, logistycznych i informacyjnych oraz wskazania organu odpowiedzialnego za koordynację. Pomoc, której nie można szybko przyjąć, rozmieścić i wykorzystać, nie zmniejsza ryzyka w oczekiwanym czasie[697].

Zmiana skali zdarzenia może wymagać przekazania koordynacji albo rozszerzenia składu podmiotów uczestniczących. Przekazanie powinno być wyraźnym aktem organizacyjnym, a nie nieformalnym zanikiem aktywności dotychczasowego kierującego. Minimalny pakiet obejmuje aktualny obraz sytuacji, cele i priorytety, podjęte decyzje, stan zasobów, ryzyka dla personelu, zobowiązania wobec ludności oraz sprawy oczekujące rozstrzygnięcia. Jednocześnie trzeba zachować ciągłość dowodową i wskazać moment przejęcia odpowiedzialności. Dobrze przygotowany mechanizm umożliwia również

---

695 Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego 2025*, część A i część B, wersja 5.0 z 11 czerwca 2026 r., https://www.gov.pl/web/rcb/krajowy-plan-zarzadzania-kryzysowego, dostęp: 19.06.2026. ISO 22320:2018, *Security and resilience – Emergency management – Guidelines for incident management*, International Organization for Standardization, Geneva 2018.

696 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 574, art. 25). M. Kuliczkowski, *Dziedziny, zakres i zasady pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce*, Wiedza Obronna 2021, t. 275, nr 2, s. 29-42, DOI: 10.34752/2021-b275.

697 Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/UE z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (Dz.U. UE L 347 z 20.12.2013, s. 924-947, ze zm.). NATO, *Resilience, Civil Preparedness and Article 3*, Brussels, aktualizacja 2025, https://www.nato.int/en/what-we-do/deterrence-and-defence/resilience-civil-preparedness-and-article-3, dostęp: 19.06.2026.

deeskalację i zwrot z nadzwyczajnego rytmu pracy do zwykłych struktur administracyjnych[698].

Decyzje podejmowane przy niepełnej informacji powinny ujawniać założenia. Krótki zapis może wskazywać, jakie fakty uznano za potwierdzone, jakie hipotezy przyjęto roboczo, jaki skutek ma zostać uniknięty i kiedy decyzja podlega ponownej ocenie. Taki rejestr ogranicza pozorną pewność i ułatwia korektę, gdy zmieniają się dane. Nie chodzi o formalizowanie każdej czynności, lecz o dokumentowanie rozstrzygnięć wpływających na bezpieczeństwo, prawa ludzi i rozdział istotnych zasobów. Po zdarzeniu zapis pozwala odróżnić błąd wynikający z zaniedbania od racjonalnej decyzji podjętej w granicach dostępnej wiedzy[699].

Niedobór zasobów może wymuszać decyzje dystrybucyjne. Administracja powinna zawczasu określić kryteria pierwszeństwa dla transportu, energii awaryjnej, pomocy medycznej, miejsc przyjęcia lub sprzętu specjalistycznego. Kryteria muszą być związane z celem ochronnym, stosowane konsekwentnie i możliwe do wyjaśnienia. Niedopuszczalne jest zastępowanie ich presją medialną albo kolejnością zgłoszeń, jeżeli prowadziłoby to do pominięcia osób o większym ryzyku. Konieczne jest uwzględnienie skutków pośrednich: zasób skierowany do jednego obiektu może chronić mniejszą liczbę osób bezpośrednio, lecz podtrzymywać usługę niezbędną dla całego obszaru[700].

Reagowanie na incydent teleinformatyczny powinno być włączone do ogólnego systemu kierowania zdarzeniem, gdy wpływa na funkcję publiczną.

---

698 ISO 22320:2018, *Security and resilience – Emergency management – Guidelines for incident management*, International Organization for Standardization, Geneva 2018. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, art. 7-20. A. Boin, P. ’t Hart, E. Stern, B. Sundelius, *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*, 2nd ed., Cambridge University Press, Cambridge 2017.

699 ISO 22320:2018, *Security and resilience – Emergency management – Guidelines for incident management*, International Organization for Standardization, Geneva 2018. A. Boin, P. ’t Hart, E. Stern, B. Sundelius, *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*, 2nd ed., Cambridge University Press, Cambridge 2017. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 5, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 68 ust. 4, art. 74 i art. 146).

700 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 5, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 68 ust. 4, art. 74 i art. 146). United Nations Office for Disaster Risk Reduction, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030*, Geneva 2015, s. 14-25. ISO 22320:2018, *Security and resilience – Emergency management – Guidelines for incident management*, International Organization for Standardization, Geneva 2018.

Zespół techniczny ocenia charakter naruszenia, lecz decyzje o ograniczeniu usługi, uruchomieniu trybu ręcznego, zawiadomieniu ludności lub wstrzymaniu rozstrzygnięć należą do właściwego kierownictwa. Należy równolegle chronić dowody, integralność danych i ciągłość procesu administracyjnego. Przywrócenie dostępności nie jest wystarczające, jeżeli nie potwierdzono poprawności danych i uprawnień. Model ten zapobiega traktowaniu cyberincydentu jako problemu serwisowego, mimo że jego skutki mogą obejmować legalność decyzji i bezpieczeństwo ludzi[701].

Poniższy Rysunek 33 przedstawia cykl decyzyjny reagowania. Nie jest on liniową procedurą kończącą się wykonaniem. Informacja zwrotna powoduje ponowną kwalifikację, zmianę priorytetów albo uruchomienie dodatkowych zasobów. W centrum pozostają zasady legalności, proporcjonalności, ochrony ratowników, dokumentowania i poszanowania praw jednostki, które obowiązują także w warunkach presji.

[701] National Institute of Standards and Technology, *Incident Response Recommendations and Considerations for Cybersecurity Risk Management: A CSF 2.0 Community Profile*, NIST SP 800-61 Rev. 3, Gaithersburg 2025, DOI: 10.6028/NIST.SP.800-61r3. ISO 22301:2019, *Security and resilience – Business continuity management systems – Requirements*, International Organization for Standardization, Geneva 2019. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 574 ze zm.); Ustawa z dnia 29 maja 2026 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2026 r. poz. 815), w szczególności art. 3 pkt 1a-1g, pkt 2, 2b, 3 i 3a, art. 6e-6f, art. 6p-6r, art. 6ze-6zg, art. 6zi oraz art. 30-34 ustawy nowelizującej.



Rysunek 33. Cykl decyzyjny reagowania na sytuację kryzysową

Źródło: opracowanie własne na podstawie: International Organization for Standardization, *ISO 22320:2018, Security and resilience – Emergency management – Guidelines for incident management*, Geneva 2018; Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 574 ze zm.); A. Boin, P. 't Hart, E. Stern, B. Sundelius, *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*, 2nd ed., Cambridge University Press, Cambridge 2017.

Rysunek 33 pokazuje, że reagowanie wymaga częstego powrotu do rozpoznania. Działanie może zmieniać samo środowisko zdarzenia, a jego skutki uboczne mogą tworzyć nowe ryzyka. Właściwy rytm odpraw i raportowania powinien zapewniać aktualizację zamiaru bez generowania nadmiernej sprawozdawczości. Celem informacji jest podjęcie decyzji, a nie maksymalizacja liczby meldunków[702].

Tabela 26 porządkuje fazy reagowania z punktu widzenia decyzji kierowniczych, produktów informacyjnych i typowych błędów. Zestawienie może służyć jako narzędzie oceny procedur i ćwiczeń.

[702] ISO 22320:2018, *Security and resilience – Emergency management – Guidelines for incident management*, International Organization for Standardization, Geneva 2018. A. Boin, P. 't Hart, E. Stern, B. Sundelius, *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*, 2nd ed., Cambridge University Press, Cambridge 2017.

Tabela 26. Decyzje i produkty w reagowaniu kryzysowym

Etap	Kluczowa decyzja	Produkt informacyjny	Typowy błąd
Rozpoznanie	Czy sygnał jest wiarygodny i jaki ma wpływ?	Pierwsza ocena sytuacji	Oczekiwanie na pełne dane
Kwalifikacja	Jaki reżim i poziom działania uruchomić?	Kategoria zdarzenia i prognoza	Zbyt wczesne zamknięcie diagnozy
Ustalenie celu	Co ma zostać ochronione lub przywrócone?	Zamiar i priorytety	Lista czynności zamiast rezultatu
Mobilizacja	Jakie zdolności są potrzebne i dostępne?	Zestawienie sił i środków	Dysponowanie zasobem niepotwierdzonym
Wykonanie	Jak synchronizować działania i komunikację?	Plan działania i meldunki	Mikrozarządzanie z centrum
Korekta	Co zmieniło się i czego brakuje?	Aktualny wspólny obraz sytuacji	Brak aktualizacji zamiaru

Źródło: opracowanie własne na podstawie: International Organization for Standardization, *ISO 22320:2018, Security and resilience – Emergency management – Guidelines for incident management*, Geneva 2018; Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego 2025*, część A i część B, wersja 5.0 z 11 czerwca 2026 r., https://www.gov.pl/web/rcb/krajowy-plan-zarzadzania-kryzysowego, dostęp: 19.06.2026.

Tabela 26 uwidacznia znaczenie produktów informacyjnych. Każdy etap powinien kończyć się informacją wystarczającą dla następnej decyzji, a nie kompletnym opisem wszystkich działań. Zbyt rozbudowane formularze w pierwszej fazie opóźniają reakcję, natomiast nadmierne uproszczenie w fazie długotrwałej utrudnia kontrolę zasobów i rozliczalność. Procedury powinny więc przewidywać rosnący poziom szczegółowości wraz ze stabilizacją sytuacji[703].

Poniższy Rysunek 34 rozwija zagadnienie wspólnego obrazu sytuacji. Po lewej stronie wskazuje źródła danych, w centrum proces weryfikacji i syntezy, a po prawej odbiorców wykorzystujących informację do kierowania, koordynacji i komunikacji. Układ pokazuje, że informacja powinna

[703] ISO 22320:2018, *Security and resilience – Emergency management – Guidelines for incident management*, International Organization for Standardization, Geneva 2018. Federal Emergency Management Agency, *Homeland Security Exercise and Evaluation Program (HSEEP)*, U.S. Department of Homeland Security, Washington 2020, s. 1-10, 5-1–5-16.

krążyć w obie strony: wykonawcy raportują skutki decyzji, a centrum przekazuje aktualne priorytety.



Rysunek 34. Wspólny obraz sytuacji jako podstawa koordynacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie: International Organization for Standardization, *ISO 22320:2018, Security and resilience – Emergency management – Guidelines for incident management*, Geneva 2018; Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego 2025*, część A i część B, wersja 5.0 z 11 czerwca 2026 r., https://www.gov.pl/web/rcb/krajowy-plan-zarzadzania-kryzysowego, dostęp: 19.06.2026.

Rysunek 34 podkreśla rolę weryfikacji. W sytuacjach dynamicznych ta sama informacja może być powielana przez wiele kanałów i błędnie traktowana jako wielokrotne potwierdzenie. Należy rejestrować źródło pierwotne, stopień pewności i czas aktualizacji. Wspólny obraz sytuacji nie musi oznaczać identycznego zakresu dostępu dla wszystkich uczestników; powinien natomiast zapewniać zgodność co do podstawowych faktów i priorytetów[704].

6.3. OCHRONA LUDNOŚCI I OBRONA CYWILNA

Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. stworzyła kompleksową podstawę prawną ochrony ludności i obrony cywilnej, obowiązującą zasadniczo od 1 stycznia 2025 r. Ochrona ludności została zdefiniowana jako system organów

[704] ISO 22320:2018, *Security and resilience – Emergency management – Guidelines for incident management*, International Organization for Standardization, Geneva 2018. National Institute of Standards and Technology, *Incident Response Recommendations and Considerations for Cybersecurity Risk Management: A CSF 2.0 Community Profile*, NIST SP 800-61 Rev. 3, Gaithersburg 2025, DOI: 10.6028/NIST.SP.800-61r3.

administracji, podmiotów i zasobów służący ochronie życia i zdrowia ludzi, mienia, infrastruktury niezbędnej do zaspokojenia potrzeb bytowych, dóbr kultury oraz środowiska w sytuacji zagrożenia. Definicja ta wyraźnie przesuwa akcent z pojedynczej służby na wielopodmiotową zdolność państwa[705].

Ochrona ludności ma charakter stały. Nie jest uruchamiana dopiero po ogłoszeniu stanu nadzwyczajnego i nie ogranicza się do ratownictwa. Obejmuje wykrywanie zagrożeń, ostrzeganie, zapewnienie schronienia i podstawowych warunków bytowych, ewakuację, pomoc humanitarną, edukację, gromadzenie zasobów oraz utrzymanie usług publicznych. W ten sposób łączy działania administracyjne, ratownicze, społeczne, infrastrukturalne i informacyjne[706].

Obrona cywilna została powiązana z zadaniami humanitarnymi określonymi w Protokole dodatkowym I do Konwencji Genewskich. Z chwilą wprowadzenia stanu wojennego i w czasie wojny ochrona ludności staje się obroną cywilną, a organy, podmioty i zasoby ochrony ludności uzyskują odpowiedni status w tym reżimie. Konstrukcja zapewnia ciągłość instytucjonalną: system budowany w czasie pokoju ma zostać wykorzystany w warunkach konfliktu zbrojnego, zamiast być tworzony od początku[707].

Ciągłość nie oznacza jednak braku różnic. Obrona cywilna funkcjonuje w reżimie międzynarodowego prawa humanitarnego, które określa zadania, znaki rozpoznawcze i ochronę personelu, organizacji oraz obiektów. Administracja musi zatem zadbać o właściwe wyznaczenie, ewidencję, szkolenie i oznaczenie personelu oraz o dokumentowanie przeznaczenia zasobów. Status ochronny nie wynika wyłącznie z krajowej nazwy jednostki, lecz z rzeczywistego wykonywania zadań humanitarnych i przestrzegania warunków prawa konfliktów zbrojnych[708].

---

705 Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907 ze zm., art. 1-8).

706 Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907 ze zm., art. 1-8). Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, art. 70-86.

707 Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, art. 117-151. Protokół dodatkowy do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I), sporządzony w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. (Dz.U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175, art. 61-67).

708 Protokół dodatkowy do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I), sporządzony w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. (Dz.U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175, art. 61-67). Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, art. 117-151.

Podstawową funkcją systemu jest wykrywanie zagrożeń. Ustawa zakłada jego ciągłe funkcjonowanie i łączy dane z wielu systemów, służb i podmiotów. Wykrycie nie jest jeszcze ostrzeżeniem; wymaga interpretacji, ustalenia obszaru i oceny prawdopodobnego skutku. Błąd na tym etapie może prowadzić zarówno do zaniechania, jak i do nadmiernego alarmowania, które osłabia zaufanie i zwiększa ryzyko ignorowania kolejnych komunikatów[709].

Powiadamianie, ostrzeganie i alarmowanie powinny tworzyć spójną architekturę wielokanałową. Syreny, komunikaty telefoniczne, radio, telewizja, strony urzędowe, media społecznościowe i bezpośrednie działania służb mają różny zasięg oraz odporność na awarie. Administracja powinna określić kanał podstawowy i zapasowy, zadbać o zgodność treści oraz regularnie testować dostępność. Szczególne znaczenie ma możliwość działania przy przeciążeniu sieci i braku energii[710].

Obowiązki ludności po otrzymaniu alarmu nie zwalniają administracji z odpowiedzialności za jakość komunikatu. Ustawa oczekuje podjęcia działań przygotowujących, ograniczania skutków, przekazywania informacji innym osobom oraz zachowania zgodnego z komunikatem. Aby obowiązki te były wykonalne, komunikat musi być jednoznaczny, aktualny i dostosowany do realnych możliwości adresatów. Polecenie niemożliwe do wykonania może zwiększyć chaos i nierówność ochrony[711].

Ewakuacja jest przedsięwzięciem logistycznym i społecznym. Plan powinien wskazywać drogi, środki transportu, miejsca przyjęcia, zabezpieczenie mienia, odpowiedzialnych koordynatorów i sposób powiadamiania. Konieczne jest uwzględnienie osób wymagających transportu medycznego, dzieci, seniorów, osób pozbawionych samochodu, właścicieli zwierząt oraz zakładów, których nie można bezpiecznie opuścić bez uprzedniego wygaszenia procesów[712].

Decyzja o ewakuacji wymaga porównania ryzyka pozostania i ryzyka przemieszczania. W niektórych scenariuszach bezpieczniejsze jest schronienie na miejscu, szczególnie gdy zagrożenie jest krótkotrwałe, drogi są niedostępne

---

709 Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, art. 70-86.

710 Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, art. 70-86. NATO, *Resilience, Civil Preparedness and Article 3*, Brussels, aktualizacja 2025, https://www.nato.int/en/what-we-do/deterrence-and-defence/resilience-civil-preparedness-and-article-3, dostęp: 19.06.2026.

711 Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, art. 58-69.

712 Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, art. 38-44.

albo transport zwiększa ekspozycję. Plan powinien więc przewidywać kryteria wyboru, a komunikacja wyjaśniać, dlaczego zastosowano określony wariant. Uniwersalne polecenie ewakuacji bez analizy może przenieść zagrożenie na drogi i miejsca przyjęcia[713].

Miejsca przyjęcia ludności muszą zapewniać nie tylko powierzchnię noclegową. Potrzebne są woda, żywność, sanitariaty, opieka medyczna, rejestracja, ochrona danych, bezpieczeństwo, wsparcie psychologiczne i informacja o dalszych działaniach. Należy także przewidzieć rozdzielenie grup wymagających szczególnej ochrony, możliwość przyjęcia zwierząt oraz warunki utrzymania porządku bez nadmiernej ingerencji w prywatność[714].

Schronienie jest odrębną zdolnością ochronną. Ustawa reguluje budowle ochronne, ukrycia i miejsca doraźnego schronienia, ich ewidencję, utrzymanie i oznakowanie. Administracja powinna znać rzeczywistą pojemność, stan techniczny, dostępność oraz czas przygotowania obiektów. Sama liczba miejsc w ewidencji nie jest wystarczająca, jeżeli mieszkańcy nie znają lokalizacji albo obiekt nie może zostać szybko otwarty i wyposażony[715].

Organizacja miejsc doraźnego schronienia może wymagać decyzji administracyjnych dotyczących przystosowania lub udostępnienia nieruchomości. Jest to przykład władczego instrumentu służącego ochronie ludności, który wymaga szczególnie starannego określenia przesłanek, zakresu i odpowiedzialności za stan obiektu. Natychmiastowa wykonalność decyzji może być konieczna, ale nie eliminuje obowiązku dokumentowania i późniejszej kontroli legalności[716].

Pomoc humanitarna i doraźna powinna być oparta na rozpoznaniu potrzeb, a nie wyłącznie na dostępności darów. Nadmiar nieprzydatnych produktów obciąża magazyny i transport, podczas gdy brakuje leków, środków higienicznych albo wsparcia dla osób zależnych. Administracja powinna

---

713 ISO 22320:2018, *Security and resilience – Emergency management – Guidelines for incident management*, International Organization for Standardization, Geneva 2018. Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, art. 38-44.

714 Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907 ze zm., art. 1-8). United Nations Office for Disaster Risk Reduction, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, Geneva 2015, s. 14-25.

715 Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, art. 87-116.

716 Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, art. 87-116. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 5, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 68 ust. 4, art. 74 i art. 146).

publikować listy potrzeb, wyznaczać punkty zbiórki, kontrolować jakość i kierować spontaniczną pomoc do zorganizowanego systemu dystrybucji[717].

Ochrona ludności wymaga uwzględnienia grup szczególnie wrażliwych. Kryterium nie może ograniczać się do formalnego orzeczenia o niepełnosprawności. Wrażliwość może wynikać z wieku, stanu zdrowia, izolacji, bariery językowej, ubóstwa, braku transportu lub zależności od urządzeń medycznych. Rejestry i plany wsparcia muszą respektować ochronę danych oraz unikać stygmatyzacji, a jednocześnie umożliwiać skuteczne dotarcie z pomocą[718].

Edukacja i samoorganizacja społeczna wzmacniają system, ale nie mogą służyć przerzucaniu odpowiedzialności państwa na obywateli. Wymóg przygotowania gospodarstwa domowego ma sens tylko wtedy, gdy administracja zapewnia wiarygodne instrukcje, dostęp do ostrzegania i wsparcie osób, które nie są w stanie samodzielnie zgromadzić zasobów. Odporność społeczna jest relacją opartą na zaufaniu i współdziałaniu, a nie substytutem usług publicznych[719].

Podmioty ochrony ludności obejmują służby publiczne, organizacje społeczne, podmioty lecznicze, przedsiębiorców i inne jednostki posiadające przydatne zdolności. Włączenie podmiotu do systemu powinno określać zadania, finansowanie, gotowość, zasady użycia zasobów i odpowiedzialność. Sama deklaracja współpracy bez zweryfikowania możliwości technicznych i kadrowych może prowadzić do uwzględnienia w planie zdolności, która nie istnieje[720].

Porozumienia i decyzje o uznaniu za podmiot ochrony ludności wymagają aktualizacji wraz ze zmianą zasobów i profilu działalności. Administracja powinna prowadzić przeglądy, testy łączności i ćwiczenia z udziałem

---

717 Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, art. 23-36. Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/UE z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (Dz.U. UE L 347 z 20.12.2013, s. 924-947, ze zm.).

718 United Nations Office for Disaster Risk Reduction, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, Geneva 2015, s. 14-25. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 5, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 68 ust. 4, art. 74 i art. 146).

719 Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, art. 51-57. A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration*, Public Administration 2016, vol. 94, no. 2, s. 289-298, DOI: 10.1111/padm.12264.

720 Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907 ze zm.).

podmiotów zewnętrznych. Szczególnie ważna jest interoperacyjność sprzętu, procedur i informacji, ponieważ zdolności wysokiej jakości, ale niekompatybilne z systemem publicznym, mogą być trudne do wykorzystania[721].

Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej stanowi podstawę finansowania systemu i powinien łączyć wieloletnie priorytety z przejrzystym podziałem środków. Ustawa przewiduje wydatki na zasoby, sprzęt teleinformatyczny, bazy magazynowe, infrastrukturę, budowle ochronne, szkolenia i edukację. Wymaga to podejścia portfelowego: zakup musi być powiązany z utrzymaniem, personelem, serwisem, magazynowaniem i przewidywanym okresem eksploatacji[722].

Rejestracja osób ewakuowanych i korzystających z pomocy służy łączeniu rodzin, planowaniu zaopatrzenia oraz identyfikacji osób zaginionych, ale tworzy również ryzyko dla prywatności. Zakres danych powinien wynikać z celu, dostęp powinien być ograniczony, a informacje przekazywane między podmiotami w sposób udokumentowany. Szczególnej ochrony wymagają dane o zdrowiu, miejscu pobytu dzieci i osób zagrożonych przemocą. System powinien umożliwiać korektę błędów i łączenie wpisów dotyczących tej samej osoby, ponieważ duplikaty mogą zniekształcać zapotrzebowanie i utrudniać poszukiwania. Po ustaniu celu dane należy archiwizować albo usuwać zgodnie z właściwym reżimem prawnym[723].

Długotrwały pobyt zbiorowy wymaga nadzoru sanitarnego i epidemiologicznego. Zagęszczenie, ograniczona wentylacja, wspólne sanitariaty i przerwanie leczenia chorób przewlekłych mogą szybko stworzyć zagrożenie wtórne. Organizator powinien zapewnić segregację medyczną, izolację w uzasadnionych przypadkach, dostęp do leków, bezpieczną wodę, gospodarkę odpadami i możliwość zgłaszania objawów. Ważne jest także przeciwdziałanie

---

721 Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907 ze zm.). ISO 22320:2018, *Security and resilience – Emergency management – Guidelines for incident management*, International Organization for Standardization, Geneva 2018.

722 Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, art. 152-157. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm., art. 44, art. 126-152).

723 Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, art. 38-44. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 5, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 68 ust. 4, art. 74 i art. 146). ISO 22320:2018, *Security and resilience – Emergency management – Guidelines for incident management*, International Organization for Standardization, Geneva 2018.

przemocy, wykorzystywaniu i konfliktom w miejscu przyjęcia. Standard ochrony nie może ograniczać się do liczby łóżek; powinien obejmować bezpieczeństwo fizyczne, zdrowotne i informacyjne przez cały okres funkcjonowania obiektu[724].

Współdziałanie cywilno-wojskowe w ochronie ludności wymaga rozdzielenia odpowiedzialności i zachowania humanitarnego charakteru obrony cywilnej. Władze cywilne określają potrzeby ludności i priorytety usług, natomiast wojsko może udostępniać zdolności transportowe, inżynieryjne, logistyczne, medyczne lub rozpoznawcze. Plan powinien wskazywać tryb wnioskowania, punkt przyjęcia wsparcia, zasady łączności, ochrony informacji i zakończenia zadania. W warunkach konfliktu dodatkowego znaczenia nabiera rozróżnienie formacji obrony cywilnej od podmiotów wykonujących zadania bojowe, ponieważ ochrona przewidziana prawem międzynarodowym zależy od respektowania statusu, oznaczeń i przeznaczenia[725].

Spontaniczni wolontariusze i nieformalna pomoc społeczna mogą istotnie zwiększyć zdolność systemu, lecz wymagają bezpiecznego włączenia. Administracja powinna przewidzieć punkt rejestracji, weryfikację kwalifikacji, przydział zadań, instruktaż, wyposażenie ochronne, nadzór i ewidencję czasu pracy. Zadania o wysokim ryzyku lub wymagające uprawnień nie mogą być powierzane wyłącznie na podstawie deklarowanej gotowości. Jednocześnie nadmierna biurokracja może wypchnąć pomoc poza system. Rozwiązaniem jest wcześniejsze przygotowanie prostych procedur i współpraca

[724] Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907 ze zm., art. 1-8). Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, art. 23-36. United Nations Office for Disaster Risk Reduction, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, Geneva 2015, s. 14-25.

[725] Protokół dodatkowy do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I), sporządzony w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. (Dz.U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175, art. 61-67). Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, art. 117-151. NATO, *Resilience, Civil Preparedness and Article 3*, Brussels, aktualizacja 2025, https://www.nato.int/en/what-we-do/deterrence-and-defence/resilience-civil-preparedness-and-article-3, dostęp: 19.06.2026.

z organizacjami, które potrafią przejąć koordynację określonych grup wolontariuszy oraz zapewnić im ubezpieczenie i wsparcie[726].

Poniższy Rysunek 35 przedstawia relację ochrony ludności i obrony cywilnej jako ustawowe przejście, a nie dwa niezależne systemy. Po lewej stronie znajduje się system działający w czasie pokoju i zagrożeń niemilitarnych, po prawej reżim obrony cywilnej w stanie wojennym i czasie wojny. Dolna warstwa pokazuje ciągłość organów, podmiotów, zasobów, planów i szkoleń.



Rysunek 35. Relacja ochrony ludności i obrony cywilnej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907 ze zm.); Protokół dodatkowy do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I), sporządzony w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. (Dz.U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175).

Rysunek 35 wskazuje, że przygotowanie obrony cywilnej rozpoczyna się w czasie pokoju. Jeżeli ewidencje, łączność, schronienie, ewakuacja i zasoby nie funkcjonują w codziennej ochronie ludności, nie zostaną wiarygodnie uruchomione w czasie wojny. Jednocześnie przejście wymaga przygotowania prawnego: właściwego statusu personelu, oznaczeń, dokumentów i zasad współpracy z władzami wojskowymi[727].

Tabela 27 porządkuje podstawowe zdolności ochrony ludności i wskazuje ich rezultat oraz szczególne wymaganie jakościowe. Zdolności te powinny

[726] Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907 ze zm., art. 1-8). Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, art. 51-57. Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/UE z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (Dz.U. UE L 347 z 20.12.2013, s. 924-947, ze zm.).

[727] Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, art. 117-151. Protokół dodatkowy do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I), sporządzony w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. (Dz.U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175, art. 61-67).

być analizowane łącznie, ponieważ brak jednego elementu może osłabić całą sekwencję ochrony.

Tabela 27. Podstawowe zdolności ochrony ludności i obrony cywilnej

Zdolność	Oczekiwany rezultat	Wymaganie jakościowe	Przykładowy miernik
Wykrywanie	Wczesne rozpoznanie zagrożenia	Ciągłość i weryfikacja źródeł	Czas od sygnału do potwierdzenia
Ostrzeganie i alarmowanie	Dotarcie z jednoznacznym komunikatem	Wielokanałowość i dostępność	Odsetek ludności objętej komunikatem
Ewakuacja	Bezpieczne przemieszczenie i przyjęcie	Transport grup wrażliwych i ochrona mienia	Czas uruchomienia oraz liczba miejsc
Schronienie	Ograniczenie ekspozycji ludności	Znana lokalizacja i gotowość obiektu	Liczba sprawnych miejsc ochrony
Ratownictwo i pomoc	Ochrona życia, zdrowia i warunków bytowych	Koordynacja medyczna, społeczna i logistyczna	Czas dotarcia i ciągłość zaopatrzenia
Obrona cywilna	Humanitarna ochrona w konflikcie zbrojnym	Status personelu i zgodność z prawem humanitarnym	Odsetek wyznaczonego i przeszkolonego personelu

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907 ze zm.); Protokół dodatkowy do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I), sporządzony w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. (Dz.U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175).

Tabela 27 pokazuje, że mierniki powinny dotyczyć rezultatu i gotowości, nie samej liczby działań. Liczba wysłanych komunikatów nie mówi, czy zostały zrozumiane; liczba obiektów nie potwierdza ich sprawności; liczba przeszkolonych osób nie przesądza o dostępności w chwili zagrożenia. System oceny powinien łączyć dane ilościowe z testami funkcjonalnymi i informacją zwrotną od ludności[728].

[728] Federal Emergency Management Agency, *Homeland Security Exercise and Evaluation Program (HSEEP)*, U.S. Department of Homeland Security, Washington 2020, s. 1-10, 5-1–5-16. Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, art. 51-57.

6.4. USUWANIE SKUTKÓW ZAGROŻEŃ ORAZ ODTWARZANIE ZASOBÓW I INFRASTRUKTURY

Usuwanie skutków rozpoczyna się jeszcze podczas reagowania, lecz posiada odrębny cel: przywrócenie warunków bezpiecznego życia i funkcjonowania instytucji. Nie może być utożsamiane z zakończeniem działań ratowniczych. Obejmuje ocenę szkód, przywracanie usług, pomoc mieszkańcom, naprawę infrastruktury, odbudowę zdolności administracji oraz redukcję podatności ujawnionych przez zdarzenie. Proces może trwać miesiące lub lata i wymaga innego rytmu zarządzania niż faza natychmiastowa[729].

Pierwszym warunkiem jest bezpieczny dostęp do obszaru i wiarygodna ocena szkód. Zespół oceniający powinien rozróżnić uszkodzenie fizyczne, utratę funkcji, ryzyko wtórne oraz potrzeby ludności. Obiekt może wyglądać na nieuszkodzony, a mimo to nie działać z powodu braku zasilania, personelu lub połączenia z innym systemem. Ocena funkcjonalna jest zatem równie ważna jak inwentaryzacja materialna[730].

Dokumentowanie szkód powinno korzystać z jednolitych kategorii, danych przestrzennych, fotografii, czasu i wskazania źródła. Niespójne formularze utrudniają agregację, przyznawanie pomocy i kontrolę wydatków. Jednocześnie procedura nie może być na tyle skomplikowana, aby opóźniała pomoc doraźną. Warto rozdzielić szybką ocenę operacyjną od szczegółowej wyceny finansowej i technicznej[731].

Priorytety odtwarzania powinny wynikać z funkcji, nie z widoczności obiektu. W pierwszej kolejności przywraca się kierowanie, łączność, wodę, energię, zdrowie, transport ratowniczy i usługi niezbędne dla grup zależnych. Kryteria powinny uwzględniać czas do wystąpienia nieodwracalnych skutków,

---

729 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 574, art. 2-5). United Nations Office for Disaster Risk Reduction, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, Geneva 2015, s. 14-25.

730 Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego 2025*, część A i część B, wersja 5.0 z 11 czerwca 2026 r., https://www.gov.pl/web/rcb/krajowy-plan-zarzadzania-kryzysowego, dostęp: 19.06.2026. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2557 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie odporności podmiotów krytycznych (Dz.U. UE L 333 z 27.12.2022, s. 164-198).

731 Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego 2025*, część A i część B, wersja 5.0 z 11 czerwca 2026 r., https://www.gov.pl/web/rcb/krajowy-plan-zarzadzania-kryzysowego, dostęp: 19.06.2026. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm., art. 44, art. 126-152).

liczbę osób zależnych, brak zamiennika i możliwość skutków kaskadowych. Decyzje wymagają uzasadnienia, ponieważ wpływają na rozdział ograniczonych zasobów[732].

Odtworzenie może przebiegać etapowo. Funkcja tymczasowa pozwala zmniejszyć skutki, zanim zostanie ukończona trwała naprawa: dostawa wody cysternami, mobilny punkt medyczny, most tymczasowy, zapasowy kanał łączności lub praca urzędu w innej lokalizacji. Rozwiązanie tymczasowe musi jednak posiadać standard bezpieczeństwa i termin przeglądu, aby nie stało się trwałym stanem obniżonej jakości[733].

Przywrócenie usług cyfrowych wymaga walidacji danych i konfiguracji. Szybkie uruchomienie systemu bez sprawdzenia integralności może odtworzyć błąd, złośliwe oprogramowanie albo nieaktualne uprawnienia. Należy określić punkt odtworzenia, przeprowadzić test funkcjonalny, potwierdzić kompletność rejestrów i udokumentować decyzję o powrocie do pracy. Szczególnie ważne są systemy wspierające wypłatę świadczeń, ewidencję ludności i koordynację zasobów[734].

Pomoc dla ludności obejmuje więcej niż świadczenia pieniężne. Potrzebne mogą być mieszkania zastępcze, opieka zdrowotna, wsparcie psychologiczne, pomoc prawna, edukacja, transport i odtworzenie dokumentów. Administracja powinna ograniczać konieczność wielokrotnego przekazywania tych samych danych różnym instytucjom oraz zapewnić punkty kompleksowej obsługi. Długotrwała złożoność procedur może pogłębiać skutki społeczne kryzysu[735].

---

732 Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej 2023 – tekst jednolity*, Warszawa 2023, s. 5-16. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, art. 3 pkt 2-3, art. 5b i art. 6.

733 ISO 22301:2019, *Security and resilience – Business continuity management systems – Requirements*, International Organization for Standardization, Geneva 2019. United Nations Office for Disaster Risk Reduction, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030*, Geneva 2015, s. 14-25.

734 National Institute of Standards and Technology, *Incident Response Recommendations and Considerations for Cybersecurity Risk Management: A CSF 2.0 Community Profile*, NIST SP 800-61 Rev. 3, Gaithersburg 2025, DOI: 10.6028/NIST.SP.800-61r3. ISO 22301:2019, *Security and resilience – Business continuity management systems – Requirements*, International Organization for Standardization, Geneva 2019.

735 United Nations Office for Disaster Risk Reduction, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030*, Geneva 2015, s. 14-25. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 5, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 68 ust. 4, art. 74 i art. 146).

Wsparcie psychologiczne powinno obejmować mieszkańców i personel reagujący. Skutki stresu mogą ujawniać się po zakończeniu fazy operacyjnej, wpływać na zdrowie, absencję i zdolność podejmowania decyzji. Organizacja pracy powinna przewidywać rotację, odpoczynek, dostęp do profesjonalnej pomocy i ochronę przed stygmatyzacją. Zaniedbanie dobrostanu kadr osłabia zdolność do długotrwałej odbudowy[736].

Odbudowa gospodarcza i społeczna wymaga współpracy z przedsiębiorcami, organizacjami społecznymi i instytucjami finansowymi. Małe przedsiębiorstwa mogą być kluczowe dla lokalnych usług, a równocześnie najbardziej podatne na długą przerwę. Pomoc publiczna powinna być projektowana tak, aby przywracać funkcje i miejsca pracy, zachowując przejrzystość, równe traktowanie i kontrolę wykorzystania środków[737].

Odbudowa infrastruktury powinna uwzględniać zasadę „build back better", czyli odtworzenie w sposób ograniczający przyszłe ryzyko. Nie zawsze oznacza to droższą technologię; może polegać na zmianie lokalizacji, podniesieniu urządzeń, rozdzieleniu zależności, zapewnieniu alternatywnej trasy lub uproszczeniu procedury. Bez analizy przyczyn odtworzenie do stanu sprzed zdarzenia odtwarza również wcześniejszą podatność[738].

Zasada ta wymaga rozróżnienia przyczyny bezpośredniej i systemowej. Powódź może uszkodzić serwerownię, ale systemową przyczyną utraty usługi może być brak lokalizacji zapasowej. Awaria energii może zatrzymać wodociąg, lecz przyczyną długiej przerwy jest brak paliwa lub niewłaściwy test agregatu.

---

736 A. Boin, P. 't Hart, E. Stern, B. Sundelius, *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*, 2nd ed., Cambridge University Press, Cambridge 2017. United Nations Office for Disaster Risk Reduction, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, Geneva 2015, s. 14-25.

737 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm., art. 44, art. 126-152). OECD, *Recommendation of the Council on the Governance of Critical Risks*, OECD/LEGAL/0405, Paris 2014.

738 United Nations Office for Disaster Risk Reduction, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, Geneva 2015, s. 14-25. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2557 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie odporności podmiotów krytycznych (Dz.U. UE L 333 z 27.12.2022, s. 164-198).

Analiza przyczyn powinna prowadzić do zmian organizacyjnych, technicznych i kontraktowych, a nie jedynie do naprawy uszkodzonego elementu[739].

Finansowanie odbudowy wymaga równowagi między szybkością i kontrolą. Procedury awaryjne mogą upraszczać zakupy, ale nie eliminują obowiązku celowości, oszczędności i dokumentowania. Należy rozdzielić wydatki natychmiastowe, tymczasowe i inwestycyjne oraz ustanowić mechanizm zatwierdzania zmian zakresu. Przejrzystość jest szczególnie ważna przy dużej presji społecznej i ograniczonej konkurencji dostawców[740].

Administracja powinna śledzić pełny koszt odtworzenia, w tym utrzymanie rozwiązań tymczasowych, serwis, koszty personelu i utracone możliwości. Skupienie wyłącznie na wartości inwestycji może prowadzić do wyboru rozwiązania, którego eksploatacja przekracza możliwości jednostki. Ocena całego cyklu życia powinna być częścią decyzji dotyczącej odbudowy, zwłaszcza w infrastrukturze cyfrowej i specjalistycznym sprzęcie[741].

Ochrona infrastruktury krytycznej, w aktualnym stanie prawnym, oznacza działania zmierzające do zapewnienia jej funkcjonalności, ciągłości działania i integralności. Operator infrastruktury krytycznej ma obowiązek prowadzenia bieżącej analizy zagrożeń, wdrażania rozwiązań w zakresie bezpieczeństwa fizycznego, technicznego, osobowego, cyberbezpieczeństwa, bezpieczeństwa prawnego oraz ciągłości działania i odtwarzania, w tym utrzymywania własnych systemów rezerwowych zapewniających funkcjonalność infrastruktury do czasu jej pełnego odtworzenia. Administracja nie powinna więc ograniczać się do kontaktu z właścicielem obiektu po zdarzeniu. Musi wcześniej znać właściwy organ identyfikujący infrastrukturę krytyczną, operatora, koordynatora ochrony infrastruktury krytycznej, zasady wymiany

739 ISO 22301:2019, *Security and resilience – Business continuity management systems – Requirements*, International Organization for Standardization, Geneva 2019. Federal Emergency Management Agency, *Homeland Security Exercise and Evaluation Program (HSEEP)*, U.S. Department of Homeland Security, Washington 2020, s. 1-10, 5-1–5-16.

740 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm., art. 44, art. 126-152). Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 5, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 68 ust. 4, art. 74 i art. 146).

741 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm., art. 44, art. 126-152). ISO 22301:2019, *Security and resilience – Business continuity management systems – Requirements*, International Organization for Standardization, Geneva 2019.

informacji, priorytety odtworzenia, ograniczenia wynikające z ochrony informacji niejawnych oraz potencjalny wpływ zakłócenia na usługę kluczową[742].

Wzajemne zależności powodują, że kolejność odbudowy powinna być koordynowana między sektorami. Przywrócenie energii może wymagać transportu paliwa, transport zależy od dróg, a drogi od odwodnienia i łączności. Wspólna mapa zależności umożliwia wskazanie wąskich gardeł i uniknięcie sytuacji, w której kilka podmiotów czeka na zasób kontrolowany przez innego uczestnika[743].

Odtwarzanie dokumentacji i zdolności prawnej urzędu jest odrębnym zadaniem odbudowy. Zniszczenie akt, pieczęci, certyfikatów, urządzeń uwierzytelniających albo systemów rejestrowych może uniemożliwić legalne prowadzenie spraw mimo sprawnego budynku. Należy ustalić, które dane można odtworzyć z kopii, które wymagają ponownego pozyskania, jak oznaczać luki i w jaki sposób informować strony o wpływie zakłócenia na terminy. Szczególnie ważna jest ciągłość pełnomocnictw, upoważnień i podpisu elektronicznego. Przywrócenie obsługi bez potwierdzenia podstaw kompetencyjnych i integralności akt mogłoby wygenerować wtórną falę wadliwych rozstrzygnięć[744]. W przypadku infrastruktury powiązanej z usługą kluczową kolejność odbudowy powinna uwzględniać nie tylko skutki lokalne, lecz także możliwość wystąpienia incydentu istotnego u podmiotu krytycznego oraz skutki międzysektorowe.

Decyzje o odbudowie mogą wymagać zmiany lokalizacji funkcji lub ograniczenia ponownego zagospodarowania terenu szczególnie narażonego. Takie rozstrzygnięcia ingerują w interesy właścicieli, przedsiębiorców i wspólnot lokalnych, dlatego wymagają przejrzystych kryteriów, konsultacji

---

742 Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, art. 3 pkt 2-3. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej 2023 – tekst jednolity*, Warszawa 2023, s. 5-16.

743 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2557 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie odporności podmiotów krytycznych (Dz.U. UE L 333 z 27.12.2022, s. 164-198). Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej 2023 – tekst jednolity*, Warszawa 2023, s. 5-16.

744 ISO 22301:2019, *Security and resilience – Business continuity management systems – Requirements*, International Organization for Standardization, Geneva 2019. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 5, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 68 ust. 4, art. 74 i art. 146). National Institute of Standards and Technology, *Incident Response Recommendations and Considerations for Cybersecurity Risk Management: A CSF 2.0 Community Profile*, NIST SP 800-61 Rev. 3, Gaithersburg 2025, DOI: 10.6028/NIST.SP.800-61r3.

oraz powiązania z instrumentami planowania przestrzennego i finansowania. Odbudowa nie może polegać na powtarzaniu inwestycji w miejscu, w którym ryzyko pozostaje nieakceptowalne, lecz również nie powinna arbitralnie przerzucać kosztu bezpieczeństwa na pojedyncze osoby. Potrzebne są warianty obejmujące zabezpieczenie, relokację, wykup, kompensację i stopniowe wycofanie funkcji[745].

Presja czasu i duża wartość zamówień zwiększają ryzyko nadużyć w odbudowie. Uproszczenia proceduralne powinny być równoważone kontrolą konfliktów interesów, publikowaniem podstaw wyboru, rozdzieleniem zamawiania od odbioru oraz dokumentowaniem zmian zakresu i ceny. Niezbędne jest także przeciwdziałanie wielokrotnemu finansowaniu tej samej szkody z różnych źródeł. Kontrola nie może paraliżować napraw, lecz powinna koncentrować się na punktach o największym ryzyku finansowym i reputacyjnym. Przejrzystość wspiera zaufanie mieszkańców i zmniejsza podatność procesu odbudowy na dezinformację oraz zarzuty nierównego traktowania[746].

Odbudowa powinna obejmować środowisko i dziedzictwo kulturowe, nawet gdy nie są one pierwszym elementem minimum operacyjnego. Skażenie gleby i wód, odpady niebezpieczne, utrata siedlisk lub uszkodzenie zabytków mogą wywoływać długotrwałe skutki zdrowotne, ekonomiczne i społeczne. Potrzebna jest ocena specjalistyczna, zabezpieczenie dowodów, priorytety konserwatorskie i konsultacja ze społecznością. Udział mieszkańców jest ważny także przy projektowaniu funkcjonalnym odbudowanej przestrzeni: pozwala rozpoznać rzeczywiste bariery, lokalne zależności i ryzyka,

[745] United Nations Office for Disaster Risk Reduction, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, Geneva 2015, s. 14-25. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm., art. 44, art. 126-152). Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 5, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 68 ust. 4, art. 74 i art. 146).

[746] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm., art. 44, art. 126-152). OECD, *Recommendation of the Council on the Governance of Critical Risks*, OECD/LEGAL/0405, Paris 2014. A. Boin, P. 't Hart, E. Stern, B. Sundelius, *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*, 2nd ed., Cambridge University Press, Cambridge 2017.

których nie ujawnia dokumentacja techniczna. Odbudowa odporna powinna więc łączyć wiedzę ekspercką z doświadczeniem użytkowników[747].

Poniższy Rysunek 36 przedstawia proces odtwarzania od oceny szkód do wzrostu odporności. Każdy etap ma inny produkt decyzyjny: ocenę funkcjonalną, listę priorytetów, plan usług tymczasowych, program odbudowy i zestaw zmian redukujących podatność. Dolny pas wskazuje kryteria, które powinny być stosowane przez cały proces.



Rysunek 36. Model usuwania skutków i odtwarzania zasobów oraz infrastruktury

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 574 ze zm.); Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej 2023 – tekst jednolity*, Warszawa 2023; United Nations Office for Disaster Risk Reduction, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, Geneva 2015.

Rysunek 36 podkreśla, że pełna funkcja nie zawsze powinna być celem pierwszego etapu. Bezpieczne przywrócenie minimum operacyjnego może przynieść większą korzyść niż długie oczekiwanie na rozwiązanie docelowe. Warunkiem jest jednak świadome zarządzanie degradacją: określenie ograniczeń, ryzyka, czasu obowiązywania i kryteriów przejścia do kolejnego etapu[748].

[747] United Nations Office for Disaster Risk Reduction, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, Geneva 2015, s. 14-25. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 5, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 68 ust. 4, art. 74 i art. 146). Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907 ze zm., art. 1-8).

[748] ISO 22301:2019, *Security and resilience – Business continuity management systems – Requirements*, International Organization for Standardization, Geneva 2019. United Nations Office for Disaster Risk Reduction, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, Geneva 2015, s. 14-25.

Tabela 28 syntetyzuje etapy odtwarzania oraz przypisuje im pytania kontrolne i przykładowe produkty. Może służyć do przeglądu planów odbudowy infrastruktury i usług publicznych.

Tabela 28. Etapy odtwarzania zasobów i infrastruktury

Etap	Pytanie kontrolne	Produkt	Kryterium zakończenia
Ocena szkód	Co jest bezpieczne, sprawne i dostępne?	Ocena operacyjna i mapa skutków	Potwierdzony zakres oraz ryzyka wtórne
Priorytetyzacja	Które funkcje muszą wrócić jako pierwsze?	Lista priorytetów i zależności	Uzgodniona kolejność oraz właściciele
Funkcja tymczasowa	Jak zapewnić minimum operacyjne?	Plan obejść i usług zastępczych	Stabilna, kontrolowana degradacja
Odbudowa trwała	Jak przywrócić pełną i bezpieczną funkcję?	Program napraw i finansowania	Walidacja techniczna i operacyjna
Wzmocnienie odporności	Jak ograniczyć powtórzenie skutków?	Działania redukujące podatność	Wdrożenie i ponowny test

Źródło: opracowanie własne na podstawie: United Nations Office for Disaster Risk Reduction, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, Geneva 2015; International Organization for Standardization, *ISO 22301:2019, Security and resilience – Business continuity management systems – Requirements*, Geneva 2019; Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 574 ze zm.).

Tabela 28 wskazuje, że zakończenie etapu powinno mieć zdefiniowane kryterium. Bez niego działania tymczasowe trwają bezterminowo, a odpowiedzialność za przejście do odbudowy rozmywa się między jednostkami. Kryteria muszą obejmować bezpieczeństwo, funkcjonalność, jakość danych, obsadę, finansowanie i akceptację ryzyka resztkowego przez właściwego decydenta[749].

Ze względu na przepisy przejściowe nowelizacji z 2026 r. należy odróżniać stan docelowy od okresu przejściowego. Dotychczasowe kryteria wyodrębniania infrastruktury krytycznej zachowują moc do czasu przyjęcia po raz pierwszy kryteriów z art. 6r ust. 5. Dotychczasowy jednolity wykaz infrastruktury krytycznej pozostaje w mocy do czasu sporządzenia nowego wykazu z art. 6r ust. 1, a dotychczasowe plany ochrony infrastruktury krytycznej pozostają w mocy do czasu dokonania wpisu infrastruktury do nowego wykazu i opracowania dokumentacji ochrony infrastruktury krytycznej. Oznacza to, że

[749] ISO 22301:2019, *Security and resilience – Business continuity management systems – Requirements*, International Organization for Standardization, Geneva 2019. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm., art. 44, art. 126-152).

administracja w 2026 r. działa w warunkach nakładania się dotychczasowego systemu ochrony IK i nowego reżimu odporności podmiotów krytycznych.

6.5. KOORDYNACJA, OCENA I DOSKONALENIE DZIAŁAŃ ADMINISTRACJI

Koordynacja jest mechanizmem łączącym wszystkie etapy cyklu. W zapobieganiu służy uzgadnianiu priorytetów, w przygotowaniu – spójności planów i zasobów, w reagowaniu – synchronizacji działań, a w odbudowie – kolejności przywracania funkcji. Nie może być ograniczona do zwoływania spotkań. Powinna wytwarzać decyzje, uzgodnienia, wspólną informację i rozstrzygnięcia dotyczące odpowiedzialności oraz zasobów[750].

Koordynacja pionowa łączy poziom krajowy, wojewódzki, powiatowy i gminny. Jej celem nie jest przesyłanie każdej informacji do najwyższego szczebla, lecz zapewnienie eskalacji wtedy, gdy zdolności niższego poziomu są niewystarczające albo skutki przekraczają jego obszar. Informacja powinna być agregowana bez utraty danych krytycznych, a decyzje wyższego poziomu muszą uwzględniać wiedzę lokalną[751].

Koordynacja pozioma obejmuje relacje między resortami, służbami, jednostkami samorządu, operatorami i organizacjami społecznymi. Największym ryzykiem jest powstanie równoległych struktur, które gromadzą te same dane, wydają sprzeczne priorytety lub konkurują o zasoby. Wspólny obraz sytuacji i jednoznaczne wskazanie podmiotu wiodącego ograniczają to ryzyko, ale nie eliminują potrzeby negocjacji i wzajemnego zrozumienia ograniczeń[752].

---

750 T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*, Public Administration Review 2007, vol. 67, no. 6, s. 1059-1066, DOI: 10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x. A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration*, Public Administration 2016, vol. 94, no. 2, s. 289-298, DOI: 10.1111/padm.12264.

751 Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, art. 7-20.

752 Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego 2025*, część A i część B, wersja 5.0 z 11 czerwca 2026 r., https://www.gov.pl/web/rcb/krajowy-plan-zarzadzania-kryzysowego, dostęp: 19.06.2026. ISO 22320:2018, *Security and resilience – Emergency management – Guidelines for incident management*, International Organization for Standardization, Geneva 2018.

Współdziałanie powinno być projektowane przed kryzysem. Porozumienia, standardy wymiany danych, punkty kontaktowe, wspólne ćwiczenia i zasady przyjmowania wsparcia zmniejszają koszty koordynacji w chwili zdarzenia. Relacje oparte wyłącznie na osobistej znajomości są użyteczne, lecz nietrwałe; zmiana kadrowa może zerwać nieformalny kanał. Instytucjonalizacja współpracy powinna zachowywać elastyczność, ale zapewniać ciągłość niezależną od konkretnych osób[753].

Interoperacyjność ma wymiar techniczny, proceduralny i semantyczny. Jednostki mogą posiadać łączność, ale używać innych formularzy, nazw statusów i progów eskalacji. Wspólne słowniki, formaty meldunków i minimalny zakres danych są równie ważne jak kompatybilne urządzenia. Interoperacyjność nie oznacza pełnej unifikacji; oznacza zdolność do wymiany informacji i wspólnego wykonania zadania mimo różnic organizacyjnych[754].

Ocena działań powinna rozpoczynać się od ustalenia celu i kryteriów sukcesu. Jeżeli celem było ograniczenie strat w ludziach, nie wystarczy policzyć liczbę posiedzeń i wydanych poleceń. Należy ocenić czas ostrzeżenia, dotarcie komunikatu, dostępność pomocy, ciągłość usług i skutki dla grup wrażliwych. Wskaźniki aktywności są przydatne do kontroli procesu, lecz nie zastępują wskaźników rezultatu[755].

Ewaluacja powinna korzystać z wielu źródeł: dokumentacji operacyjnej, logów systemowych, zapisów łączności, danych finansowych, obserwacji, wywiadów i opinii mieszkańców. Każde źródło ma ograniczenia. Deklaracje uczestników mogą być obciążone pamięcią i interesem organizacyjnym, dane systemowe nie wyjaśniają motywacji decyzji, a opinia publiczna może

---

753 A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration*, Public Administration 2016, vol. 94, no. 2, s. 289-298, DOI: 10.1111/padm.12264. ISO 22320:2018, *Security and resilience – Emergency management – Guidelines for incident management*, International Organization for Standardization, Geneva 2018.

754 ISO 22320:2018, *Security and resilience – Emergency management – Guidelines for incident management*, International Organization for Standardization, Geneva 2018. National Institute of Standards and Technology, *Incident Response Recommendations and Considerations for Cybersecurity Risk Management: A CSF 2.0 Community Profile*, NIST SP 800-61 Rev. 3, Gaithersburg 2025, DOI: 10.6028/NIST.SP.800-61r3.

755 Federal Emergency Management Agency, *Homeland Security Exercise and Evaluation Program (HSEEP)*, U.S. Department of Homeland Security, Washington 2020, s. 1-10, 5-1–5-16. United Nations Office for Disaster Risk Reduction, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, Geneva 2015, s. 14-25.

nie znać ograniczeń prawnych. Triangulacja umożliwia bardziej wiarygodną rekonstrukcję przebiegu[756].

Przegląd po działaniu powinien oddzielać analizę od poszukiwania winnego. Celem jest ustalenie, co miało się wydarzyć, co rzeczywiście się wydarzyło, dlaczego powstała różnica i jak ją ograniczyć. Nie oznacza to rezygnacji z odpowiedzialności prawnej. Analiza systemowa i postępowanie wyjaśniające mogą być prowadzone równolegle, ale powinny mieć odrębne zasady, aby uczestnicy nie ukrywali błędów z obawy przed automatyczną sankcją[757].

Wnioski należy formułować na poziomie przyczyn, a nie objawów. Stwierdzenie „łączność nie działała" jest opisem skutku. Przyczyną może być brak zasięgu, niezgodny sprzęt, przeciążenie, niewyszkolenie, brak zasilania albo nieaktualna lista kanałów. Każda przyczyna wymaga innego działania korygującego. Analiza powinna również sprawdzać, dlaczego istniejące zabezpieczenie nie wykryło lub nie ograniczyło problemu[758].

Działanie korygujące musi posiadać właściciela, termin, zasoby, priorytet i kryterium zamknięcia. Zalecenie typu „poprawić komunikację" nie jest wykonalne. Lepsze jest wskazanie konkretnego standardu meldunku, testu kanału zapasowego i terminu ćwiczenia. Kierownictwo powinno monitorować wykonanie działań, a ryzyka niewdrożenia ujmować w rejestrze ryzyka organizacji[759].

---

[756] Federal Emergency Management Agency, *Homeland Security Exercise and Evaluation Program (HSEEP)*, U.S. Department of Homeland Security, Washington 2020, s. 1-10, 5-1–5-16. A. Boin, P. 't Hart, E. Stern, B. Sundelius, *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*, 2nd ed., Cambridge University Press, Cambridge 2017.

[757] Federal Emergency Management Agency, *Homeland Security Exercise and Evaluation Program (HSEEP)*, U.S. Department of Homeland Security, Washington 2020, s. 1-10, 5-1–5-16. A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration*, Public Administration 2016, vol. 94, no. 2, s. 289-298, DOI: 10.1111/padm.12264.

[758] ISO 22301:2019, *Security and resilience – Business continuity management systems – Requirements*, International Organization for Standardization, Geneva 2019. National Institute of Standards and Technology, *Incident Response Recommendations and Considerations for Cybersecurity Risk Management: A CSF 2.0 Community Profile*, NIST SP 800-61 Rev. 3, Gaithersburg 2025, DOI: 10.6028/NIST.SP.800-61r3.

[759] Federal Emergency Management Agency, *Homeland Security Exercise and Evaluation Program (HSEEP)*, U.S. Department of Homeland Security, Washington 2020, s. 1-10, 5-1–5-16. ISO 31000:2018, *Risk management – Guidelines*, International Organization for Standardization, Geneva 2018.

Ponowny test zamyka cykl. Samo wdrożenie zmiany proceduralnej lub zakup sprzętu nie potwierdza poprawy zdolności. Należy odtworzyć warunki, w których wystąpił problem, i sprawdzić rezultat. W przypadku zmian wysokiego ryzyka test powinien obejmować tryb powrotu do poprzedniego rozwiązania, aby doskonalenie nie stworzyło nowej podatności[760].

Audyt zgodności i ocena zdolności pełnią różne funkcje. Audyt odpowiada, czy spełniono wymaganie, natomiast ocena zdolności – czy organizacja potrafi osiągnąć rezultat w warunkach zakłócenia. Jednostka może posiadać wymagany plan, lecz nie mieć przeszkolonej obsady lub działającej lokalizacji zapasowej. Dojrzały system łączy kontrolę formalną, testy funkcjonalne i pomiar rezultatów[761].

Mierniki powinny być ograniczone do zestawu wspierającego decyzje. Nadmiar wskaźników prowadzi do kosztownej sprawozdawczości i utraty koncentracji. Zestaw może obejmować czas wykrycia, czas decyzji, dostępność łączności, zasięg ostrzegania, czas uruchomienia zasobów, ciągłość usług, czas odtworzenia, wykonanie zaleceń i liczbę powtarzających się niezgodności. Każdy miernik wymaga właściciela danych i definicji sposobu obliczania[762].

Porównywanie jednostek wymaga ostrożności. Krótszy czas reagowania może wynikać z mniejszego obszaru, a większa liczba incydentów z lepszego systemu zgłaszania. Wskaźniki powinny służyć przede wszystkim monitorowaniu własnego trendu, identyfikacji odchyleń i kierowaniu inwestycji.

---

760 Federal Emergency Management Agency, *Homeland Security Exercise and Evaluation Program (HSEEP)*, U.S. Department of Homeland Security, Washington 2020, s. 1-10, 5-1–5-16. ISO 22301:2019, *Security and resilience – Business continuity management systems – Requirements*, International Organization for Standardization, Geneva 2019.

761 ISO 22301:2019, *Security and resilience – Business continuity management systems – Requirements*, International Organization for Standardization, Geneva 2019. A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration*, Public Administration 2016, vol. 94, no. 2, s. 289-298, DOI: 10.1111/padm.12264.

762 ISO 22320:2018, *Security and resilience – Emergency management – Guidelines for incident management*, International Organization for Standardization, Geneva 2018. Federal Emergency Management Agency, *Homeland Security Exercise and Evaluation Program (HSEEP)*, U.S. Department of Homeland Security, Washington 2020, s. 1-10, 5-1–5-16.

Ranking bez kontekstu może zachęcać do ukrywania problemów lub optymalizacji danych zamiast zdolności[763].

Uczenie się międzyinstytucjonalne wymaga bezpiecznego mechanizmu wymiany doświadczeń. Raporty powinny anonimizować informacje wrażliwe, ale zachowywać opis mechanizmu błędu, warunków i rozwiązania. Wspólne bazy wniosków, warsztaty i ćwiczenia pozwalają uniknąć powtarzania tych samych problemów w różnych jednostkach. Szczególną wartość mają wnioski dotyczące zależności od dostawców, komunikacji i granic kompetencyjnych[764].

Doskonalenie powinno obejmować również prawo. Kryzys może ujawnić lukę kompetencyjną, sprzeczność przepisów, zbyt długi tryb zakupowy lub brak podstawy wymiany danych. Nie każda trudność uzasadnia zmianę ustawy; część można rozwiązać przez procedurę, porozumienie lub szkolenie. Propozycja legislacyjna powinna opierać się na udokumentowanym mechanizmie problemu i ocenie skutków, a nie na jednostkowym doświadczeniu pozbawionym kontekstu[765].

Kultura organizacyjna wpływa na zdolność uczenia się. Jeżeli zgłoszenie błędu jest traktowane wyłącznie jako zagrożenie dla reputacji, problemy są ukrywane do czasu poważnego zdarzenia. Kierownictwo powinno rozróżniać błąd nieumyślny, naruszenie procedury i świadome zaniedbanie. Sprawiedliwe podejście wzmacnia raportowanie, ale wymaga jasnych granic odpowiedzialności i konsekwencji dla zachowań rażąco niebezpiecznych[766].

Koordynacja wymaga określonego rytmu pracy. W pierwszej fazie odprawy mogą odbywać się często i koncentrować na bezpieczeństwie ludzi

---

763 OECD, *Recommendation of the Council on the Governance of Critical Risks*, OECD/LEGAL/0405, Paris 2014. ISO 31000:2018, *Risk management – Guidelines*, International Organization for Standardization, Geneva 2018.

764 A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration*, Public Administration 2016, vol. 94, no. 2, s. 289-298, DOI: 10.1111/padm.12264. T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*, Public Administration Review 2007, vol. 67, no. 6, s. 1059-1066, DOI: 10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x.

765 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 5, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 68 ust. 4, art. 74 i art. 146). OECD, *Recommendation of the Council on the Governance of Critical Risks*, OECD/LEGAL/0405, Paris 2014.

766 A. Boin, P. ’t Hart, E. Stern, B. Sundelius, *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*, 2nd ed., Cambridge University Press, Cambridge 2017. ISO 22301:2019, *Security and resilience – Business continuity management systems – Requirements*, International Organization for Standardization, Geneva 2019.

oraz decyzjach o najbliższym horyzoncie czasowym. Po stabilizacji rytm powinien zostać wydłużony, a zakres rozszerzony o finanse, odbudowę, skutki społeczne i ryzyka długoterminowe. Stały formularz odprawy – zmiany sytuacji, realizacja zamiaru, zasoby, bezpieczeństwo personelu, decyzje i komunikacja – ogranicza pomijanie kluczowych tematów. Jednocześnie kierujący powinien redukować sprawozdawczość, która nie wpływa na decyzje, aby personel wykonawczy nie poświęcał nadmiernej części czasu na wielokrotne raportowanie tych samych danych[767].

Oficerowie łącznikowi lub wyznaczone punkty kontaktowe ułatwiają współpracę między strukturami o odmiennej kulturze organizacyjnej. Ich zadaniem nie jest zastępowanie kierownictwa, lecz tłumaczenie potrzeb, potwierdzanie wykonalności, przyspieszanie dostępu do danych i sygnalizowanie konfliktów. Funkcja wymaga upoważnienia, znajomości własnej organizacji i dostępu do aktualnego obrazu sytuacji. Łącznik pozbawiony możliwości uzyskania decyzji staje się jedynie przekaźnikiem. W planach należy określić zasady jego delegowania, zastępstwo, kanały bezpiecznej komunikacji i obowiązek dokumentowania uzgodnień, zwłaszcza gdy dotyczą zasobów lub informacji chronionych[768].

Instytucjonalna pamięć o kryzysach jest szczególnie podatna na rotację kadr. Raporty i rejestry zaleceń nie zastępują doświadczenia, jeżeli nie są wykorzystywane w szkoleniu nowych pracowników, aktualizacji procedur i projektowaniu ćwiczeń. Organizacja powinna utrzymywać repozytorium decyzji, scenariuszy, produktów informacyjnych i działań korygujących z kontrolowanym dostępem. Istotne jest zachowanie uzasadnień, a nie tylko ostatecznej wersji planu, ponieważ to one pokazują, dlaczego przyjęto określone progi i priorytety. Przekazywanie obowiązków powinno obejmować

---

767 ISO 22320:2018, *Security and resilience – Emergency management – Guidelines for incident management*, International Organization for Standardization, Geneva 2018. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego 2025*, część A i część B, wersja 5.0 z 11 czerwca 2026 r., https://www.gov.pl/web/rcb/krajowy-plan-zarzadzania-kryzysowego, dostęp: 19.06.2026. A. Boin, P. 't Hart, E. Stern, B. Sundelius, *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*, 2nd ed., Cambridge University Press, Cambridge 2017.

768 ISO 22320:2018, *Security and resilience – Emergency management – Guidelines for incident management*, International Organization for Standardization, Geneva 2018. T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*, Public Administration Review 2007, vol. 67, no. 6, s. 1059-1066, DOI: 10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x.

omówienie otwartych ryzyk i zaleceń, aby zmiana personalna nie zerwała ciągłości doskonalenia[769].

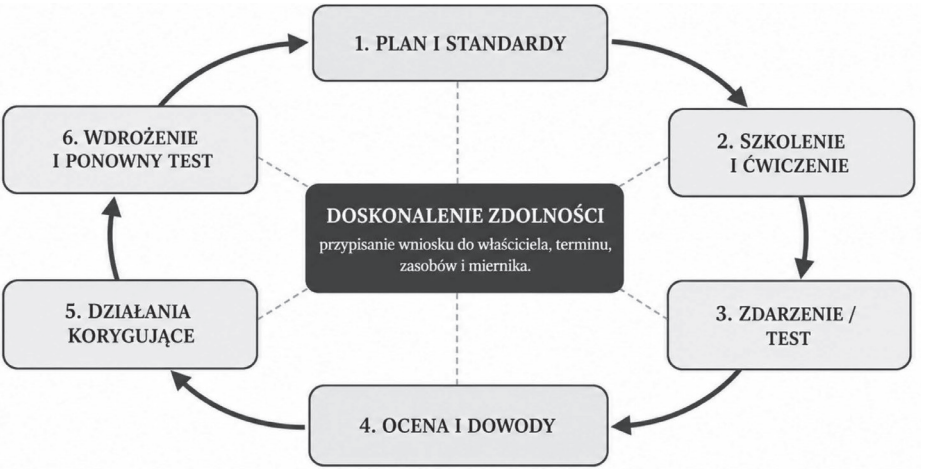
Okresowy przegląd strategiczny powinien wykraczać poza pojedynczy plan i oceniać portfel zdolności administracji. Należy ustalić, które funkcje mają wiarygodne rozwiązania zapasowe, gdzie istnieje pojedynczy punkt awarii, jakie ryzyka są akceptowane bez finansowania oraz które zalecenia powtarzają się między ćwiczeniami. Przegląd powinien łączyć dane operacyjne z planowaniem budżetu i kadr, a jego rezultatem ma być ograniczona lista decyzji o najwyższym znaczeniu. W ten sposób uczenie się po zdarzeniu staje się elementem zarządzania publicznego, a nie odrębnym zadaniem wykonywanym przez komórkę kryzysową bez wpływu na priorytety całej organizacji[770].

Poniższy Rysunek 37 przedstawia zamkniętą pętlę doskonalenia: plan i standardy są sprawdzane w ćwiczeniu lub realnym zdarzeniu, następnie oceniane na podstawie dowodów, przekształcane w działania korygujące, wdrażane i ponownie testowane. W centrum znajduje się obowiązek przypisania wniosku do właściciela, terminu, zasobów i miernika.

---

769 A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration*, Public Administration 2016, vol. 94, no. 2, s. 289-298, DOI: 10.1111/padm.12264. ISO 22301:2019, *Security and resilience – Business continuity management systems – Requirements*, International Organization for Standardization, Geneva 2019. Federal Emergency Management Agency, *Homeland Security Exercise and Evaluation Program (HSEEP)*, U.S. Department of Homeland Security, Washington 2020, s. 1-10, 5-1–5-16.

770 OECD, *Recommendation of the Council on the Governance of Critical Risks*, OECD/LEGAL/0405, Paris 2014. ISO 31000:2018, *Risk management – Guidelines*, International Organization for Standardization, Geneva 2018. NATO, *Resilience, Civil Preparedness and Article 3*, Brussels, aktualizacja 2025, https://www.nato.int/en/what-we-do/deterrence-and-defence/resilience-civil-preparedness-and-article-3, dostęp: 19.06.2026.



Rysunek 37. Pętla oceny i doskonalenia działań administracji

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Federal Emergency Management Agency, *Homeland Security Exercise and Evaluation Program (HSEEP)*, U.S. Department of Homeland Security, Washington 2020; International Organization for Standardization, *ISO 22301:2019, Security and resilience – Business continuity management systems – Requirements*, Geneva 2019; International Organization for Standardization, *ISO 22320:2018, Security and resilience – Emergency management – Guidelines for incident management*, Geneva 2018.

Rysunek 37 pokazuje, że doskonalenie nie jest końcową fazą wykonywaną po „zamknięciu" kryzysu. Jest mechanizmem przygotowania do kolejnego zdarzenia i powinno być włączone do cyklu planowania, budżetu, zarządzania kadrami oraz zakupów. Organizacja, która sporządza raporty, lecz nie weryfikuje wdrożenia zaleceń, gromadzi wiedzę bez przekształcania jej w zdolność[771].

Tabela 29 proponuje syntetyczny panel oceny działań administracji. Łączy wskaźniki czasu, jakości, ciągłości, komunikacji i uczenia się. Nie jest zamkniętym katalogiem; powinien zostać dostosowany do funkcji i poziomu administracji.

[771] Federal Emergency Management Agency, *Homeland Security Exercise and Evaluation Program (HSEEP)*, U.S. Department of Homeland Security, Washington 2020, s. 1-10, 5-1–5-16. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 574, art. 2-5).

Tabela 29. Przykładowy panel oceny i doskonalenia działań administracji

Domena	Wskaźnik przykładowy	Źródło danych	Sygnał wymagający działania
Rozpoznanie	Czas od pierwszego sygnału do potwierdzonej oceny	Logi, meldunki, chronologia	Wzrost czasu lub duża liczba fałszywych alarmów
Decyzja	Czas od kwalifikacji do przekazania zamiaru	Dziennik działań i polecenia	Opóźnienia, brak podstawy lub sprzeczne decyzje
Zasoby	Odsetek dysponowanych zasobów dostępnych operacyjnie	Ewidencje i potwierdzenia dysponentów	Duża różnica między ewidencją a dostępnością
Komunikacja	Zasięg i zrozumienie komunikatu ostrzegawczego	Systemy wysyłki, badania, zgłoszenia	Grupy bez dostępu lub sprzeczne komunikaty
Ciągłość	Czas utrzymania minimum i czas pełnego odtworzenia	Raporty usług, systemy monitoringu	Przekroczenie progów lub brak trybu zastępczego
Doskonalenie	Odsetek zaleceń zamkniętych i ponownie przetestowanych	Rejestr działań korygujących	Zalecenia przeterminowane lub powtarzalne

Źródło: opracowanie własne na podstawie: International Organization for Standardization, *ISO 22320:2018, Security and resilience – Emergency management – Guidelines for incident management*, Geneva 2018; International Organization for Standardization, *ISO 22301:2019, Security and resilience – Business continuity management systems – Requirements*, Geneva 2019; Federal Emergency Management Agency, *Homeland Security Exercise and Evaluation Program (HSEEP)*, U.S. Department of Homeland Security, Washington 2020.

Tabela 29 podkreśla potrzebę wiązania wskaźnika z sygnałem decyzyjnym. Pomiar, który nie prowadzi do działania, tworzy jedynie obciążenie sprawozdawcze. Progi powinny być ustalane na podstawie znaczenia funkcji, doświadczeń i testów, a następnie okresowo weryfikowane. Wskaźnik musi również posiadać kontekst, aby uniknąć błędnych porównań i zachęt do manipulowania danymi[772].

Koordynacja, ocena i doskonalenie wymagają wsparcia kierownictwa. Działania przekraczające granice komórek organizacyjnych nie zostaną wykonane wyłącznie przez pracownika odpowiedzialnego za zarządzanie

[772] ISO 31000:2018, *Risk management – Guidelines*, International Organization for Standardization, Geneva 2018. Federal Emergency Management Agency, *Homeland Security Exercise and Evaluation Program (HSEEP)*, U.S. Department of Homeland Security, Washington 2020, s. 1-10, 5-1–5-16.

kryzysowe. Potrzebne są decyzje dotyczące priorytetów, budżetu, odpowiedzialności i akceptacji ryzyka. Kierownictwo powinno otrzymywać zwięzłą informację o zdolnościach krytycznych, niezałatwionych lukach i konsekwencjach braku działania[773].

Rozdział wykazał, że działanie administracji wobec zagrożeń tworzy zamknięty cykl, w którym zapobieganie, przygotowanie, reagowanie, ochrona ludności, odbudowa i uczenie się wzajemnie się warunkują. Najsłabszy element może ograniczyć wartość pozostałych: skuteczne ratownictwo nie zastąpi niesprawnego ostrzegania, zapasy nie pomogą bez logistyki, a odbudowa nie zwiększy odporności bez analizy przyczyn[774].

Kluczowym kryterium oceny jest utrzymanie funkcji publicznych w granicach prawa. Skuteczność nie może być rozumiana jako swoboda od procedur, lecz jako zdolność do podejmowania szybkich i proporcjonalnych decyzji na podstawie wcześniej przygotowanych kompetencji, planów i zasobów. Legalność, dokumentowanie i odpowiedzialność wzmacniają zaufanie oraz umożliwiają kontrolę, finansowanie i wyciąganie wniosków[775].

Ostatecznym rezultatem dojrzałego systemu nie jest brak wszystkich kryzysów, lecz zdolność do ograniczenia ich skutków, ochrony ludności, zachowania sterowności państwa i odtworzenia usług bez utrwalania wcześniejszych podatności. Administracja publiczna staje się wówczas nie tylko

---

[773] Z. Ciekanowski, J. Nowicka, H. Wyrębek, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w sytuacjach kryzysowych*, op. cit.; ISO 22301:2019, *Security and resilience – Business continuity management systems – Requirements*, International Organization for Standardization, Geneva 2019. A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration*, Public Administration 2016, vol. 94, no. 2, s. 289-298, DOI: 10.1111/padm.12264.

[774] Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 574, art. 2-5). United Nations Office for Disaster Risk Reduction, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, Geneva 2015, s. 14-25.

[775] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., art. 5, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 68 ust. 4, art. 74 i art. 146). A. Boin, P. 't Hart, E. Stern, B. Sundelius, *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*, 2nd ed., Cambridge University Press, Cambridge 2017.

wykonawcą przepisów, lecz organizatorem odporności państwa: łączy wiedzę, prawo, zasoby i współdziałanie w powtarzalny mechanizm działania[776].

Ustalenia całej monografii prowadzą do wniosku, że sprawność systemu bezpieczeństwa zależy od zgodności trzech porządków: ustrojowego, który rozdziela kompetencje; organizacyjnego, który zapewnia współdziałanie; oraz operacyjnego, który przekłada decyzje na ochronę ludzi i ciągłość usług. Dopiero ich połączenie pozwala administracji działać skutecznie zarówno w warunkach codziennych, jak i podczas zagrożeń przekraczających granice sektorów, szczebli i jurysdykcji[777].

[776] NATO, *Resilience, Civil Preparedness and Article 3*, Brussels, aktualizacja 2025, https://www.nato.int/en/what-we-do/deterrence-and-defence/resilience-civil-preparedness-and-article-3, dostęp: 19.06.2026. A. Boin, M. Lodge, *Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration*, Public Administration 2016, vol. 94, no. 2, s. 289-298, DOI: 10.1111/padm.12264. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2020, s. 5-13, 29-35.

[777] T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*, Public Administration Review 2007, vol. 67, no. 6, s. 1059-1066, DOI: 10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 574).

ZAKOŃCZENIE

Przeprowadzone w książce rozważania prowadzą do wniosku, że administracja publiczna jest jednym z podstawowych warunków realnego bezpieczeństwa państwa. Nie wystarczy bowiem sformułowanie celów strategicznych, przyjęcie ustaw ani wyznaczenie organów właściwych w określonych sprawach. Bezpieczeństwo wymaga aparatu zdolnego rozpoznać sytuację, podjąć decyzję, uruchomić zasoby, skoordynować wiele podmiotów, utrzymać najważniejsze funkcje publiczne, ochronić ludność i odtworzyć sprawność po zakłóceniu. Administracja publiczna wykonuje te zadania w sposób ciągły, często zanim zagrożenie stanie się widoczne dla obywateli. Z tego względu jej znaczenie nie ogranicza się do reagowania kryzysowego. Obejmuje również planowanie, organizację usług, kontrolę, informowanie, zabezpieczanie infrastruktury, współpracę z podmiotami społecznymi i gospodarczymi oraz tworzenie warunków odpowiedzialnego działania państwa.

Cel książki został osiągnięty przez wyjaśnienie, w jaki sposób organizacja, kompetencje, formy działania i mechanizmy współdziałania administracji publicznej wpływają na zdolność państwa do zapewnienia bezpieczeństwa, utrzymania podstawowych funkcji publicznych oraz działania zgodnego z prawem w warunkach zagrożeń. Analiza pokazała, że sprawność administracji nie może być oceniana wyłącznie przez pryzmat formalnego istnienia organów ani liczby przyjętych dokumentów. Istotne jest to, czy kompetencja jest powiązana z zasobem, zasób z procedurą uruchomienia, procedura z odpowiedzialnością, a odpowiedzialność z informacją zwrotną i możliwością korekty. Książka wskazała również, że bezpieczeństwo państwa ma charakter wielowymiarowy, ponieważ łączy ochronę suwerenności i porządku konstytucyjnego z bezpieczeństwem ludności, ciągłością usług, odpornością infrastruktury, zdolnością administracji do pracy i zaufaniem społecznym.

Główny problem badawczy dotyczył tego, jak wielopoziomowa i wielopodmiotowa administracja publiczna powinna być zorganizowana oraz jak powinna działać, aby skutecznie, legalnie i rozliczalnie realizować zadania bezpieczeństwa państwa. Odpowiedź na ten problem nie polega na

wskazaniu jednego centrum, które miałoby przejąć całość odpowiedzialności, ani na przyjęciu prostego założenia, że większa liczba procedur automatycznie zwiększa bezpieczeństwo. Współczesne zagrożenia są przekrojowe, zmienne i często kaskadowe, dlatego administracja musi łączyć jednolitość kierowania z fachową specjalizacją, terytorialną koordynację z samodzielnością samorządu, a szybkość działania z legalnością i rozliczalnością. System bezpieczeństwa jest skuteczny wtedy, gdy potrafi przekroczyć granice resortów i szczebli organizacyjnych, nie zacierając jednocześnie właściwości organów i podstaw odpowiedzialności.

Hipoteza główna, zgodnie z którą sprawność administracji publicznej w systemie bezpieczeństwa państwa zależy od spójności porządku ustrojowego, organizacyjnego i operacyjnego, została potwierdzona w zakresie właściwym dla charakteru tej książki. Porządek ustrojowy wyznacza zadania, kompetencje, właściwość i odpowiedzialność. Porządek organizacyjny zapewnia kadry, informacje, zasoby, finansowanie, łączność, interoperacyjność, zastępowalność i ciągłość działania. Porządek operacyjny przekształca rozpoznane zagrożenie w decyzję, wykonanie, ochronę ludności, utrzymanie usług, odbudowę i korektę. Jeżeli którykolwiek z tych porządków jest niespójny z pozostałymi, administracja może posiadać formalne kompetencje, ale nie będzie zdolna do ich sprawnego i zgodnego z prawem wykonania. Sama procedura bez zasobów jest pozorna, zasób bez przypisanej odpowiedzialności jest niewykorzystany, a szybkie działanie bez podstawy prawnej osłabia zaufanie do państwa.

Potwierdzenie hipotezy głównej zostało rozwinięte przez ustalenia odnoszące się do hipotez szczegółowych. Bezpieczeństwo państwa musi być ujmowane równocześnie jako wartość, proces i zdolność instytucjonalna, ponieważ tylko takie ujęcie pozwala połączyć ochronę podstawowych dóbr z praktyczną gotowością administracji. Administracja publiczna rzeczywiście pełni funkcję łączącą kierowanie, wykonanie i wsparcie, gdyż to przez nią decyzje strategiczne przechodzą w plany, budżety, procedury, informacje, działania i usługi. Legalność i skuteczność nie są przeciwieństwami, lecz warunkami jednego modelu działania, w którym forma prawna, instrument i zasób muszą odpowiadać charakterowi zadania. Podział na administrację rządową i samorządową oraz centralną i terenową wzmacnia bezpieczeństwo tylko wtedy, gdy jest wsparty koordynacją, finansowaniem i procedurami eskalacji. Poziom centralny powinien integrować politykę i standardy, wojewoda powinien łączyć

wykonanie z terytorialną koordynacją, samorząd powinien wzmacniać odporność lokalną przez organizację usług podstawowych, a cały cykl zapobiegania, przygotowania, reagowania, ochrony ludności, odbudowy i doskonalenia powinien tworzyć pętlę uczenia się. Silosowość można ograniczać przez jasne matryce odpowiedzialności, wspólną architekturę informacji, ćwiczenia, mierniki gotowości i konsekwentne zamykanie działań korygujących.

Zastosowane metody, techniki i narzędzia badawcze pozwoliły uporządkować problematykę bez sprowadzania jej do prostego opisu instytucji. Metoda analizy i krytyki piśmiennictwa umożliwiła zestawienie dorobku nauk o bezpieczeństwie, prawa administracyjnego i nauki administracji. Metoda dogmatycznoprawna pozwoliła odtworzyć normy kompetencyjne, formy działania, zasady legalności, nadzoru i odpowiedzialności. Metoda systemowa umożliwiła pokazanie administracji jako elementu układu kierowania, wykonania i wsparcia, a metoda instytucjonalno-funkcjonalna pozwoliła powiązać strukturę z praktyczną zdolnością do realizacji zadań. Wśród technik wykorzystano analizę aktów normatywnych, dokumentów strategicznych i instytucjonalnych, kwerendę literatury, klasyfikację pojęć, porównywanie kompetencji, rekonstrukcję procesów działania administracji oraz syntezę ustaleń z rozdziałów. Narzędzia miały charakter porządkujący: matryce relacji między zadaniem, właściwością, kompetencją, formą działania i odpowiedzialnością, schematy systemowe oraz kryteria oceny legalności, skuteczności, proporcjonalności, ciągłości i rozliczalności.

Wyniki książki mają trzy zasadnicze wymiary. Pierwszy jest poznawczy i polega na zintegrowaniu rozumienia administracji publicznej z problematyką bezpieczeństwa państwa. Administracja została przedstawiona nie tylko jako zbiór organów, lecz jako struktura prawna, organizacja, proces decyzyjny i zdolność wykonawcza państwa. Drugi wymiar jest systemowy i polega na wykazaniu, że skuteczność bezpieczeństwa zależy od zgodności porządku ustrojowego, organizacyjnego i operacyjnego. Trzeci wymiar jest praktyczny i wiąże się ze wskazaniem kryteriów, które mogą być wykorzystane przy projektowaniu struktur, procedur, planów, porozumień, ćwiczeń i systemów oceny gotowości. Rezultatem nie jest jeden uniwersalny model administracji bezpieczeństwa, lecz zestaw warunków, które powinny wystąpić w każdym rozwiązaniu: legalna kompetencja, jednoznaczna odpowiedzialność, informacja potrzebna do decyzji, dostępny zasób, zastępowalność, tryb działania przy ograniczonej funkcjonalności, kontrola wykonania i uczenie się na podstawie doświadczeń.

Ważnym wynikiem jest także uporządkowanie znaczenia pojęć bezpieczeństwa państwa, bezpieczeństwa narodowego i bezpieczeństwa publicznego. Książka pokazała, że pojęcia te są ze sobą powiązane, ale nie są tożsame. Bezpieczeństwo narodowe wyznacza szeroki poziom interesów i wartości wspólnoty, bezpieczeństwo państwa dotyczy instytucjonalnej zdolności ochrony państwa i jego podstawowych funkcji, a bezpieczeństwo publiczne obejmuje w szczególności ochronę ludności, porządku i warunków codziennego życia zbiorowego. Rozróżnienie to ma znaczenie praktyczne, ponieważ wpływa na wybór właściwego organu, podstawy prawnej, rodzaju instrumentu i kryterium oceny działania. Jednocześnie analiza wykazała, że współczesne zagrożenia często przenikają te poziomy, dlatego administracja musi być zdolna do pracy na styku bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, militarnego i pozamilitarnego, centralnego i lokalnego.

Ustalenia dotyczące poziomu centralnego wskazują, że wielość organów państwa nie jest sama w sobie słabością. Może wzmacniać system przez specjalizację, podział funkcji i wzajemne równoważenie kompetencji. Warunkiem jest jednak istnienie mechanizmów pozwalających tworzyć wspólny obraz sytuacji, uzgadniać priorytety i rozstrzygać kolizje między działami administracji. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, ministrowie i centralne organy administracji rządowej wykonują różne role, których nie należy mieszać. Sprawność państwa wymaga zatem zarówno poszanowania konstytucyjnego podziału kompetencji, jak i zdolności do współdziałania w sytuacjach, w których zagrożenie przekracza granice jednego resortu lub jednej procedury.

Ustalenia dotyczące poziomu wojewódzkiego potwierdziły znaczenie wojewody jako terytorialnego integratora administracji rządowej. Wojewoda nie zastępuje organów fachowych w wykonywaniu ich ustawowych kompetencji, ale powinien zapewniać zgodność działań, przepływ informacji, koordynację zasobów i łączność między poziomem centralnym a terytorialnym. Administracja zespolona ułatwia terytorialną integrację działań, natomiast administracja niezespolona chroni specjalistyczną jednolitość określonych pionów. Obie konstrukcje mogą wspierać bezpieczeństwo, o ile istnieje między nimi sprawny interfejs informacyjny, planistyczny i decyzyjny. W przeciwnym razie specjalizacja przeradza się w izolację, a koordynacja pozostaje jedynie deklaracją.

Analiza samorządu terytorialnego pozwoliła wykazać, że bezpieczeństwo lokalne i regionalne nie może być ograniczone do jednej komórki organizacyjnej ani do wąsko rozumianego porządku publicznego. Gmina, powiat i samorząd województwa uczestniczą w bezpieczeństwie przez organizację usług podstawowych, planowanie, infrastrukturę, transport, ochronę zdrowia, pomoc społeczną, edukację, komunikację z mieszkańcami i współdziałanie ze służbami. Samodzielność samorządu jest wartością ustrojową, ale wymaga adekwatnych zasobów, czytelnego finansowania i wsparcia wtedy, gdy skala zagrożenia przekracza możliwości lokalne. Decentralizacja wzmacnia bezpieczeństwo wtedy, gdy pozwala działać blisko mieszkańców, ale nie prowadzi do nierówności ochrony wynikającej wyłącznie z różnic potencjału finansowego i kadrowego.

Szczególne znaczenie ma wynik dotyczący cyklu działania administracji wobec zagrożeń. Zapobieganie, przygotowanie, reagowanie, ochrona ludności, odbudowa, ocena i doskonalenie nie powinny być traktowane jako odrębne etapy, między którymi nie ma sprzężenia zwrotnego. Tworzą one jeden proces. Zapobieganie zmniejsza podatność, przygotowanie buduje role i zasoby, reagowanie stabilizuje sytuację, ochrona ludności zabezpiecza podstawowe potrzeby, odbudowa przywraca funkcje, a ocena i doskonalenie zmieniają doświadczenie w korektę systemu. Centralnym przedmiotem tego procesu powinna być funkcja publiczna, na przykład ostrzeganie, transport, dostawa wody, pomoc medyczna, obsługa decyzji, komunikacja lub ratownictwo. To funkcja, a nie sam dokument lub pojedynczy zasób, pokazuje, czy państwo rzeczywiście potrafi działać mimo presji i zakłóceń.

Zastosowanie wyników książki może być szczególnie przydatne w pracach legislacyjnych, organizacyjnych i szkoleniowych. W pracach legislacyjnych ustalenia mogą pomagać w ocenie, czy nowe zadania są powiązane z jednoznaczną właściwością organu, adekwatnymi kompetencjami, formami działania, finansowaniem i odpowiedzialnością. W praktyce organizacyjnej mogą wspierać tworzenie matryc odpowiedzialności, procedur współdziałania, zasad wymiany informacji, planów ciągłości działania, progów eskalacji oraz porozumień między administracją rządową, samorządową, służbami i operatorami infrastruktury. W szkoleniach i ćwiczeniach mogą służyć jako zestaw pytań kontrolnych: kto odpowiada za daną funkcję, na jakiej podstawie działa, jakim zasobem dysponuje, jak szybko może go uruchomić, kto otrzymuje informację zwrotną i jak wnioski po zdarzeniu zmieniają procedury.

Aktualność tych ustaleń wzmacnia nowelizacja ustawy o zarządzaniu kryzysowym z 2026 r., która wprowadza nowy reżim odporności podmiotów krytycznych, ale jednocześnie przewiduje przepisy przejściowe dla dotychczasowego systemu ochrony infrastruktury krytycznej. W praktyce oznacza to, że administracja publiczna powinna w 2026 r. działać z rozróżnieniem stanu docelowego i okresu przejściowego: dotychczasowe kryteria wyodrębniania infrastruktury krytycznej, dotychczasowy jednolity wykaz oraz dotychczasowe plany ochrony infrastruktury krytycznej zachowują znaczenie do czasu wdrożenia nowych kryteriów, nowego wykazu i dokumentacji ochrony infrastruktury krytycznej. Ocena gotowości administracji nie może więc ograniczać się do sprawdzenia formalnej obecności planów, lecz powinna obejmować także zgodność dotychczasowych dokumentów i procedur z nowymi wymaganiami dotyczącymi operatorów infrastruktury krytycznej, usług kluczowych, podmiotów krytycznych i ich odporności.

Praktyczne zastosowanie ustaleń wymaga także zmiany sposobu oceny gotowości. Nie wystarczy sprawdzać, czy istnieje plan, wykaz kontaktów, rezerwa materiałowa albo procedura. Należy badać, czy dokument jest aktualny, kto jest jego właścicielem, czy zasób istnieje i jest dostępny, czy osoby odpowiedzialne znają swoje role, czy działa tryb zastępczy i czy po ćwiczeniach lub zdarzeniach rzeczywiście wprowadzono działania korygujące. Gotowość nie jest stanem zadeklarowanym w dokumentacji, lecz zdolnością osiągnięcia minimalnego rezultatu w określonych warunkach. Takie podejście ogranicza ryzyko zdolności pozornych, które dobrze wyglądają w ewidencji, ale nie podtrzymują funkcji państwa w chwili realnego zakłócenia.

Książka wskazuje również na znaczenie odpowiedzialności i zaufania społecznego. Administracja działa w warunkach szczególnej zależności obywatela od państwa, dlatego musi umieć wyjaśnić podstawę swoich działań, zachować proporcjonalność i dokumentować decyzje. Szybkość reakcji jest ważna, ale nie usprawiedliwia działania poza prawem. Ochrona informacji jest konieczna, ale nie może prowadzić do całkowitej nieprzejrzystości. Współpraca z podmiotami prywatnymi i społecznymi zwiększa zdolność państwa, ale nie znosi publicznej odpowiedzialności za rezultat. Komunikacja publiczna jest częścią bezpieczeństwa, ponieważ to od jej wiarygodności zależy zachowanie obywateli, gotowość do współdziałania i odporność na dezinformację.

Ograniczenia książki wynikają z jej jawnego i analitycznego charakteru. Opracowanie nie obejmuje niejawnych procedur, szczegółowych danych

o rzeczywistej gotowości jednostek, konfiguracji systemów ani podatności konkretnych instytucji. Nie jest także statystycznym pomiarem zdolności wszystkich organów administracji. Wnioski mają charakter systemowy, normatywny i projektowy. Pokazują logiczne oraz funkcjonalne zależności między prawem, organizacją i wykonaniem. Z tego względu mogą być podstawą dalszych analiz empirycznych, audytów, ćwiczeń i porównań między jednostkami, ale same nie zastępują szczegółowej kontroli konkretnego organu lub systemu.

Dalsze prace powinny koncentrować się na ocenie dojrzałości administracji bezpieczeństwa na różnych poziomach, zwłaszcza w zakresie ciągłości usług, jakości współdziałania, interoperacyjności informacji, finansowania gotowości, dostępności kadr i wykonania zaleceń po ćwiczeniach. Istotnym kierunkiem jest także analiza zależności administracji od dostawców technologicznych, systemów teleinformatycznych i podmiotów obsługujących infrastrukturę krytyczną. W miarę rozwoju cyfryzacji i narzędzi sztucznej inteligencji coraz większego znaczenia nabiera pytanie o to, jak zachować legalność, kontrolę, odpowiedzialność i możliwość odtworzenia przebiegu decyzji w środowisku silnie zależnym od technologii.

Zasadniczy wniosek końcowy można ująć w stwierdzeniu, że bezpieczeństwo państwa jest w znacznej mierze jakością administracji: jej prawa, organizacji, kadr, informacji, zasobów, technologii, finansowania i kultury odpowiedzialności. Państwo traci zdolność bezpieczeństwa nie dopiero wtedy, gdy przestają istnieć jego organy, lecz już wtedy, gdy nie potrafi połączyć informacji z decyzją, decyzji z zasobem, zasobu z wykonaniem, a wykonania z oceną i korektą. Odporna administracja potrafi utrzymać najważniejsze funkcje mimo utraty części środków, działać w granicach prawa, chronić ludzi, wyjaśnić podstawy swoich działań, odtworzyć usługi i wykorzystać doświadczenie do poprawy systemu. Taka administracja nie jest wyłącznie aparatem wykonawczym. Jest instytucjonalnym warunkiem suwerenności, ochrony obywateli i trwałości państwa.

LITERATURA

Literatura naukowa

Ansell, C., Boin, A., Keller, A., *Managing Transboundary Crises: Identifying the Building Blocks of an Effective Response System*, „Journal of Contingencies and Crisis Management" 2010, vol. 18, no. 4, s. 195-207, DOI: 10.1111/j.1468-5973.2010.00620.x.

Baldwin, D.A., *The Concept of Security*, „Review of International Studies" 1997, vol. 23, no. 1, s. 5-26, DOI: 10.1017/S0260210597000053.

Banaszak, B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, C.H. Beck, Warszawa 2012.

Będźmirowski, J., *Współpraca polsko-brytyjska a bezpieczeństwo morskie Polski w okresie międzywojennym*, Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej 2008, R. XLIX, nr 3 (174), s. 73-95.

Bigo, T., *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Wydawnictwo Kasy im. Mianowskiego, Warszawa 1928.

Boć, J. (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2010.

Boin, A., Lodge, M., *Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration*, „Public Administration" 2016, vol. 94, no. 2, s. 289-298, DOI: 10.1111/padm.12264.

Boin, A., 't Hart, P., Stern, E., Sundelius, B., *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*, 2nd ed., Cambridge University Press, Cambridge 2017.

Bovens, M., *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, „European Law Journal" 2007, vol. 13, no. 4, s. 447-468, DOI: 10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x.

Buzan, B., Wæver, O., de Wilde, J., *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, Boulder 1998.

Chodyka, M., Ciekanowski, Z., Żurawski, S., *System zarządzania kryzysowego w teorii i praktyce bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Akademii Bialskiej im. Jana Pawła II, Biała Podlaska 2025, DOI: 10.29316/9788368103328.

Christensen, T., Lægreid, P., *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*, „Public Administration Review" 2007, vol. 67, no. 6, s. 1059-1066, DOI: 10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x.

Ciapała, J., *Prezydent w systemie ustrojowym Polski*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999.

Ciekanowski, Z., *Administracja w systemie bezpieczeństwa państwa*, „Journal of Modern Science" 2025, t. 63, nr 3, s. 56-77, DOI: 10.13166/jms/209289.

Ciekanowski, Z., *Człowiek wobec współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego" 2017, t. 11, nr 1, s. 31-52, DOI: 10.37055/sbn/129880.

Ciekanowski, Z., *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza" 2011, nr 1, s. 69-77.

Ciekanowski, Z., Nowicka, J., Wyrębek, H., *Bezpieczeństwo państwa w obliczu współczesnych zagrożeń*, Pracownia Wydawnicza Wydziału Humanistycznego Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego, Siedlce 2016.

Ciekanowski, Z., Nowicka, J., Wyrębek, H., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w sytuacjach kryzysowych*, CeDeWu, Warszawa 2017.

Czuryk, M., Kaczmarek, K., Włodyka, E.M., *The Status of Government Administration in the Polish Legal System*, „Review of European and Comparative Law" 2020, t. 41, nr 2, s. 91-107, DOI: 10.31743/recl.7074.

Czuryk, M., Kaczmarek, K., Włodyka, E.M., *The Status of Government Administration in the Sphere of Crisis Management*, „Prawo i Więź" 2025, nr 59(6), DOI: 10.36128/48wmzt46.

Denhardt, R.B., Denhardt, J.V., *The New Public Service: Serving Rather than Steering*, „Public Administration Review" 2000, vol. 60, no. 6, s. 549-559, DOI: 10.1111/0033-3352.00117.

Dolnicki, B., *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., Tinkler, J., *New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance*, „Journal of Public Administration Research and Theory" 2006, vol. 16, no. 3, s. 467-494.

Elak, L., Oskierko, M., Żurawski, S., *Ochrona granicy polsko-białoruskiej w obliczu wojny hybrydowej*, „De Securitate et Defensione. O Bezpieczeństwie i Obronności" 2024, t. 10, nr 1, s. 81-95, DOI: 10.34739/dsd.2024.01.04.

Garlicki, L., Zubik, M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.

Goleński, W., Zimny, D., *Przygotowanie państwa na zagrożenia hybrydowe – konieczność natychmiastowych działań*, „Kontrola Państwowa" 2024, nr 5, s. 18-37, DOI: 10.53122/ISSN.0452-5027/2024.1.29.

Greenhill, K.M., *Strategic Engineered Migration as a Weapon of War*, „Civil Wars" 2008, vol. 10, no. 1, s. 6-21, DOI: 10.1080/13698240701835425.

Grzeszczuk, M., Grzesiak, A., *Public Administration – Legal Regulations and Its Division and Organization*, „Journal of Modern Science" 2024, t. 57, Special Issue 3, s. 278-301, DOI: 10.13166/jms/191114.

Izdebski, H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

Izdebski, H., Kulesza, M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2004.

Jagielski, J., *Kontrola administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2012.

Kitler, W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011.

Kitler, W., *System bezpieczeństwa narodowego RP – aspekty prawno-organizacyjne*, „Wiedza Obronna" 2019, t. 268, nr 3, s. 5-33.

Knosala, E., *Zarys nauki administracji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

Kopczewski, M., Ciekanowski, Z., Piotrowska, A., *Transformation of the special services in Poland in the context of political changes*, „Scientific Journal of the Military University of Land Forces" 2020, t. 52, nr 3, s. 557-573, DOI: 10.5604/01.3001.0014.3926.

Koziej, S., *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, „Bezpieczeństwo Narodowe" 2011, nr 18, s. 19-39.

Kuliczkowski, M., *Dziedziny, zakres i zasady pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce*, „Wiedza Obronna" 2021, t. 275, nr 2, s. 29-42, DOI: 10.34752/2021-b275.

Leoński, Z., *Nauka administracji*, C.H. Beck, Warszawa 2010.

Liderman, K., *Bezpieczeństwo informacyjne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.

Lisiecki, M., *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, Wydawnictwo Łośgraf, Warszawa 2008.

Ostrom, E., *Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development*, „World Development" 1996, vol. 24, no. 6, s. 1073-1087.

Rysz, S.J., *Specyfika zarządzania kryzysowego na poziomie wojewódzkim – podstawy*, „Modern Management Review" 2015, t. XX, nr 22(2), s. 135-148, DOI: 10.7862/rz.2015.mmr.25.

Safjan, M., Bosek, L. (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, C.H. Beck, Warszawa 2016.

Sienkiewicz-Małyjurek, K., Krynojewski, F.R., *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2010.

Simon, H.A., *Administrative Behavior*, 4th ed., The Free Press, New York 1997.

Spustek, H., Paluch, A., *Struktura systemu bezpieczeństwa narodowego Polski*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie" 2017, nr 100, s. 428-440.

Stahl, M. (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Stępka, M., *Rezyliencja jako paradygmat bezpieczeństwa w czasach przewlekłych kryzysów*, „Przegląd Politologiczny" 2021, nr 2, s. 105-117, DOI: 10.14746/pp.2021.26.2.7.

Supernat, J., *Pojęcie administracji*, „Przegląd Prawa i Administracji" 2020, t. 120/2, DOI: 10.34616/23.20.06650.

Supernat, J., *Pojęcie administracji publicznej*, materiał dydaktyczny, Wrocław 2007.

Wierzbowski, M. (red.), *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.

Wojciechowska-Filipek, S., Ciekanowski, Z., *Bezpieczeństwo funkcjonowania w cyberprzestrzeni: jednostki – organizacji – państwa*, wyd. II, CeDeWu, Warszawa 2019.

Wołejszo, J., *Organizacja pracy kierownika w organizacji zhierarchizowanej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej" 2013, nr 2(91), s. 17-30.

Wyrębek, H., Zakrzewski, R., Załoga, W., *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, Z. Ciekanowski (red.), *Współczesne zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, cz. II, Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska 2021, s. 23-34.

Zimmermann, J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

Zimmermann, J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.

Zięba, R., *Teoria bezpieczeństwa państwa w ujęciu neorealistycznym*, „Studia Politologiczne" 2018, t. 49, s. 13-32.

Akty prawne

Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/UE z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (Dz.U. UE L 347 z 20.12.2013, s. 924-947, ze zm.).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2557 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie odporności podmiotów krytycznych (Dz.U. UE L 333 z 27.12.2022, s. 164-198).

Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r., Kpt 2/08, OTK-A 2009, nr 5, poz. 78, uzasadnienie.

Protokół dodatkowy do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I), sporządzony w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. (Dz.U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. (Dz.U. UE L 119 z 4.05.2016, s. 1-88).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 ze zm.).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1691 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 ze zm.).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 1 ze zm.).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2011 r. Nr 163, poz. 981 ze zm.).

Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. – Prawo o miarach (Dz.U. z 2001 r. Nr 63, poz. 636 ze zm.).

Ustawa z dnia 1 kwietnia 2011 r. – Prawo probiercze (Dz.U. z 2011 r. Nr 92, poz. 529 ze zm.).

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 524 ze zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 662).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1684 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 720).

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 780 oraz z 2026 r. poz. 160).

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1275 i 1846 oraz z 2026 r. poz. 160 i 187).

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 428 ze zm.).

Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 158 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.).

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 590 ze zm.).

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, t.j. (Dz.U. z 2024 r. poz. 1135).

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, t.j. (Dz.U. z 2022 r. poz. 902).

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1209 ze zm.).

Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2005 r. Nr 64, poz. 565 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 20 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 555 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 636 ze zm.).

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 367 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1312 ze zm.).

Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 34 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 902 ze zm.).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 712 ze zm.).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 157 ze zm.).

Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, t.j. (Dz.U. z 2024 r. poz. 416 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 281 ze zm.).

Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, t.j. (Dz.U. z 2024 r. poz. 425 ze zm.).

Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 656).

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1490 ze zm.).

Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1131 ze zm.).

Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 733 ze zm.).

Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 825 ze zm.).

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 574 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 maja 2026 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2026 r. poz. 815).

Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907 ze zm.).

Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 194 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 504 ze zm.).

Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1452).

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 112 ze zm.).

Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1484 ze zm.).

Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, t.j. (Dz.U. z 2022 r. poz. 623 ze zm.).

Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, t.j. (Dz.U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.).

Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu, t.j. (Dz.U. z 2022 r. poz. 762).

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, t.j. (Dz.U. z 2021 r. poz. 679 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 1338).

Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 244 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. (Dz.U. z 2026 r. poz. 538).

Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, t.j. (Dz.U. z 2025 r. poz. 889 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U. z 1995 r. Nr 88, poz. 439 ze zm.).

Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 1991 r. Nr 32, poz. 131 ze zm.).

Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej (Dz.U. z 2001 r. Nr 5, poz. 43 ze zm.).

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, t.j. (Dz.U. z 2021 r. poz. 1763 ze zm.).

Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, t.j. (M.P. z 2026 r. poz. 404).

Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 września 2025 r. w sprawie organizacji oraz zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego (M.P. z 2025 r. poz. 1021).

Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. Nr 93, poz. 953).

Raporty

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013.

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Biuro Bezpieczeństwa Narodowego 2015-2025*, Warszawa 2025.

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2020.

Council of Europe, *Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration*, 20 June 2007.

Federal Emergency Management Agency, *Homeland Security Exercise and Evaluation Program (HSEEP)*, U.S. Department of Homeland Security, Washington 2020.

International Organization for Standardization, ISO 22301:2019, *Security and resilience – Business continuity management systems – Requirements*, Geneva 2019.

International Organization for Standardization, ISO 22320:2018, *Security and resilience – Emergency management – Guidelines for incident management*, Geneva 2018.

International Organization for Standardization, ISO 31000:2018, *Risk management – Guidelines*, Geneva 2018.

National Institute of Standards and Technology, *Incident Response Recommendations and Considerations for Cybersecurity Risk Management: A CSF 2.0 Community Profile*, NIST SP 800-61 Rev. 3, Gaithersburg 2025, DOI: 10.6028/NIST.SP.800-61r3.

NATO, *NATO 2022 Strategic Concept*, Brussels 2022.

OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD/LEGAL/0390, Paris 2012.

OECD, *Recommendation of the Council on the Governance of Critical Risks*, OECD/LEGAL/0405, Paris 2014.

OECD, *Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability*, OECD/LEGAL/0445, Paris 2019.

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego 2025*, część A i część B, wersja 5.0 z 11 czerwca 2026 r., https://www.gov.pl/web/rcb/krajowy-plan-zarzadzania-kryzysowego, dostęp: 19.06.2026.

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej 2023 – tekst jednolity*, Warszawa 2023.

United Nations Office for Disaster Risk Reduction, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, Geneva 2015.

Źródła internetowe

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Zadania Biura,* https://bip.bbn.gov.pl/bip/zadania-biura/48,Zadania-Biura.html, dostęp: 25.06.2026.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Informacja publiczna,* https://www.gov.pl/web/premier/informacja-publiczna, dostęp: 25.06.2026.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Przedmiot działalności KPRM,* https://www.gov.pl/web/premier/przedmiot-dzialalnosci, dostęp: 25.06.2026.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Ocena wpływu w rządowym procesie legislacyjnym,* https://www.gov.pl/web/premier/ocena-wplywu-w-rzadowym-procesie-legislacyjnym, dostęp: 25.06.2026.

NATO, *Resilience, civil preparedness and Article 3,* aktualizacja: 13.11.2024, https://www.nato.int/en/what-we-do/deterrence-and-defence/resilience-civil-preparedness-and-article-3, dostęp: 19.06.2026.

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *O RCB,* https://www.gov.pl/web/rcb/o-rcb2, dostęp: 25.06.2026.

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Obieg informacji i rola RCB w systemie zarządzania kryzysowego,* https://www.gov.pl/web/rcb/obieg-informacji-i-rola-rcb-w-systemie-zarzadzania-kryzysowego, dostęp: 25.06.2026.

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego,* https://www.gov.pl/web/rcb/rzadowy-zespol-zarzadzania-kryzysowego, dostęp: 25.06.2026.

Serwis Służby Cywilnej, *Podstawowe informacje,* https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/podstawowe-informacje, dostęp: 19.06.2026.

SPIS TABEL

Tabela 1. Ujęcia administracji publicznej i ich znaczenie dla analizy bezpieczeństwa 65

Tabela 2. Funkcje administracji publicznej w sferze bezpieczeństwa . . . 72

Tabela 3. Formy i instrumenty działania administracji w sprawach bezpieczeństwa 77

Tabela 4. Zasady działania administracji publicznej w sferze bezpieczeństwa 82

Tabela 5. Typy administracji i kryteria ich podziału 93

Tabela 6. Zadanie publiczne, zakres działania, właściwość, kompetencja i odpowiedzialność 105

Tabela 7. Główne kompetencje Prezydenta RP związane z bezpieczeństwem państwa 117

Tabela 8. Podział funkcji między Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów w sferze bezpieczeństwa 124

Tabela 9. Podstawowe mechanizmy koordynacji na centralnym poziomie administracji rządowej 130

Tabela 10. Wybrane działy administracji rządowej i ich znaczenie dla bezpieczeństwa państwa 141

Tabela 11. Wybrane grupy centralnych podmiotów wykonujących zadania bezpieczeństwa. 150

Tabela 12. Mechanizmy odpowiedzialności centralnych organów, służb, inspekcji i straży 157

Tabela 13. Ustrojowe role wojewody i ich znaczenie dla bezpieczeństwa 169

Tabela 14. Instrumenty prawne i organizacyjne wojewody w sferze bezpieczeństwa 172

Tabela 15. Wybrane segmenty rządowej administracji zespolonej w województwie 181

Tabela 16. Zespolenie i niezespolenie – porównanie konstrukcji ustrojowych 194

Tabela 17. Organy niezespolonej administracji rządowej według art. 56 ustawy 196
Tabela 18. Mechanizmy współdziałania administracji zespolonej i niezespolonej 210
Tabela 19. Kategorie zadań samorządu terytorialnego istotne dla bezpieczeństwa 219
Tabela 20. Zadania własne gminy i ich znaczenie dla bezpieczeństwa lokalnego 232
Tabela 21. Organy i podstawowe instrumenty gminy w sferze bezpieczeństwa lokalnego 238
Tabela 22. Podmioty powiatowego systemu bezpieczeństwa i ich podstawowe role 246
Tabela 23. Zadania samorządu województwa i ich znaczenie dla bezpieczeństwa 257
Tabela 24. Obszary zapobiegania, przygotowania i ciągłości działania . 270
Tabela 25. Minimalne elementy planu ciągłości działania 272
Tabela 26. Decyzje i produkty w reagowaniu kryzysowym 281
Tabela 27. Podstawowe zdolności ochrony ludności i obrony cywilnej . 290
Tabela 28. Etapy odtwarzania zasobów i infrastruktury 298
Tabela 29. Przykładowy panel oceny i doskonalenia działań administracji 307

SPIS RYSUNKÓW

Rysunek 1. Pojęcie, istota i zakres bezpieczeństwa państwa 19
Rysunek 2. Relacje między podstawowymi kategoriami bezpieczeństwa . 26
Rysunek 3. Macierz wymiarów bezpieczeństwa państwa 36
Rysunek 4. Funkcjonalny model systemu bezpieczeństwa państwa: kierowanie, wykonanie i wsparcie 46
Rysunek 5. Cykl działania władz publicznych wobec współczesnych zagrożeń. 55
Rysunek 6. Pojęcie, wymiary i zakres administracji publicznej 64
Rysunek 7. Funkcje administracji publicznej w sferze bezpieczeństwa . . 71
Rysunek 8. Dobór formy i instrumentu działania administracji 77
Rysunek 9. Warstwowy układ zasad działania administracji w sferze bezpieczeństwa 83
Rysunek 10. Podziały administracji publicznej istotne dla bezpieczeństwa 92
Rysunek 11. Od zadania publicznego do kompetencji i odpowiedzialności. 104
Rysunek 12. Konstytucyjne role Prezydenta RP w systemie bezpieczeństwa państwa 116
Rysunek 13. Centralny mechanizm kierowania administracją rządową w sprawach bezpieczeństwa 123
Rysunek 14. Cykl przygotowania, podjęcia i wykonania decyzji rządowej w sprawach bezpieczeństwa 129
Rysunek 15. Wielosektorowy wymiar odpowiedzialności ministrów za bezpieczeństwo państwa 140
Rysunek 16. Typologia centralnych podmiotów administracji rządowej wykonujących zadania bezpieczeństwa. 149
Rysunek 17. Mechanizmy nadzoru, kontroli i odpowiedzialności centralnych podmiotów bezpieczeństwa 156
Rysunek 18. Pozycja wojewody w systemie terenowej administracji rządowej. 163

Rysunek 19. Instrumenty wojewody w sferze bezpieczeństwa 170
Rysunek 20. Model rządowej administracji zespolonej w województwie 178
Rysunek 21. Funkcjonalne segmenty administracji zespolonej istotne dla bezpieczeństwa 182
Rysunek 22. Pionowe podporządkowanie organów niezespolonej administracji rządowej 192
Rysunek 23. Mechanizm współdziałania administracji zespolonej i niezespolonej 204
Rysunek 24. Samorząd terytorialny jako zdecentralizowany segment systemu bezpieczeństwa państwa 218
Rysunek 25. Mechanizmy współdziałania samorządu terytorialnego w sferze bezpieczeństwa 223
Rysunek 26. Gmina i jej organy w systemie bezpieczeństwa lokalnego 231
Rysunek 27. Instrumenty gminy służące budowaniu bezpieczeństwa lokalnego 237
Rysunek 28. Powiat jako poziom ponadgminnej koordynacji bezpieczeństwa 245
Rysunek 29. Komisja bezpieczeństwa i porządku – funkcje i obieg rekomendacji 249
Rysunek 30. Samorząd województwa w regionalnym wymiarze bezpieczeństwa 256
Rysunek 31. Zintegrowany model zapobiegania, przygotowania i ciągłości działania 269
Rysunek 32. Autorski model ciągłości działania administracji i usług publicznych 271
Rysunek 33. Cykl decyzyjny reagowania na sytuację kryzysową 280
Rysunek 34. Wspólny obraz sytuacji jako podstawa koordynacji 282
Rysunek 35. Relacja ochrony ludności i obrony cywilnej 289
Rysunek 36. Model usuwania skutków i odtwarzania zasobów oraz infrastruktury 297
Rysunek 37. Pętla oceny i doskonalenia działań administracji 306



ISBN 978-83-68103-38-0