



Jarosław Szymanek

dr hab. nauk humanistycznych, politolog, ustrojznawca,
prof. Centrum Badań Polityki Europejskiej w Warszawie;
specjalista i autor publikacji z zakresu polskiego
i porównawczego prawa konstytucyjnego, współczesnych
systemów politycznych oraz integracji europejskiej.
ORCID: 0000-0002-0590-5218

Optymalizacja działania administracji rządowej w sytuacjach kryzysowych

1. Wprowadzenie

Istnieją, co zrozumiałe, prawne rozwiązania mające zapewnić sprawne funkcjonowanie państwa w sytuacjach szczególnych, przez które należy rozumieć zarówno sytuacje ekstremalne, na okoliczność wystąpienia których Konstytucja¹ przewiduje instytucję stanów nadzwyczajnych, jak i inne sytuacje umożliwiające zastosowanie „zwykłych środków konstytucyjnych”, a które wyczerpują znamiona tzw. sytuacji kryzysowej i kryzysu, niemniej jednak w swoich skutkach nie idą tak daleko, aby potrzebne było skorzystanie z *ultima ratio*, którym w demokratycznym państwie prawnym jest stan nadzwyczajny².

1 Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); dalej: Konstytucja.

2 Jego podstawową zasadą jest zasada ostateczności, zgodnie z którą stan nadzwyczajny jest wprowadzony, jeżeli zwykłe środki okazują się niewystarczające, por. M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 168.

W ślad za poglądem Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonym w sprawie o sygn. K 50/07³, polski porządek prawny zna dwie sytuacje krańcowe, tj. sytuację normalnego funkcjonowania państwa, kiedy zwykłe środki konstytucyjne są wystarczające, oraz sytuację szczególnych zagrożeń, gdy środki takie okazują się niewystarczające i zachodzi konieczność wprowadzenia któregoś z trzech stanów nadzwyczajnych. Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 50/07, wyraźnie wykluczając możliwość wprowadzenia jako zwykłych środków konstytucyjnych rozwiązań ekstremalnych, kojarzących się z reżimem stanów nadzwyczajnych, wskazał zarazem, że zwykłe środki konstytucyjne nie muszą mieć jednolitego charakteru. Oznacza to, iż zwykłe środki konstytucyjne można klasyfikować i stopniować, tworząc w ten sposób ich gradację, a nieprzekraczalną barierą jest ingerencja w prawa i wolności jednostki, która może mieć miejsce jedynie w czasie stanu nadzwyczajnego (i to w ograniczonym zakresie)⁴. Wynika z tego, że szczególnie w obrębie administracji rządowej istnieje względna swoboda kształtowania rozwiązań i procedur, które będą mieć status zwykłych środków konstytucyjnych, a będą dostosowywane do istniejących okoliczności faktycznych, w wielu wypadkach będących zgoła innymi aniżeli zakładany co do zasady stan normalny czy zwyczajny⁵. Swoboda ta pozwala tworzyć bardzo różne rozwiązania, dostosowane do konkretnej sytuacji faktycznej lub hipotetycznej, co całemu działaniu administracji umożliwia nadanie kształtu rozwiązań stopniowalnych, a zarazem elastycznych,

3 Wyr. TK z dnia 21 kwietnia 2009 r., (K 50/07, OTK-A 2009/4/51).

4 Por. M. Kazimierzczuk, *Ograniczenie wolności i praw człowieka podczas stanu wyjątkowego w polskim prawodawstwie*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarne” 2018, nr 9, s. 111 i n.

5 Zob. np. P. Szyja, *Funkcjonowanie administracji publicznej w sytuacji kryzysu spowodowanego czynnikami zewnętrznymi – studium przypadku COVID-19*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2020, nr 6, s. 267 i n.

ponieważ nigdy nie jest możliwe określenie *a priori* wszystkich ewentualnych sytuacji. Istnienie tego rodzaju wachlarza rozwiązań jest zresztą wymogiem nie tylko prakseologii działania administracji, lecz także obowiązkiem administracji publicznej, wobec której Konstytucja formułuje wprost obowiązek zapewnienia rzetelności i sprawności⁶. Szczególnie sprawność należy w tym przypadku rozumieć jako konieczność istnienia wachlarza możliwości podejmowania różnych działań, w zależności od ujawniających się potrzeb i oczekiwań⁷.

Jest tak tym bardziej, że zmiany we współczesnym świecie, jakie się permanentnie dokonują, powodują, że radykalnie zmienia się znaczenie sytuacji normalnej i sytuacji nienormalnej. Prosty podział przestaje mieć znaczenie w obliczu coraz większej liczby zdarzeń nagłych, nieprzewidzianych, rodzących niepewność, trudnych do kalkulacji. Zarazem także pojęcie klasycznego kryzysu dezaktualizuje się, gdyż sytuacja trwająca długo (np. wojna czy pandemia) w momencie jej znacznego rozciągania w czasie przestaje być kryzysem i staje się, paradoksalnie, zwyczajną sytuacją, do której jednak państwo i jego struktury muszą być przygotowane i przystosowane, a która pomimo swojej długotrwałości ciągle, mimo wszystko, pozostaje sytuacją odmienną od klasycznej sytuacji normalnej czy zwyczajnej⁸.

W Polsce narzędziem operacjonalizacji działań państwa w takiej sytuacji jest ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁹. Wydaje się jednakże, że poza nią należałoby po-

6 Por. J. Rogozińska-Mitrut, *Podstawy zarządzania kryzysowego*, Warszawa 2010, s. 9.

7 Zob. A. Warmiński, *Aspekty funkcjonowania administracji publicznej*, „Doctrina. Studia Społeczno-Polityczne” 2011, nr 8, s. 259 i n.

8 Por. J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, *Podstawy zarządzania kryzysowego*, Kraków 2010, s. 91 i n.

9 Dz. U. z 2023 r. poz. 122.

myśleć o zmianach strukturalnych i funkcjonalnych dotyczących administracji rządowej, która musi mieć do dyspozycji instrumenty działania przewidziane na różne sytuacje, z jakimi mamy, czy możemy mieć, do czynienia. Jest tak tym bardziej, że na gruncie Konstytucji to Rada Ministrów jest organem odpowiedzialnym za prowadzenie polityki państwa, w tym za bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne¹⁰. Stąd wniosek, że ponosząc odpowiedzialność (prawną i polityczną) za bezpieczeństwo państwa, Rada Ministrów musi mieć środki działania adekwatne do istniejącej sytuacji.

Poszukując takich środków, należy w pierwszej kolejności rozważyć, które z elementów ustrojowej aranżacji Rady Ministrów należy wzmocnić, a ściślej mówiąc – który model rządu wybrać. Intencją Konstytucji bez wątpienia było wzmocnienie pozycji Prezesa Rady Ministrów¹¹, niemniej jednak efekt ten osiągnięto tylko połowicznie. Dlatego ustawowa aranżacja może ciągle pójść albo w kierunku zamierzonym (tj. wzmocnienia premiera), albo odwrócić ten trend, wzmacniając elementy kolegialności działania Rady Ministrów¹² (która jednak nie jest, jak to było w poprzednim stanie konstytucyjnym, sformułowana wprost, co tym bardziej pozwala wprowadzić rozwiązania łamiące zasadę kolegialności rządu).

W sytuacjach szczególnych, noszących znamiona zdarzeń zakłócających zwyczajny bieg spraw państwowych, tendencją jest personalizacja władzy i odpowiedzialności¹³. Jest to zresztą trend

10 Zob. A. Sokołowski, *Kompetencje i zadania Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów w ramach polityki bezpieczeństwa*, „Świat Idei i Polityki” 2016, t. XV, s. 209 i n.

11 Por. S. Patyra, *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002, *passim*.

12 Zob. M. Kowalska, *Kolegialność działań Rady Ministrów a odpowiedzialność konstytucyjna jej członków w ocenie polskiej doktryny*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2017, t. II, s. 115 i n.

13 Co historycznie dało początek zjawisku tzw. dyktatury, z którą stan nadzwyczajny jest nieodmiennie kojarzony, zob. K. Prokop, *Modele stanu nadzwyczajnego*, Białystok 2012, s. 27 i n.

uniwersalny (*vide* rządy premierowskie czy prezydenckie)¹⁴. Dlatego też logika podpowiada, że naturalnym kierunkiem reform (jeśli liczymy się z tym, iż sytuacji trudnych będzie w przewidywalnej perspektywie tylko więcej¹⁵), że należałoby pójść w kierunku wzmocnienia pozycji prawnej i politycznej Prezesa Rady Ministrów. Byłoby to zgodne, po pierwsze, z ogólną tendencją ustrojową, z którą mamy do czynienia w Polsce po 1997 r., po drugie zaś, z rządzeniem w sytuacjach odstających od wzorca normalności, które to rządzenie zazwyczaj koncertuje się w ośrodkach nowokrytycznych¹⁶. Szczególnym narzędziem dla takich działań może być art. 148 Konstytucji. Przewiduje on, że Prezes Rady Ministrów „zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania” (pkt 4) oraz „koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów” (pkt 5).

Szukając instrumentów wzmocnienia Prezesa Rady Ministrów, należałoby pomyśleć nad trzema zasadniczymi, tj.: 1) reformą działów administracji rządowej w kierunku zapewnienia sprawnego zarządzania działami, które w jakimś stopniu są ze sobą powiązane (co niekoniecznie wymusza zmiany prawne, a jedynie zmianę praktyki); 2) wyposażenie Prezesa Rady Ministrów w prawo wydawania poleceń (analogicznie jak w art. 7a ustawy o zarządzaniu kryzysowym) wobec ministrów i innych organów administracji rządowej (jako prosta konsekwencja art. 148 pkt 4 Konstytucji, na podstawie którego Prezes Rady Ministrów zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej

14 Por. S. Gałkowski, A. Gałkowska, *Personalizacja polityki*, „Państwo i Społeczeństwo” 2012, nr 1, s. 55 i n.

15 Por. Z. Ciekanowski, *Rodzaje i źródła zagrożeń bezpieczeństwa*, „Bezpieczeństwo i Technika Pożarowa” 2010, nr 1, s. 29 i n.

16 Co wychodzi naprzeciw potrzebie szybkiego podejmowania decyzji, ale też odpowiada potrzebie zapewnienia skutecznej odpowiedzialności, która jest prostsza i czytelniejsza, jeżeli nie ulega nadmiernemu rozproszeniu.

wykonywania); 3) możliwość stanowienia uchwał wykładniczych Rady Ministrów w przypadku sporów kompetencyjnych między ministrami, co byłoby zdecydowanie mocniejszym narzędziem aniżeli przewidziane w art. 5 ust. 7 ustawy o Radzie Ministrów uprawnienie Prezesa Rady Ministrów do rozstrzygania o zakresie działania ministrów w razie zaistnienia sporu kompetencyjnego między ministrami.

Reformując administrację rządową, a tym samym dostosowując ją do nowych wyzwań i okoliczności, należałoby też zastanowić się nad tym, czym w istocie rzeczy ma być Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Czy ma być to organ obsługujący Prezesa Rady Ministrów i Radę Ministrów, czy też ma być „superresortem”, w jakiejś mierze kumulującym zadania działów administracji rządowej (co jest konsekwencją tego, że w razie braku przydziału danego działu administracji rządowej jakiemuś ministrowi, dział ten pozostaje w gestii premiera). Niezależnie od poszukiwania rozwiązań optymalnych należy zdawać sobie sprawę z tego, iż naturalną tendencją jest centralizacja działania administracji¹⁷, zwłaszcza w sytuacjach trudnych. Dlatego zupełnie nierealne są plany redukcji KPRM, co nie znaczy, że nie należy zastanowić się nad tym, czy KPRM ma kumulować działy, czy też raczej optymalizować ich działanie poprzez właściwe, drożne mechanizmy koordynacji i wymiany informacji.

Ewentualna reorganizacja KPRM wymaga rozstrzygnięcia kwestii spornej, którą jest niewłaściwy (niedostateczny) obieg informacji. Tu kwestią kluczową jest rozstrzygnięcie, czy dzisiaj Prezes Rady Ministrów nie dysponuje pełną, rzetelną, wiarygodną informacją, czy też odwrotnie, dysponuje nadmiarem informa-

17 Por. S. Flejterski, M. Ziolo, *Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2008, nr 3, s. 76 i n.

cji, spowodowanym zbyt dużą liczbą kanałów informacyjnych. I jedna, i druga sytuacja z punktu widzenia działania rządu jest niedobra¹⁸. Dlatego w strukturze KPRM powinna zostać, niezależnie od wszystkich innych ewentualnych reform, powołana jedna komórka zajmująca się zbieraniem, selekcjonowaniem, weryfikowaniem, przetwarzaniem i dostarczaniem informacji właściwemu decydentowi politycznemu. Nie chodzi przy tym o komórkę, której celem byłoby wytwarzanie nowej, tzn. własnej informacji, ale raczej agregowanie, sprawdzanie i selekcjonowanie informacji, które w takiej czy innej formie powstają w KPRM.

2. Kryzys i jego specyfika

We współczesnym państwie procesy zmian i ujawniające się przy tej okazji rozmaite sytuacje nagłe, nieprzewidziane, wymagające szybkiej reakcji są stanem *constans*. Radykalnie zmieniło to definiowanie samego kryzysu, który tradycyjnie był postrzegany jako zdarzenie sporadyczne, nieprzewidziane, nagłe, niepewne w swoich konsekwencjach, duże w swojej skali, silnie destabilizujące normalne mechanizmy funkcjonowania państwa¹⁹. Nasileniu zjawisk noszących czy też mogących nosić znamiona kryzysu towarzyszy daleko idące poszerzenie pojęcia bezpieczeństwa państwa. Jeszcze jakiś czas temu bezpieczeństwo miało wymiar ściśle fizyczny i nieodmiennie było kojarzone z zagrożeniem egzystencji jednostki z powodu nieprzewidzianych działań noszących znamiona klęsk żywiołowych czy też celowej i świadomej działalności człowieka, której zamiarem była co najmniej destabilizacja państwa, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Współcześnie, wraz z rozwojem nowoczesnych technologii, globalizacją, rolą opinii

18 Zob. J. Supernat, *Zarządzanie*, Wrocław 2005, s. 551 i n.

19 Zob. J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, *op. cit.*, s. 68 i n.

publicznej oraz mediów, zacieśniającymi się więzami i zależnościami gospodarczymi, pojęcie bezpieczeństwa poszerzyło swój zakres znaczeniowy²⁰. W konsekwencji dotyczy różnych przejawów życia człowieka i odnosi się do aspektu militarnego, politycznego, ekonomicznego, społecznego czy nawet psychologicznego, czego wyrazem są takie określenia jak: bezpieczeństwo militarne, bezpieczeństwo zdrowotne, bezpieczeństwo surowcowe, bezpieczeństwo żywnościowe, bezpieczeństwo energetyczne, bezpieczeństwo finansowe, bezpieczeństwo cybernetyczne, bezpieczeństwo ekologiczne itd. Z tych też względów współczesne państwo to państwo permanentnej akomodacji do zachodzących zmian, a najbardziej pożądaną cechą aparatu państwowego jest jego rezyliencja²¹, przez którą należy rozumieć dostosowywanie się do zmieniających się warunków, zdolność adaptacji, umiejętność odzyskiwania utraconych lub osłabionych sił, odporność na działanie szkodliwych czynników, radzenie sobie w trudnych, zaskakujących i odznaczających się niepewnością okolicznościach²².

Kryzysem jest sytuacja powstała w sposób nagły lub narastający, a co za tym idzie – nieprzewidywany, występująca losowo, mająca nieokreślony z góry i niepewny przebieg, odznaczająca się utratą bądź osłabieniem zdolności kontroli, rodząca presję czasu, i – wobec powyższego – zakłócająca normalny proces decyzyjny. W nawiązaniu do greckiego słowa *krino* kryzys oznacza punkt zwrotny czy przełomowy, moment rozstrzygający, jakościową zmianę. Przyjmuje się, że kryzys zawiera trzy kluczowe elementy, tj.: 1) zaskoczenie i wywołaną tym presję czasu; 2) zagrożenie

20 Por. L. Lipski, R. Leszczyński, *Kryzys zagrożeniem państwa i społeczeństwa*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2010, nr 1–2, s. 7 i n.

21 Z łaciny *resilire*, tzn. odbić z powrotem, sprężyste odbić się, prężność.

22 Por. M. Stępka, *Rezyliencja jako paradygmat bezpieczeństwa w czasach przewlekłych kryzysów*, „Przegląd Politologiczny” 2021, nr 2, s. 105 i n.

co najmniej destabilizacją normalnego funkcjonowania określonej struktury; 3) niebezpieczeństwo będące funkcją okoliczności, w jakich kryzys się ujawnił, oraz rezultatem kryzysu (który w skrajnych przypadkach może prowadzić do kolejnego kryzysu). Tak zdefiniowany kryzys może mieć postać kryzysu społecznego, ekonomicznego, ekologicznego, politycznego czy militarnego (lub mieszanego z przewagą któregoś z tych elementów). Uwzględniając wielość sposobów definiowania kryzysu, przyjmuje się, że jest zdarzeniem nagłym, niebezpiecznym, oznaczającym zakłócenie stabilnego dotąd procesu, generującym utratę kontroli nad rozwijającą się w tak niepewny sposób sytuacją i brakiem koncepcji na jej opanowanie, wymagającym podjęcia zdecydowanych, nadzwyczajnych środków²³.

Sytuacji określanej mianem kryzysu najczęściej towarzyszy ogólna destabilizacja przy zaistnieniu tzw. efektu domina²⁴. W czasie kryzysu ma się do czynienia z podejmowaniem decyzji szybko, przy nie zawsze dobrze rozeznanej informacji, najczęściej przy niepełnej wiedzy na dany temat. Istnieje także element zaskoczenia, gdyż z reguły trudno jest przewidzieć, jakie skutki będą miały podjęte decyzje lub zastosowane rozwiązania (bowiem nie ma czasu na symulacje efektu, a zaskoczenie i konieczność szybkiego podejmowania decyzji utrudniają kalkulację scenariuszy wariantowych). Podczas kryzysu organy władzy publicznej działają zarówno pod silną presją czasu, jak i otoczenia (w tym opinii publicznej), co utrudnia identyfikację i szczegółową analizę zagrożeń. Mimo konieczności traktowania każdego zdarzenia

23 Zob. R. Wróblewski, *Zarys teorii kryzysu, zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, Warszawa 1996, s. 10.

24 Por. Z. Ciekanowski, Z. Stachowiak, *Podjęmowanie decyzji w sytuacjach kryzysowych*, „Studia i Materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego” 2011, nr 1–2, s. 48 i n.

kryzysowego w sposób indywidualny można pokusić się o wyróżnienie wspólnych cech każdego kryzysu, do których zaliczyć można: zaskoczenie; deficyt informacji; spóźnione reagowanie; rzeczywiste lub wirtualne eskalowanie wydarzeń składających się na kryzys; rzeczywistą lub odczuwalną utratę kontroli, a co za tym idzie także i przewidywalności rozwoju sytuacji; presję opinii publicznej; zaniepokojenie lub wręcz panikę; przerwanie rutynowych procesów podejmowania decyzji; niepewność skutków podjętych doraźnie decyzji²⁵.

3. Kryzys a inne sytuacje newralgiczne

Od typowego kryzysu należy odróżnić inne sytuacje, które *per se* kryzysem nie są, ale które często utożsamia się z kryzysem, bądź którym nadaje się przymioty kryzysu, co swoją drogą powoduje, że samo określenie kryzysu staje się bezużyteczne. Rozciąganie znaczeniowe pojęcia kryzysu na sytuacje, które nim nie są, powoduje zatracenie elementarnych, w znaczeniu składowych i podstawowych, cech kryzysu, takich jak: nagłość; epizodyczność; nieprzewidywalność; gwałtowność; wyjątkowość; niepewność zarówno wiedzy, jak i konsekwencji podjętych decyzji. Poszerzanie znaczenia kryzysu powoduje, że kryzysami, wbrew metodologii, stają się zdarzenia i sytuacje, które nimi nie są. Co więcej, kryzys zmienia się w sytuację rozciągniętą. W ten sposób kryzys staje się permanentny, a zarządzanie kryzysowe w istocie rządzeniem kryzysowym, tj. rządzeniem przy wykorzystaniu kryzysu jako alibi dla podejmowania działań w sposób daleki od zwykłych procedur, które winny mieć zastosowanie. Diametralnie czymś innym niż

25 Zob. M. Prorok, *Podejmowanie decyzji w sytuacjach kryzysowych*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2015, nr 3, s. 59 i n.

kryzys jest też tzw. sytuacja kryzysowa²⁶. Składa się na nią zespół okoliczności zewnętrznych i wewnętrznych, wpływających na dany układ (system) w ten sposób, iż zaczyna się w nim i jest kontynuowany proces zmiany, w rezultacie czego dochodzi do zachwiania równowagi, a następnie jej przywrócenia dzięki podjętym środkom. Sytuacja kryzysowa jest następstwem zagrożenia i finalnie prowadzi do zerwania lub znacznego naruszenia struktur społecznych, politycznych czy ekonomicznych, przy równoczesnym poważnym zakłóceniu funkcjonowania instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia *status quo* nie uzasadniają wprowadzenia żadnego środka nadzwyczajnego. Wobec tego sytuacja kryzysowa jest tłem kontekstualnym, który rodzi groźbę kryzysu, ale sama w sobie kryzysem nie jest i wcale nie musi doprowadzić do kryzysu. Mało tego, prakseologia procesu decyzyjnego powinna być tak skonstruowana, aby w wariantcie optymalnym w sytuacji kryzysowej podjąć takie działania, by nie doprowadzić do kryzysu. Z tego punktu widzenia powstanie kryzysu jest zawsze przejawem nieefektywności przewidzianych procedur, które muszą być zastosowane nie w momencie pojawiania się kryzysu, ale w chwili zaistnienia sytuacji kryzysowej. Przewidziane na jej okoliczność rozwiązania proceduralne winny wygenerować zastosowanie środków, które w trudnej, bo kryzysowej sytuacji, pozwolą – mimo wszystko – uniknąć kryzysu. Racjonalny prawodawca powinien wobec tego tak zaplanować model podejmowania decyzji, aby procedury szczególne zastosować już w sytuacji kryzysowej, a nie dopiero w sytuacji kryzysu. Takie skonstruowanie mechanizmu decyzyjnego pozwala sytuację kryzysową rozładować bez jej kumulacji w postaci kryzysu²⁷.

26 Por. W. Otwinowski, *Kryzys i sytuacja kryzysowa*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2010, nr 2, s. 83 i n.

27 Por. W. Otwinowski, *op. cit.*, s. 87 i n.

Sytuacja kryzysowa może być – i najczęściej jest – efektem sprzężenia złych, niewłaściwych procedur, ich nieprzestrzegania lub też rozmijania się modelu formalnego podejmowania decyzji z modelem faktycznym²⁸. Często powstanie sytuacji kryzysowej jest wynikiem błędnych decyzji kierunkowych, które nie biorą pod uwagę ani mocy przerobowej struktur administracyjno-urzędniczych, ani nie kalkulują sumy wprowadzanych zmian, szczególnie gdy są one wdrażane na szeroką skalę, lub też – co również się zdarza – źle obliczają skutki regulacji. W tym ostatnim wypadku przyczyną złej oceny skutków regulacji – OSR (tzw. oceny wpływu) mogą być też: 1) nieuwzględnianie wszystkich istniejących danych; 2) brak dostatecznej wiedzy o aktualnej sytuacji, co powoduje niewłaściwą symulację proponowanych zmian; 3) przykładanie zbyt małej wagi do kwestii ekonomicznych, które – biorąc pod uwagę istotę oceny skutków regulacji – były elementem wyjściowym i przesądzającym o konieczności dokonania OSR; 4) zbyt słaby obieg informacji pomiędzy różnymi strukturami (resortami, departamentami), których właściwość przesądza często o posiadaniu wysoce specjalistycznej, a zarazem nie zawsze ogólnie dostępnej wiedzy; 5) dostosowywanie treści OSR do oczekiwań decydentów politycznych i związane z tym nieuwzględnianie w ocenie wpływu wszystkich skutków proponowanych przedsięwzięć regulacyjnych, zwłaszcza jeśli wskazuje się ich ewentualnie negatywne skutki²⁹. Należy mieć na uwadze, że w procesach decyzyjnych sytuacje kry-

28 Por. K. Pilarz, *Specyfika relacji organów administracji publicznej z otoczeniem w sytuacjach kryzysowych*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, t. CXI, s. 129 i n.

29 Poza tym w warunkach polskich rozwiązaniem, które osłabia OSR, jest zbyt małe przywiązywanie wagi do skutków ekonomicznych proponowanych regulacji, zwłaszcza w ujęciu holistycznym, gdy tymczasem to właśnie analiza skutków ekonomicznych była sprężyną rozwoju OSR tam, gdzie jest ona dziś najbardziej rozwinięta, por. J. Szymanek, *Ocena Skutków Regulacji jako mechanizm doskonalenia prawodawstwa*, „Przegląd Legislacyjny” 2021, nr 2, s. 11 i n.

zysowe są efektem nie tylko złej czy niedokładnej oceny wpływu, lecz także innych elementów procesu decyzyjnego. Trzeba tu wymienić m.in. takie elementy jak: 1) zmienianie decyzji przez wprowadzanie do zaproponowanych rozwiązań innych, które często nie są przedmiotem oceny, a mogą w istotny sposób modyfikować założenia wyjściowe przedsięwziętej regulacji albo tworzyć efekt złej synergii, tj. sytuacji, w której początkowo dobre rozwiązanie zostało poprzez jego modyfikację zepsute; 2) brak właściwej reakcji na OSR w sytuacji, kiedy w sposób prawidłowy diagnozuje ona ewentualne słabe punkty przedstawionych propozycji³⁰; 3) brak należytej komunikacji między pionowymi i poziomymi strukturami administracyjnymi. Warto zauważyć, że błędne czy też nie do końca przemyślane decyzje polityczne *per se* ani nie są sytuacją kryzysową, ani – tym bardziej – kryzysem. Niemniej jednak mogą w swoich konsekwencjach generować sytuacje kryzysowe, co potwierdza zasadę, że należyte zorganizowanie procesu decyzyjnego, włącznie z jego merytorycznym oprządkowaniem w postaci doradztwa naukowo-ekspertskiego, jest jednym z podstawowych elementów właściwego zarządzania w taki sposób, aby unikać sytuacji kryzysowych³¹.

4. Strategia działania w sytuacjach szczególnych

Niezależnie od tego, czy konstruowane rozwiązania i procedury są nastawione na decydowanie w sytuacji kryzysowej czy też w kryzysie, newralgicznymi punktami właściwego zorganizowania

30 W tym wypadku decydent powinien albo wycofać projekt, albo rozważyć wprowadzenie zmian, które uwzględniałyby niebezpieczeństwa wskazane w OSR.

31 Szerzej na ten temat zob. M. Raczyńska, K. Krukowski, *Zarządzanie w administracji publicznej. Od idealnej biurokracji do zarządzania procesowego*, Kraków 2020, s. 37 i n.

procesu decyzyjnego są: 1) proces informacyjny, przez który należy rozumieć złożony, wieloetapowy proces agregowania i selekcjonowania informacji³²; 2) właściwy proces decyzyjny, który ma albo nie dopuścić do kryzysu (w sytuacji kryzysowej), albo rozwiązać kryzys (kiedy ten już się uzewnętrzniał)³³, uruchamiany na podstawie wcześniej zebranych, zweryfikowanych i przetworzonych informacji, z możliwą – choćby częściową – prognozą skutków takiej lub innej powziętej decyzji (przy jednoczesnym założeniu, że na prognozę – zwłaszcza w kryzysie – może nie być czasu). Doświadczenie uczy, że obydwa newralgiczne elementy decydowania w sytuacji kryzysowej czy w kryzysie są podatne na rozwiązania niefunkcjonalne, nieskuteczne, nadmiernie skomplikowane lub też rozpraszające odpowiedzialność, która jest ważną kwestią decydowania w sytuacjach trudnych i często podlega nadmiernej dyspersji, co powoduje faktyczny, a często też i formalny brak odpowiedzialności, przekładający się na nieistnienie decydenta.

Informacja, zarówno w sytuacji kryzysowej, jak i – zwłaszcza – w kryzysie jest kluczowym elementem z punktu widzenia optymalnego skonstruowania mechanizmu decyzyjnego³⁴. Każdy kryzys, ale też i sytuacja kryzysowa, przy założeniu, że ta druga może bardzo szybko przekształcić się w kryzys, odznaczają się deficytem informacji i to w momencie, gdy jest ona najbardziej potrzebna³⁵.

32 Por. J. Prońko, A. Letkiewicz, *Informacyjne uwarunkowania zarządzania kryzysowego* [w:] *Zarządzanie kryzysowe*, red. J. Stawnicka, B. Wiśniewski, R. Socha, Szczepno 2011, s. 85 i n.

33 Zob. J. Konieczny, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, wypadkach i katastrofach*, Poznań–Warszawa 2001, *passim*.

34 Zob. M. Cabaj, *Zarządzanie kryzysowe – integralna część bezpieczeństwa narodowego*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania UKSW” 2014, t. VI, s. 101 i n.

35 Por. W. Kitler, B. Wiśniewski, J. Prońko, *Wybrane problemy zarządzania kryzysowego w państwie*, Warszawa 2000, s. 43 i n.

Współcześnie, w dobie rozwoju mediów oraz środków komunikacji elektronicznej, najważniejsza jest kwestia informacji rzetelnej, wiarygodnej, sprawdzonej, nieobarczonej świadomą lub nieświadomą manipulacją, deformacją lub dezinformacją. Wyselekcjonowana, ustrukturyzowana informacja oraz budowana na jej podstawie, w oparciu na istniejących narzędziach metodologicznych (teoretycznych i empirycznych), wiedza jest zasadniczym czynnikiem sprawnego podejmowania decyzji w sytuacjach ekstremalnych, znaczonych kryzysem³⁶. Jest tak tym bardziej, że brak informacji, niepełna informacja lub nieprawdziwa informacja mogą wygenerować podejmowanie niewłaściwych czy wręcz złych decyzji, które albo nie będą w stanie uniknąć kryzysu w sytuacji kryzysowej, albo nie będą mogły go rozwiązać lub też opóźnią znalezienie środków zaradczych w momencie, kiedy kryzys już wystąpił³⁷.

5. Mechanizm decyzyjny w sytuacjach szczególnych

Mechanizm decyzyjny zawsze, a w sytuacji kryzysowej i w kryzysie w szczególności, powinien być skonstruowany na podstawie kilku najważniejszych wytycznych. Po pierwsze, powinien wyraźnie oddzielać etap zbierania i selekcjonowania informacji od właściwego etapu podejmowania decyzji na podstawie zebranych informacji. Po drugie, powinien być rozłożony na etap konsultacji

36 Szerzej na ten temat zob. C.R. Sunstein, *Infotopia*, Warszawa 2009, *passim*.

37 Do najczęstszych błędów decydowania w kryzysie lub sytuacjach kryzysowych należą: 1) nieaktualne procedury postępowania; 2) zdezaktualizowane dokumenty; 3) ograniczenie tylko do typowych ryzyk, co oznacza brak wyobraźni; 4) brak szczegółów działania; 5) brak jasnego podziału ról i obowiązków; 6) brak ustalonych priorytetów; 7) nieodpowiedni ludzie na nieodpowiednich stanowiskach; 8) niezaznajamianie nowych pracowników z procedurami; 9) nieumiejętne zarządzanie komunikacją kryzysową; 10) nieumiejętna komunikacja wewnątrz organizacji, zob. <https://resilia.pl/blog/bledy-planow-ciaglosci-dzialania-na-podstawie-testow-i-symulacji-sytuacji-kryzysowych/> (dostęp: 28 kwietnia 2023 r.).

i doradztwa w szerszym gronie i na etap podejmowania decyzji w węższym gronie, na podstawie wcześniejszych informacji i opinii gremium doradczego. Po trzecie wreszcie, powinien być możliwie prosty, obejmujący niezbędną grupę rzeczywiście potrzebnych podmiotów, a w swoim finalnym stadium musi obejmować jednego, konkretnego decydenta, który bierze na siebie ciężar podjęcia decyzji i związane z tym konsekwencje, włącznie z mechanizmem prawnej i politycznej odpowiedzialności. Oczywiście taki abstrakcyjny schemat podejmowania decyzji jest korygowany. Wpływ na to mają zarówno założenie generalne, dotyczące m.in. modelu decydowania, jak i każdorazowe czynniki sytuacyjne, które są nieprzewidywalne, nieobliczone i niepoliczalne³⁸. Model decydowania oscyluje bowiem między tzw. modelem autokratycznym a modelem demokratycznym. Ten pierwszy odznacza się znaczną minimalizacją stadiów procesu decyzyjnego, ograniczeniem liczby podmiotów zaangażowanych oraz monokratycznym decydentem. Drugi z kolei multiplikuje, w imię demokratycznego otwarcia, liczbę etapów procesu decyzyjnego oraz liczbę podmiotów zaangażowanych, w różnym charakterze, w podjęcie decyzji, a samą decyzją obarcza zazwyczaj podmiot kolegialny. Te dwa skrajne modele są w rzeczywistości kompilowane, a model decydowania w sytuacjach kryzysowych jest wypadkową obu podejść wyjściowych. Prawidłowością jednak jest, że w warunkach kryzysu czy sytuacji kryzysowej proces decyzyjny redukuje liczbę stadiów i uczestników oraz skraca czas na podjęcie decyzji, czego najlepszym dowodem jest tzw. legalna dyktatura, kojarzona z reżimem stanu nadzwyczajnego, jako ekstraordynaryjnego porządku konstytucyjnego. Ten ostatni jest interwałem w konstytucyjnym porządku demo-

38 Por. P. Szmitkowski, *Dynamiczny model faz zarządzania kryzysowego*, „Doctrina. Studia Społeczno-Polityczne” 2013, nr 10, s. 201 i n.

kratycznym, uzasadnianym *ultima ratio*, którą generuje sytuacja nienormalna, zakłócająca zwyczajne mechanizmy funkcjonowania państwa³⁹.

6. Prawna reglamentacja działań administracji w sytuacjach szczególnych

Podstawową kwestią przy prawnej reglamentacji działań administracji rządowej w sytuacji kryzysowej lub w kryzysie jest rozróżnienie dwóch sytuacji normatywnych, charakteryzujących model funkcjonowania państwa. Zgodnie z poglądem wyrażonym przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 kwietnia 2009 r. w sprawie o sygn. K 50/07⁴⁰ „Konstytucja RP wyznacza granice pomiędzy stanami nadzwyczajnymi (art. 228 Konstytucji) a «normalnym» funkcjonowaniem państwa”. Zgodne z Konstytucją jest więc uregulowanie sytuacji szczególnych, do których przyporządkowano jedną z postaci stanów nadzwyczajnych, oraz sytuacji normalnego funkcjonowania państwa, które w rozumieniu Konstytucji należy pojmować jako stan, w którym zwykłe środki konstytucyjne są wystarczające (art. 228 ust. 1). *A contrario* stanem szczególnego zagrożenia jest stan, w którym zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające i w takiej sytuacji organy władzy publicznej mają prawo, a nawet obowiązek sięgnąć po rozwiązania nadzwyczajne. Należy zarazem zaznaczyć, że „działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa” (art. 228 ust. 5 Konstytu-

39 Zob. W. Adamska, *Stan wyjątkowy w perspektywie filozofii prawa. Próba definicji*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2020, nr 4, s. 5 i n.

40 Przedmiotem zaskarżenia było pierwotne brzmienie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

cji)⁴¹, co oznacza, że pożądane jest jak najszybsze restytuowanie *status quo*, a tym samym odejście od rozwiązań właściwych dla stanu nadzwyczajnego (w każdej z jego trzech postaci). Zatem jak wyraził to Trybunał Konstytucyjny: „[...] Konstytucja rozróżnia wyłącznie zagrożenie zwykłe i zagrożenie szczególne dla państwa i jego obywateli. Nie zawiera natomiast przepisów zezwalających na wyróżnienie specyficznego stanu narastania zagrożeń („sytuacji kryzysowej”), usytuowanego pomiędzy zwykłymi zagrożeniami bezpieczeństwa państwa i obywateli (dla likwidacji bądź ograniczenia których wystarczają zwykłe środki konstytucyjne) a zagrożeniami szczególnymi, uzasadniającymi wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych”.

Mimo jasnego poglądu wyrażonego w sprawie K 50/07, należy zaznaczyć, że Trybunał Konstytucyjny nie przeciwstawił się stopniowości zwykłych środków konstytucyjnych. Oznacza to, że w obszarze zwykłych środków konstytucyjnych znajduje się stosunkowo duży arsenał, jakim ustawodawca dysponuje do określania sposobu działania organów władzy publicznej. Dotyczy to szczególnie administracji rządowej, która w swoim obrębie może przewidywać różnego rodzaju procedury decyzyjne, uzależnione od potrzeb i okoliczności. Linią demarkacyjną między zwykłymi środkami konstytucyjnymi a środkami nadzwyczajnymi (które dla swojej aktualizacji wymagają wprowadzenia któregoś ze stanów nadzwyczajnych) jest ingerowanie w prawa i wolności oraz nakładanie zobowiązań na podmioty spoza administracji rządowej. W konsekwencji zwykłe środki konstytucyjne są „roz-

41 Co odpowiada zasadzie celowości, zgodnie z którą działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego „powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa”, co z kolei oznacza, że stan nadzwyczajny jest zawsze tymczasowy, zob. K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005, s. 33 i n.

ciągliwe”, a ich granicą są ingerencja w status prawny jednostek i podmiotów podobnych (obszar praw i wolności) oraz nakładanie obowiązków na podmioty niemieszczące się w klasie administracji rządowej (np. samorząd terytorialny). Dlatego pojęcie „zwykłych środków konstytucyjnych” nie zawiera w sobie bynajmniej jednego schematu działania. Zwykle środki mogą być różne, dostosowane do wymogów chwili i skali problemów, z jakimi musi zmierzyć się państwo. Ich przeciwieństwem są środki niezwykle, które z mocy upoważnienia konstytucyjnego mogą być przedsięwzięte w sytuacji, kiedy nastąpią zdarzenia wyczerpujące konstytucyjne pojęcie stanu szczególnego zagrożenia, i które uprawniają – zgodnie z procedurami zawartymi w ustawie zasadniczej – do wprowadzenia któregoś ze stanów nadzwyczajnych (tj. stanu klęski żywiołowej, stanu wyjątkowego lub stanu wojennego⁴²).

Okoliczność, że zwykłe środki konstytucyjne wcale nie tworzą jednolitej grupy środków działania, powoduje, że administracja rządowa z formalnego punktu widzenia ma możliwość dość swobodnego regulowania kompetencji, procedur oraz mechanizmów podejmowania decyzji. Konstytucyjnymi granicami dla dopuszczalnej ustawowej regulacji dozwolonych mechanizmów działania administracji rządowej, w ramach środków zwykłych, są: 1) art. 31 ust. 3 Konstytucji, dopuszczający wprowadzenie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, które nigdy nie mogą „naruszać istoty wolności i praw” (art. 31 ust. 3 *in fine*), przy czym warto wskazać, że tym właśnie różnią się zwykłe środki konstytucyjne od środków podejmowanych w stanach szczególnych zagrożeń, że w ramach środ-

42 Przy tej okazji należy zaznaczyć, że stanem nadzwyczajnym nie jest znany z Konstytucji stan wojny. Jest bowiem stanem w relacjach między Rzeczpospolitą Polską a innymi państwami, regulowanym przez normy prawa międzynarodowego, podczas gdy stany nadzwyczajne są instytucją prawa krajowego.

ków zwykłych możliwe jest ograniczenie praw i wolności, podczas gdy środki nadzwyczajne dają konstytucyjne podstawy nie tylko do ograniczenia, lecz także zawieszenia niektórych praw i wolności; 2) art. 16 Konstytucji, który jest podstawą zasady samodzielności samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań publicznych⁴³. Pilnowanie wskazanych wyżej granic ma być gwarancją tego, jak to powiedział Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 50/07, że organy władzy publicznej nie dostaną pozwolenia „na obejście rozmaitych warunków ustanowionych przez Konstytucję dla stanów nadzwyczajnych”, co pozwoliłoby władzy publicznej „na postępowanie analogiczne do działań dopuszczalnych w takich stanach – ale bez spełnienia konstytucyjnych wymogów przewidzianych dla stanów nadzwyczajnych”. Pomijając wskazane wyżej bariery, w ramach zwykłych środków konstytucyjnych mieszczą się różnie ukształtowane mechanizmy decyzyjne, które – o ile nie skonsumują konstytucyjnej charakterystyki stanów nadzwyczajnych, przewidzianych na okoliczność wystąpienia szczególnych zagrożeń – są legalne i dopuszczalne. Oznacza to, że procedury decyzyjne mogą być rozmaicie uformowane, włącznie z ich stopniowalnością, skorelowaną z rozmaitymi sytuacjami, które mimo że ciągle zwykłe, to jednak mogą wymagać innej operacjonalizacji mechanizmu wdrażania decyzji. Jest tak tym bardziej, że celem tych procedur ma być zawsze, w pierwszej kolejności, przeciwdziałanie sytuacji kryzysowej i uniknięcie kryzysu mogącego doprowadzić do okoliczności, w których zwykłe środki działania okażą się niewystarczające⁴⁴.

43 Zasada ta nakazuje, aby ustawowo, dodatkowo przy poszanowaniu zasady pomocniczości, nałożyć np. na samorządy pewne obowiązki i żeby państwo mogło ingerować w te obowiązki albo w ogóle przejąć ich wykonywanie dopiero w sytuacji, kiedy samorząd sobie z nimi nie radzi lub w ogóle ich nie wykonuje (co administracja rządowa stwierdza w toku czynności nadzorczych).

44 Zob. P. Szmikowski, *op. cit.*, s. 209 i n.

7. Specyfika Rady Ministrów w kontekście sytuacji szczególnych

W zakresie realizowania polityki wewnętrznej i zewnętrznej podmiotem właściwym jest Rada Ministrów, jako organ władzy wykonawczej. Do jej szczególnych kompetencji należy m.in.: 1) koordynowanie i kontrolowanie prac organów administracji rządowej; 2) zapewnianie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego; 3) zapewnianie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa (art. 146 ust. 4 Konstytucji). W ramach Rady Ministrów, jako organu wieloosobowego, szczególną pozycję zajmuje Prezes Rady Ministrów⁴⁵. Kieruje pracami Rady Ministrów, zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania, koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów oraz sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym (art. 148 Konstytucji). Należy wskazać, iż intencją projektodawców Konstytucji było istotne wzmocnienie Prezesa Rady Ministrów, którego chciano oderwać od jego tradycyjnej roli *primus inter pares*. Zamiarem było przekształcenie premiera w organ parakanclerski. Ustrojowe wzmocnienie Prezesa Rady Ministrów nie było jednak konsekwentne, gdyż właściwie zostało ograniczone do etapu konstruowania rządu. Narzędziem wzmocnienia było m.in. odejście od erygowania urzędu ministra w drodze ustawy i przyjęcie tzw. działów administracji rządowej, które Prezes Rady Ministrów może swobodnie przyporządkowywać poszczególnym członkom Rady Ministrów w drodze tzw. rozporządzeń atrybucyjnych. Ich istotą jest to, że określone ustawowo działy administracji rządowej (dziś w liczbie 37) Prezes Rady Ministrów może albo kumulować,

45 Por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 707 i n.

albo rozpraszać, kształtując w ten sposób skład Rady Ministrów. Niestety, w ślad za rozporządzeniami atribucyjnymi nie poszły inne rozwiązania ustawowe, które mogłyby silniej umocować premiera. W efekcie organem parakandlerskim jest Prezes Rady Ministrów jedynie na etapie przyporządkowywania zakresu działania poszczególnych ministrów, natomiast w trakcie działania już ukonstytuowanego rządu Prezes Rady Ministrów ciągle pozostaje *primus inter pares*, praktycznie nie dysponując skutecznymi narzędziami wobec ministrów. Należy wskazać, że przede wszystkim takim instrumentem nie jest przewidziana w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁴⁶ możliwość wyznaczania ministrowi zakresu spraw, w których ten minister działa z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów (art. 5 pkt 1). W tym wypadku bowiem minister nie otrzymuje nowego *imperium*, a jedynie działa w ramach kompetencji premiera, poruczonych mu przez Prezesa Rady Ministrów. Uwzględniając powyższe, trzeba stwierdzić, że istnieje ustrojowa przestrzeń na wprowadzenie nowych ustawowych rozwiązań, które zrealizowałyby intencję ustrojodawcy, którą było rzeczywiste wzmocnienie pozycji Prezesa Rady Ministrów i uczynienie go nie tylko przewodniczącym organu kolegialnego, lecz także samodzielnym organem konstytucyjnym, tworzącym obok Rady Ministrów władzę wykonawczą⁴⁷.

Szukając innych możliwości optymalizacji działań Rady Ministrów i jej Prezesa, należy jeszcze podkreślić, że nie jest dosta-

46 Dz. U. z 2022 r. poz. 1188.

47 W doktrynie prawa konstytucyjnego utarło się już przekonanie, że na gruncie Konstytucji można przyjąć pogląd o istnieniu trialistycznej egzekutywy, na którą składają się nie tylko – jak to przesądza art. 10 – Prezydent RP i Rada Ministrów, lecz także Prezes Rady Ministrów jako oddzielny podmiot, por. P. Sarnecki, *Prezes Rady Ministrów w ewolucji przepisów ustrojowych III Rzeczypospolitej* [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, red. M. Kudej, Katowice 1999, s. 181 i n.

tecznie wykorzystany potencjał, jaki daje przepis art. 148 pkt 4 Konstytucji. Zgodnie z nim Prezes Rady Ministrów „zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania”. Funkcja określona w dyspozycji art. 148 pkt 4 nadaje Prezesowi Rady Ministrów charakter zwornika między całością gremium rządowego a poszczególnymi kierownikami działów administracji rządowej, innymi ministrami i wszystkimi pozostałymi organami administracji rządowej. Na podstawie tego przepisu Prezes Rady Ministrów jest zobowiązany do stałej, systematycznej kontroli i refleksji rozstrzygnięć rządu *in gremio* oraz podejmowania decyzji zapewniających ich realizację. Warto odnotować, że „określanie sposobów wykonywania polityki Rady Ministrów” przekazuje premierowi możliwość wykonywania kompetencji w sposób ciągły, co oznacza, że może on wielokrotnie podejmować zmianę i korygowanie sposobu „określania” tej polityki, co jest punktem konstytucyjnym dającym autentyczną władzę premierowi⁴⁸. Powyższy przepis jest konstrukcją oryginalną, czyniącą z Prezesa Rady Ministrów generalnego wykonawcę rozstrzygnięć rządu, co jednak na tle przepisów ustawy o Radzie Ministrów nie znajduje – jak się wydaje – pełnego odzwierciedlenia. Niemniej jednak ten właśnie przepis, wraz z pozostałymi sformułowaniami art. 148, pozwala uznać, że Prezes Rady Ministrów jest samodzielnym, naczelnym organem administracji rządowej, który przewodniczy obradom rządu, kieruje jego pracami i określa sposób wykonywania polityki Rady Ministrów⁴⁹. Szukając konkretnych narzędzi legislacyjnych wzmocnienia Prezesa Rady Ministrów, należałoby postulować wyposażenie Prezesa Rady Ministrów w prawo wydawania pole-

48 Zob. P. Sarnecki, *Uwaga nr 4 do art. 148 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garicki, t. II, Warszawa 2001, s. 4.

49 Zob. R. Chruściak, *Kształtowanie się konstytucyjnej koncepcji instytucji Prezesa Rady Ministrów*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 2, s. 184.

ceń (analogicznie jak w art. 7a ustawy o zarządzaniu kryzysowym) wobec ministrów i innych organów administracji rządowej (jako prosta konsekwencja art. 148 ust. 4 Konstytucji, na podstawie którego Prezes Rady Ministrów zapewnia wykonanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonania). Oczywiście polecenia takie nie mogłyby dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej.

Poszukując mechanizmów wzmocnienia pozycji Prezesa Rady Ministrów w ramach Rady Ministrów, należy jeszcze zaznaczyć, że wieloosobowość rządu (wynikająca wprost z art. 147 Konstytucji) nie oznacza równocześnie wymogu kolegalności jego funkcjonowania (tj. kolegalności działania Rady Ministrów, jak ma to miejsce np. w odniesieniu do Najwyższej Izby Kontroli). Warto wspomnieć, że w obecnym stanie konstytucyjnym nie powtórzono treści z art. 53 ust. 3 tzw. małej konstytucji z 1992 r., w którym wprost stanowiono o zasadzie kolegalności działania Rady Ministrów. Wyraźną intencją ustrojodawcy było więc odejście od tak rozumianej kolegalności, oznaczającej wymóg podejmowania decyzji przez wszystkich członków organu kolegalnego. Obecnie, na podstawie Konstytucji, Rada Ministrów jest więc w dalszym ciągu organem kolegalnym, tzn. wieloosobowym, ale już niedziałającym na zasadzie kolegalności⁵⁰. Odejście od kolegalnego trybu pracy rządu współgra z wyraźnie widoczną chęcią jego spersonalizowania w drodze ekspozycji pozycji Prezesa Rady Ministrów. Dlatego też cały szereg konkretnych rozstrzygnięć, dotyczących kompetencji Rady Ministrów z art. 146, może zapadać w innym trybie niż na posiedzeniach całości składu Rady Ministrów.

50 Zob. P. Sarnecki, *Uwaga nr 8 do art. 147 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej..., s. 4.*

8. Struktura KPRM w kontekście sytuacji kryzysowych

Odnosząc się jeszcze do innych elementów, które mogą sprzyjać podniesieniu efektywności prac Rady Ministrów i administracji rządowej, należy poruszyć kwestię struktury Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Jest to struktura relatywnie duża, która w krótkim czasie radykalnie zwiększyła liczbę etatów, w tym osób zajmujących kierownicze stanowiska. O ile w 2015 r. w KPRM były zatrudnione 553 osoby, o tyle w 2021 r. już 1331. W ciągu 6 lat powstało aż 29 nowych komórek działających w KPRM, a liczba dyrektorów i ich zastępców wzrosła z 38 do 116 etatów⁵¹. Zwraca uwagę mnożenie liczby komórek organizacyjnych KPRM i to działających mniej więcej w jednym obszarze. Przykładem może być szeroko rozumiany obszar informatyzacji i nowych technologii cyfrowych. W obecnej strukturze KPRM w tym obszarze działa aż 8 jednostek: Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Cyberbezpieczeństwa, Centrum Rozwoju Kompetencji Cyfrowych, Departament Architektury Informacyjnej Państwa, Departament Cyberbezpieczeństwa, Departament GovTech, Departament Polityki Cyfrowej, Departament Regulacji Cyfrowych i Departament Tożsamości Cyfrowej. Warto wskazać, że choć wszystkie te jednostki mają wspólny mianownik, to mają też różnych przełożonych w postaci np. Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów ds. GovTech i Pełnomocnika Rządu ds. Cyberbezpieczeństwa. Oczywiście częściowo można tłumaczyć rozrost, by nie powiedzieć przerost, jednostek skupionych wokół jednego zagadnienia likwidacją Ministerstwa Cyfryzacji i przeniesieniem działu administracji rządowej, którym

51 Zob. <https://www.bankier.pl/wiadomosc/2-5-razy-wiecej-urzednikow-w-KPRM-w-6-lat-Nowe-zadania-nowi-dyrektorzy-8343540.html> (dostęp: 24 kwietnia 2023 r.).

jest informatyzacja, do KPRM. Jakościową zmianą była decyzja z kwietnia 2023 r. w postaci ponownego erygowania Ministerstwa Cyfryzacji. Powinna uprościć schemat działania komórek organizacyjnych KPRM, które w jakimś zakresie działają w obszarze cyfryzacji, informatyzacji i nowych technologii. Gwoli ścisłości należy jednak stwierdzić, że nie zawsze wzrost etatów i komórek organizacyjnych w KPRM (w ciągu 6 lat, między 2015 r. a 2021 r., powstało aż 29 nowych komórek organizacyjnych) jest przejawem samej tylko inflacji struktury KPRM. Niekiedy jest to związane z zasadniczą zmianą modelu pracy KPRM i dodawaniem nowych obszarów działania, czego przykładem może być okoliczność, że KPRM od 2020 r. obsługuje ministra właściwego ds. członkostwa RP w UE, co również miało wpływ na rozrost struktury KPRM.

Przy tej okazji należałoby się ponownie zastanowić nad klasyfikacją działów administracji rządowej i – być może – dokonać ich redukcji, a jednocześnie konsolidacji niektórych działów. Zwłaszcza że rozproszenie działów, szczególnie jeśli idzie za nim przyporządkowanie różnym ministrom, wcześniej czy później może rodzić problemy związane z koordynacją działań. Oczywiście taka konsolidacja wymaga zmian ustawowych (w odniesieniu do ustawy o działach administracji rządowej), ale z punktu widzenia szybkości i efektywności działania Rady Ministrów wydaje się potrzebna. Konsolidacja eliminowałaby spory kompetencyjne, nie powodowałaby konieczności współpracy czy koordynacji, a przede wszystkim utrzymywałaby spójność działania w rozwiązywaniu określonych problemów. Aktualnie dział gospodarka złożami kopalin kierowany jest przez Ministra Aktywów Państwowych, dział energia przez Ministra Klimatu i Środowiska, a dział zajmujący się logistyką, tj. transportem, przez Ministra Infrastruktury. Oznacza to, że rozwiązanie np. problemu węgla wymaga wspólnej pracy trzech ministrów, którzy odpowiadają za wydobywanie, produkcję

i dystrybucję energii, a zarazem za transport. W zakresie uprawnień KPRM należałoby się jeszcze zastanowić nad ewentualną reformą Rządowego Centrum Legislacji – RCL. Jest do tego szczególna okazja w postaci nałożonych w drodze umowy Rządu RP z Komisją Europejską tzw. kamieni milowych. W polskim KPO zapisano m.in. działania mające poprawić proces stanowienia prawa. Należy wskazać, że poza regulaminami izb parlamentarnych działania w sferze „usprawnienia procesu stanowienia prawa” musi też podjąć Rada Ministrów. W swoim KPO strona polska zobowiązała się do urealnienia procesu konsultacji, poprawienia oceny skutków regulacji oraz podniesienia poziomu redakcyjnego stanowionego prawa. Zobowiązała się również do zupełnie wyjątkowego korzystania z procedur nagłych i przyspieszonych, które nie pozwalają na włączenie w proces stanowienia prawa ekspertów albo to utrudniają. Przy planowaniu reformy w obszarze procesu ustawodawczego, również na etapie rządowym, do rozważenia pozostaje zmiana modelu funkcjonowania RCL. Obecnie projekty aktów prawnych przygotowują poszczególne resorty. Rodzi się pytanie, czy nie przyjąć modelu, w którym resorty określają wyłącznie kierunek i cel regulacji, ale przygotowanie samej regulacji bierze na siebie RCL, co zapewniłoby jednolitość prawodawstwa rządowego, jednocześnie minimalizując spory między resortami w momencie konieczności uzgadniania projektu, co niewątpliwie zwiększałoby skuteczność rządu, tym bardziej, że każdy projekt rządowy jest projektem nie resortu, ale Rady Ministrów *in gremio*. Przy tej okazji warto też podnieść kwestię możliwości ustanowienia komitetu sterującego Rady Ministrów, którego zadaniem byłoby koordynowanie działań wszystkich ministrów (selekcjonowanie informacji). Takie rozwiązanie mogłoby zminimalizować problem obiegu informacji, co w sytuacjach kryzysowych ma zasadnicze znaczenie. Tutaj kluczową kwestią jest rozstrzygnięcie, czy dzisiaj

premier nie dysponuje pełną, rzetelną, fachową informacją, czy też odwrotnie, dysponuje nadmiarem informacji spowodowanym zbyt dużą liczbą kanałów informacyjnych. I jedna, i druga sytuacja z punktu widzenia działania rządu jest niedobra. Komitet sterujący mógłby być sitem informacyjnym dla premiera i całej Rady Ministrów, a jednocześnie poziomem, który zwracałby się do niższych szczebli w razie niekompletnej informacji. Uwzględniając powyższe, krokiem we właściwym kierunku niewątpliwie było tworzenie rządowego Centrum Analiz Strategicznych – CAS, niemniej jednak w praktyce generuje ono bardziej własną informację i wiedzę, a nie agreguje informacje już istniejące⁵². Wydaje się, że w dającej się przewidzieć przyszłości CAS powinno bardziej skoncentrować się na selekcji i weryfikacji informacji, nie zaś generowaniu własnej (nowej) informacji.

Zwraca też uwagę bardzo duża liczba pełnomocników Prezesa Rady Ministrów czy pełnomocników Rady Ministrów, którzy przynajmniej w jakiejś części wchodzi w zakres ministrów działających w strukturze Rady Ministrów. Przykładowo pełnomocnik rządu ds. leśnictwa i łowiectwa z powodzeniem mógłby działać w ramach Ministerstwa Środowiska i Klimatu, ewentualnie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, pełnomocnik rządu ds. odnawialnych źródeł energii powinien pracować w ramach resortu właściwego ds. energii, którym dziś jest Ministerstwo Środowiska i Klimatu, z kolei pełnomocnik rządu ds. rozwoju sportu dzieci i młodzieży mógłby być częścią struktury resortu działającego w obszarze obrębie administracja rządowa, którym jest kultura fizyczna. Wypada zaznaczyć, że rozbudowane struktury (liczba pełnomocników wynosi aż 53) komplikują proces decyzyjny, wydłużają go, co nie

52 Por. K. Mrocza, *Rola Centrum Analiz Strategicznych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w procesie legislacyjnym i optymalizacji procesów decydowania rządowego*, „Przegląd Legislacyjny” 2021, nr 4, s. 29 i n.

sprzyja prostocie mechanizmu decyzyjnego, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych.

9. Podsumowanie

W aktualnym porządku prawnym istnieją właściwe podstawy działania Rady Ministrów w sytuacjach kryzysowych. Z punktu widzenia przepisów Konstytucji Rada Ministrów jest organem odpowiedzialnym za utrzymanie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, a jeżeli uznaje, że normalne środki konstytucyjne nie wystarczają do realizacji owych zadań, występuje do Prezydenta o wprowadzenie stanu wojennego lub stanu wyjątkowego albo – jeśli są ku temu podstawy – wprowadza stan klęski żywiołowej. Dzięki temu zarówno Rada Ministrów, jak i podległe jej organy administracji rządowej, a także administracji samorządowej, mogą korzystać z ekstraordynaryjnych środków prawnych w celu zapewnienia albo przywrócenia naruszonego bezpieczeństwa.

Przepisy konstytucyjne determinują kształt rozwiązań ustawowych w obszarze bezpieczeństwa. Abstrahując od potrzeb obronnych państwa (którym służą środki przewidziane w ustawie z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny)⁵³, strategiczne znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego (ludności) ma system zarządzania kryzysowego w administracji publicznej, określony przepisami ustawy o zarządzaniu kryzysowym⁵⁴. Ustawodawca zagwarantował Radzie Ministrów, jako organowi konstytucyjnie właściwemu dla zapewnienia bezpieczeństwa, narzędzia niezbędne do właściwego rozpoznania pojawiających się zagrożeń i podejmowania decyzji stosownie do ich charakteru. W tym celu

53 Zob. J. Falecki, *Dylematy zarządzania kryzysowego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Sosnowiec 2016, s. 109.

54 Por. K. Pilarz, *op. cit.*, s. 132 i n.

został stworzony hierarchicznie uporządkowany system organów zarządzania kryzysowego (począwszy od wójta, poprzez starostę, wojewodę, właściwego ministra, po Radę Ministrów i premiera). Przy każdym organie zarządzania kryzysowego funkcjonują dwa ośrodki: zespół zarządzania kryzysowego jako ciało o charakterze opiniodawczo-doradczym oraz centrum zarządzania kryzysowego jako jednostka pomocnicza.

System zarządzania kryzysowego opiera się na zasadzie monokratyczności, co umożliwia bezproblemowe ustalenie właściwości organu administracji publicznej w sferze zarządzania kryzysowego, wyposażenie go w zakres kompetencji odpowiedni do zwalczania pojawiających się zagrożeń i pociągnięcie do odpowiedzialności za sposób ich realizacji⁵⁵.

Struktura systemu zarządzania kryzysowego (poza niektórymi elementami niepotrzebnie obciążającymi jego efektywność, takimi jak konieczność sporządzania planów zarządzania kryzysowego na każdym szczeblu) została skonstruowana właściwie. Rada Ministrów dysponuje odpowiednim zakresem narzędzi, a kwestia obserwowanego w praktyce braku skuteczności systemu ma wymiar pozanormatywny. Realnie bowiem system nie funkcjonuje najlepiej, a powodów tego stanu może być kilka. Pierwszym jest brak kompetencji profesjonalnych i behawioralnych po stronie osób, które odpowiadają – na określonym szczeblu – za kwestię bezpieczeństwa i reagowania kryzysowego. Drugim jest nieistnienie właściwej komunikacji między jednostkami wyższego a niższego szczebla, co często ma charakter behawioralny i polityczny. Trzecim powodem jest, zwłaszcza na niższych poziomach, zbyt wąska analiza istniejącego stanu faktycznego, która nie pozwala spojrzeć na dane zagadnienie holistycznie i dopiero wówczas

55 Zob. J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, *op. cit.*, s. 127 i n.

ocenić skalę zagrożenia. W rzeczywistości zaś punktowe oglądanie mikroproblemów nie daje gwarancji zobaczenia skali problemu po jego zagregowaniu.

Rada Ministrów, jako organ kolegialny, powinna mieć zdolność do szybkiego reagowania i podejmowania decyzji w zakresie bezpieczeństwa, zgodnie z unormowaniami konstytucyjnymi oraz potrzebami efektywności i skuteczności. W aktualnym stanie prawnym nie istnieją mechanizmy, które wyposażałyby Prezesa Rady Ministrów w kompetencje natury organizacyjnej pozwalające na podejmowanie decyzji przez Radę Ministrów w sytuacji kryzysowej. Dlatego niezbędne jest wyposażenie premiera w taki zakres uprawnień organizacyjnych, które dałyby możliwość skutecznego wykonywania przez Radę Ministrów jej zadań i kompetencji określonych w Konstytucji i ustawach. W tym celu należy uzupełnić ustawę o Radzie Ministrów o przepisy, które dawałyby Prezesowi Rady Ministrów możliwość szybkiego i efektywnego działania w warunkach kryzysowych. Narzędzia służące temu celowi mają charakter techniczny. Może to być np. posiedzenie Rady Ministrów w formie zdalnej czy nawet konsultacje premiera z członkami Rady Ministrów w jakikolwiek możliwy sposób. Konstytucja nie wymaga, aby Rada Ministrów obradowała na posiedzeniach, więc jeżeli nie ma możliwości odbycia posiedzenia, decyzja może być podjęta w inny sposób. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁵⁶ przewiduje ewentualność ustalenia decyzji w trybie obiegowym, więc uzupełnienie jej przepisów o inne postacie nie miałoby charakteru specjalnie rewolucyjnego. Konstytucja wyposaża Prezesa Rady Ministrów w szeroki zakres uprawnień organizacyjnych względem Rady Ministrów, z którego ustawodawca nie korzysta, więc w tym obszarze niewątpliwie istnieje pole do

56 Dz. U. z 2022 r. poz. 1188.

zwiększenia efektywności prac Rady Ministrów. Warto przy tym pamiętać, że Konstytucja z 1997 r. skreśliła przepis Małej Konstytucji o kolegialności prac Rady Ministrów, więc zakres uprawnień organizacyjnych premiera jest większy, co koresponduje z wyraźną intencją prawodawcy do wzmocnienia stanowiska premiera i odejścia od jego tradycyjnej formuły w rządzie jako *primus inter pares*⁵⁷.

Dla ustawodawcy punktem odniesienia powinien być przepis ustawy o stanie wojennym – przewidujący możliwość przejęcia przez Prezesa Rady Ministrów wykonywania zadań i kompetencji Rady Ministrów, jeżeli Rada Ministrów nie będzie mogła zebrać się na posiedzenie. W warunkach normalnego funkcjonowania państwa norma taka nie może znaleźć zastosowania, ale można wprowadzić tego rodzaju przepis do ustawy o stanie klęski żywiołowej. Wówczas w warunkach zagrożenia klęską żywiołową premier mógłby realizować kompetencje ustawowo przypisane Radzie Ministrów.

Innym środkiem działania powinna być nowelizacja ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁵⁸, aby zamiar konstytucyjny, którym było wzmocnienie kompetencyjne Prezesa Rady Ministrów, zrealizować nie tylko na etapie konstruowania rządu i przyporządkowywania danemu ministrowi działów administracji rządowej (co dzieje się w formie rozporządzeń atrybucyjnych), lecz także – w sprecyzowanym zakresie i w okre-

57 Należy jednak mieć na uwadze, że o rzeczywistej sile i pozycji premiera w rządzie w dużej mierze rozstrzygają czynniki pozaprawne, w tym pozycja polityczna premiera (w partii czy koalicji rządzącej), cechy behawioralne oraz autorytet szefa rządu jako lidera. W wielu wypadkach mogą istotnie wzmocniać *stricto* formalne stanowisko Prezesa Rady Ministrów albo wręcz przeciwnie – dalece je dewaluować. Szerzej na ten temat zob. M. Dobrowolski, *Przywództwo polityczne Prezesa Rady Ministrów w Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–2015*, Warszawa 2020, *passim*.

58 Dz. U. z 2022 r. poz. 2512.

ślonych przypadkach – wydawania poleceń ministrom działowym. Do przemyślenia jest również skorzystanie z możliwości powoływania koordynatorów wyznaczanych przez Prezesa Rady Ministrów, którzy mogliby koordynować działania w określonym zakresie, zwłaszcza w tych sytuacjach, w których z racji przydziału poszczególnych działów administracji rządowej różnym ministrom okazałoby się, że podobne działy znajdują się w gestii więcej niż jednego ministra działowego. Ważnym instrumentem optymalizacji działania mogłaby też być konstrukcja uchwał interpretacyjnych Rady Ministrów, które dokonywałyby wykładni przepisów ustawy o Radzie Ministrów w sytuacjach, kiedy budzą one wątpliwości albo gdy dochodzi do systemowego konfliktu kompetencyjnego między ministrami. Oczywiście w obecnej ustawie o Radzie Ministrów istnieje możliwość, że w szczególnych przypadkach Prezes Rady Ministrów może rozstrzygać o zakresie działania ministrów w razie sporu kompetencyjnego (art. 5 pkt 7), jednak rozstrzygnięcia te mają postać decyzji indywidualno-konkretnych, a postulowana uchwała wykładnicza Rady Ministrów miałaby cechy aktu normatywnego plasującego się w katalogu źródeł prawa wewnętrznego, co niewątpliwie podnosiłoby jej walor prawny.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym ma przede wszystkim walor organizacyjny, tzn. określa system zarządzania kryzysowego przez wskazanie organów zarządzania kryzysowego i sposobu ich funkcjonowania na wypadek zaistnienia sytuacji kryzysowej⁵⁹. Środków specjalnych przewidzianych przez tę ustawę nie jest dużo i w głównej mierze dotyczą sposobu funkcjonowania administracji publicznej. W ustawie nie ma natomiast przepisów ograniczających wolności i prawa człowieka i obywatela. Istnieją one w tych ustawach, które regulują poszczególne typy zagrożeń (spowodowane

59 Szerzej na ten temat zob. P. Sokal, M. Pawełczyk, *Ustawa o zarządzaniu kryzysowym. Komentarz*, Warszawa 2014, *passim*.

np. powodzią). W 2022 r. do ustawy został wprowadzony przepis umożliwiający wydawanie przez premiera tzw. poleceń wiążących, których adresatami są nie tylko organy administracji rządowej, lecz także samorządowej oraz przedsiębiorcy. Jest to najdalej idący (oprócz możliwości użycia Sił Zbrojnych) środek przewidziany przez ustawę o zarządzaniu kryzysowym, funkcjonujący już na podstawie specustawy koronawirusowej z 2 marca 2020 r., ale jego zgodność z Konstytucją, z racji niewpisania w reżim stanu nadzwyczajnego, budzi wątpliwości.

Istnieje możliwość wyposażenia organów administracji rządowej na podstawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym w kompetencje, które będą zróżnicowane (stopniowalne) w zależności od rodzaju i skali zagrożeń. Muszą się jednak mieścić w obszarze „normalnego funkcjonowania państwa”, tzn. w zakresie niezwiązanym z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego. Wszelkiego rodzaju ingerencja w sferę praw i wolności jednostki musi być osadzona w granicach art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie można tworzyć konstrukcji umożliwiających faktyczne zawieszenie konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności. Taka ewentualność może być realizowana wyłącznie w ramach reżimu stanu nadzwyczajnego, w granicach określonych odpowiednią ustawą o stanie nadzwyczajnym i zakresie dopuszczonym przez Prezydenta (Radę Ministrów) w rozporządzeniu wprowadzającym stan nadzwyczajny.

Na podstawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym nie może być ograniczana konstytucyjnie gwarantowana samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań publicznych, a taki charakter mają polecenia wiążące Prezesa Rady Ministrów wobec organów administracji samorządowej. Możliwość taka jest konstytucyjnie dopuszczalna tylko na podstawie ustawy o stanie nadzwyczajnym. Ingerencja administracji rządowej w obszar funkcjonowania władzy samorządowej jest dozwolona

tylko w granicach nadzoru (art. 171 ust. 1 Konstytucji), co oznacza, że może dokonywać się wyłącznie przez stwierdzenie, iż organ jednostki samorządu terytorialnego w obszarze swej działalności narusza obowiązki określone przez ustawę (kryterium legalności). Negatywna ocena efektywności działań samorządu terytorialnego, uzasadniająca ingerencję administracji rządowej, może dokonać się tylko w ramach reżimu stanu nadzwyczajnego.

Celem wszelkich dopuszczalnych działań racjonalizujących i optymalizujących mechanizmy reagowania i zapobiegania sytuacjom trudnym, niebezpiecznym, stwarzającym zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia, środowiska i infrastruktury jest przygotowanie systemu administracji do przeciwdziałania sytuacjom trudnym, nagłym i nieprzewidywalnym, a w razie ich wystąpienia kształtowanie i kontrolowanie przebiegu zdarzeń w sposób, który zapewni minimalizowanie strat oraz względny poziom bezpieczeństwa, a w dalszej perspektywie – odbudowę naruszonych struktur społecznych, ekonomicznych oraz politycznych i w rezultacie powrót do sytuacji normalnej⁶⁰. Administracja, w tym także administracja rządowa, musi być tak zorganizowana, aby zapewnić elastyczność i dynamizm mechanizmów decyzyjnych w różnych sytuacjach, gdyż tylko to gwarantuje rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych. Potrzeba istnienia takiego mechanizmu jest oczywista, szczególnie dziś, w obliczu występowania coraz większej liczby zdarzeń nagłych, niepewnych, nieprzewidywalnych, które zmieniły tradycyjny pogląd o dualizmie sytuacji, w jakiej działa administracja, tj. sytuacji normalnej i sytuacji, na okoliczność której pomyślana została instytucja stanu nadzwyczajnego⁶¹. Najnowsze wydarzenia dowodzą, że obie wskazane sytuacje są

60 Por. J. Gołębiewski, *Zarządzanie kryzysowe*, „Wiedza Obronna” 2001, nr 1, s. 76 i n.

61 Por. P. Szyja, *op. cit.*, s. 267 i n.

hipotetyczne i idealne, bowiem w praktyce najczęściej mamy do czynienia z sytuacjami, których nie da się w prosty sposób zakwalifikować. Adaptując struktury administracji rządowej do tych nowych sytuacji, musimy pamiętać o dwóch granicznych sytuacjach konstytucyjnych i sytuacjach realnych, które w większym lub mniejszym stopniu mogą powodować zagrożenie dla państwa i społeczeństwa.

Streszczenia

Optimalizacja działania administracji rządowej w sytuacjach kryzysowych

Artykuł podejmuje temat optymalizacji działania administracji rządowej w warunkach sytuacji kryzysowej i kryzysu. Punktem wyjścia zebranych uwag jest pogląd Trybunału Konstytucyjnego, wyrażony w sprawie o sygn. K 50/07. Polski porządek prawny zna dwie sytuacje krańcowe, tj. sytuację normalnego funkcjonowania państwa, kiedy zwykłe środki konstytucyjne są wystarczające oraz sytuację szczególnych zagrożeń, gdy takie środki okazują się niewystarczające i zachodzi konieczność wprowadzenia któregoś z trzech stanów nadzwyczajnych. Trybunał Konstytucyjny, wyraźnie wykluczając możliwość wprowadzenia jako zwykłych środków konstytucyjnych rozwiązań ekstremalnych, kojarzących się z reżimem stanów nadzwyczajnych, wskazał zarazem, że zwykłe środki konstytucyjne nie muszą mieć jednolitego charakteru. Tym samym można je klasyfikować i stopniować, w ten sposób tworząc ich gradację, zaś nieprzekraczalną barierą jest ingerencja w prawa i wolności jednostki, która może mieć miejsce jedynie w czasie stanu nadzwyczajnego, i to w ograniczonym zakresie. Wynika z tego, że szczególnie w obrębie administracji rządowej istnieje względna swoboda kształtowania rozwiązań i procedur,

które będą mieć status zwykłych środków konstytucyjnych, a będą dostosowywane do istniejących okoliczności faktycznych, w wielu wypadkach będących zgoła innymi aniżeli zakładany co do zasady stan normalny czy zwyczajny. Swoboda ta pozwala tworzyć bardzo różne rozwiązania, dostosowane do konkretnej sytuacji faktycznej lub hipotetycznej, co daje możliwość nadania całemu działaniu administracji kształtu rozwiązań stopniowanych, a zarazem elastycznych, ponieważ nigdy nie jest możliwe określenie *a priori* wszystkich możliwych sytuacji.

Słowa kluczowe: administracja rządowa, zarządzanie kryzysowe, optymalizacja działania, sytuacje nadzwyczajne

Optimisation of the operation of government administration in crisis situations

The article addresses the topic of optimisation of the operation of government administration in crisis situations. The starting point for the gathered comments is the Constitutional Tribunal view, expressed in the case with reference number K 50/07. The Polish legal order knows two extreme situations, i.e. the situation of normal functioning of the state, when ordinary constitutional measures are sufficient and the situation of specific threats, when such measures turn out to be insufficient and it is necessary to introduce one of the three extraordinary states. The Constitutional Tribunal explicitly excluded the possibility of introducing extreme solutions associated with the regime of extraordinary states as ordinary constitutional measures and also pointed out that ordinary constitutional measures do not have to be uniform in nature. They can be classified and gradated by creating their gradation, while the insurmountable barrier is interference in the rights and freedom of an individual, which may only take place during an extraordinary state and to a limited extent. It follows

that, especially within the government administration, there is relative freedom to shape solutions and procedures that will have the status of ordinary constitutional measures and which will be adapted to the existing factual circumstances, which in many cases will be completely different from the generally assumed normal or ordinary state. This freedom allows to create very different solutions, adapted to a specific actual or hypothetical situation, which allows the entire operation of the administration to shape those solutions into gradable and, at the same time, flexible, since it is never possible to determine *a priori* all possible situations.

Keywords: government administration, crisis management, operational optimisation, extraordinary states

Literatura

Adamska W., *Stan wyjątkowy w perspektywie filozofii prawa. Próba definicji*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2020, nr 4.

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.

Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007.

Cabaj M., *Zarządzanie kryzysowe – integralna część bezpieczeństwa narodowego*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania UKSW” 2014, t. VI.

Chruściak R., *Kształtowanie się konstytucyjnej koncepcji instytucji Prezesa Rady Ministrów*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 2.

Ciekanowski Z., *Rodzaje i źródła zagrożeń bezpieczeństwa*, „Bezpieczeństwo i Technika Pożarowa” 2010, nr 1.

- Ciekanowski Z., Stachowiak Z., *Podjęmowanie decyzji w sytuacjach kryzysowych*, „Studia i Materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego” 2011, nr 1–2.
- Dobrowolski M., *Przywódstwo polityczne Prezesa Rady Ministrów w Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–2015*, Warszawa 2020.
- Falecki J., *Dylematy zarządzania kryzysowego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Sosnowiec 2016.
- Flejterski S., Ziolo M., *Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2008, nr 3.
- Gałkowski S., Gałkowska A., *Personalizacja polityki*, „Państwo i Społeczeństwo” 2012, nr 1.
- Gołębiowski J., *Zarządzanie kryzysowe*, „Wiedza Obronna” 2001, nr 1.
- Kazimierczuk M., *Ograniczenie wolności i praw człowieka podczas stanu wyjątkowego w polskim prawodawstwie*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego” 2018, nr 9.
- Kitler W., Wiśniewski B., Prońko J., *Wybrane problemy zarządzania kryzysowego w państwie*, Warszawa 2000.
- Konieczny J., *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, wypadkach i katastrofach*, Poznań–Warszawa 2001.
- Kowalska M., *Kolegialność działań Rady Ministrów a odpowiedzialność konstytucyjna jej członków w ocenie polskiej doktryny*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2017, t. II.
- Lipski L., Leszczyński R., *Kryzys zagrożeniem państwa i społeczeństwa*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2010, nr 1–2.
- Mroccka K., *Rola Centrum Analiz Strategicznych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w procesie legislacyjnym i optymalizacji procesów decydowania rządowego*, „Przegląd Legislacyjny” 2021, nr 4.
- Otwinowski W., *Kryzys i sytuacja kryzysowa*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2010, nr 2.

- Patyra S., *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002.
- Pilarz K., *Specyfika relacji organów administracji publicznej z otoczeniem w sytuacjach kryzysowych*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, t. CXI.
- Prokop K., *Modele stanu nadzwyczajnego*, Białystok 2012.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005.
- Prońko J., Letkiewicz A., *Informacyjne uwarunkowania zarządzania kryzysowego* [w:] *Zarządzanie kryzysowe*, red. J. Stawnicka, B. Wiśniewski, R. Socha, Szczepań 2011.
- Prorok M., *Podejmowanie decyzji w sytuacjach kryzysowych*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2015, nr 3.
- Raczyńska M., Krukowski K., *Zarządzanie w administracji publicznej. Od idealnej biurokracji do zarządzania procesowego*, Kraków 2020.
- Rogozińska-Mitrut J., *Podstawy zarządzania kryzysowego*, Warszawa 2010.
- Sarnecki P., *Prezes Rady Ministrów w ewolucji przepisów ustrojowych III Rzeczypospolitej* [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, red. M. Kudej, Katowice 1999.
- Sarnecki P., *Uwaga nr 4 do art. 148* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001.
- Sokal P., Pawełczyk M., *Ustawa o zarządzaniu kryzysowym. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Sokołowski A., *Kompetencje i zadania Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów w ramach polityki bezpieczeństwa*, „Świat Idei i Polityki” 2016, t. XV.
- Stępka M., *Rezyliencja jako paradygmat bezpieczeństwa w czasach przewlekłych kryzysów*, „Przegląd Politologiczny” 2021, nr 2.
- Sunstein C.R., *Infotopia*, Warszawa 2009.

- Supernat J., *Zarządzanie*, Wrocław 2005.
- Szmitkowski P., *Dynamiczny model faz zarządzania kryzysowego*, „Doctrina. Studia Społeczno-Polityczne” 2013, nr 10.
- Szyja P., *Funkcjonowanie administracji publicznej w sytuacji kryzysu spowodowanego czynnikami zewnętrznymi – studium przypadku COVID-19*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2020, nr 6.
- Szymanek J., *Ocena Skutków Regulacji jako mechanizm doskonalenia prawodawstwa*, „Przegląd Legislacyjny” 2021, nr 2.
- Warمیński A., *Aspekty funkcjonowania administracji publicznej*, „Doctrina. Studia Społeczno-Polityczne” 2011, nr 8.
- Wróblewski R., *Zarys teorii kryzysu, zagrożenia prewencji i zarządzania kryzysami*, Warszawa 1996.
- Ziarko J., Walas-Trębacz J., *Podstawy zarządzania kryzysowego*, Kraków 2010.