



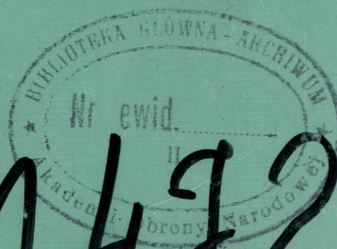
AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

AON wewn. 5113/99

Mjr dr inż. Waldemar KITLER

WYBRANE ASPEKTY KIEROWANIA PAŃSTWEM W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH W OBRONIE NARODOWEJ RP WOBEC WYZWAŃ I ZAGROZEŃ WSPÓŁCZESNOŚCI

Studium



WARSZAWA

1999

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ
WYDZIAŁ STRATEGICZNO-OBRONNY

AON wewn. 5113/99



Mjr dr inż. Waldemar KITLER

**WYBRANE ASPEKTY KIEROWANIA PAŃSTWEM
W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH
W OBRONIE NARODOWEJ RP WOBEC WYZWAŃ
I ZAGROŻEŃ WSPÓŁCZESNOŚCI**

studium

SPIS TREŚCI

Wstęp	5
I. Wyzwania i zagrożenia współczesnego świata	7
1. Zagrożenie czy wyzwanie?	7
2. Charakter współczesnych wyzwań	11
3. Oblicze zagrożeń	19
II. Pojęcie i istota Obrony Narodowej	39
III. Podstawowe założenia i zasady kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych ...	57
1. Ocena obecnego stanu systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych w RP	57
2. Kryzys. Sytuacja kryzysowa	68
3. Organ zarządzający w sytuacjach kryzysowych	75
a. Aspekty teoretyczne	75
b. Zarządzanie kryzysowe w innych państwach – przykłady rozwiązań szczebla państwowego	83
c. Wstępna koncepcja systemu zarządzania kryzysowego	89
Zakończenie	96
Bibliografia	99
Załączniki:	103
1. Stan obrony narodowej po II wojnie światowej	
2. Potoczne-falszywe wyobrażenie obrony narodowej	
3. Rozumienie roli sił zbrojnych w PRL	
4. System Obrony Państwa	
5. Obrona Narodowa Francji	
6. Obrona Powszechna RFN	
7. Samoobrona Powszechna	
8. Idea Obrony Narodowej	
9. Rada Bezpieczeństwa Narodowego USA	
10. Federalna Rada bezpieczeństwa RFN	
11. Rada Obrony Narodowej Hiszpanii	
12. Rada Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy	
13. Rada Obrony Państwa – Republika Czeska	
14. Zarządzanie Obroną Narodową w III RP	
15. Komitet ds. Zarządzania Sytuacją Kryzysową	
16. Model funkcjonalno-strukturalny systemu kierowania obroną narodową	
17. Rozmyta, wielotorowa struktura organów kierownictwa politycznego w możliwym do opisanego nadrzędnym systemie zarządzania w sytuacjach kryzysowych	
18. Model nadrzędnego systemu kierowania bezpieczeństwem państwa, w tym zarządzania kryzysowego – wariant I	
19. Model funkcjonalno-strukturalny nadrzędnego systemu zarządzania państwem, w tym zarządzania kryzysowego – wariant II	
20. Idealny model kierowania bezpieczeństwem państwa	

WSTĘP

Gwałtowne przemiany ostatnich lat, w środowisku geopolitycznym, militarnym i naturalnym, skłoniły do ponownej identyfikacji i oceny problemów w sferze bezpieczeństwa, dotyczących niezakłóconego bytu i rozwoju państwa (społeczeństwa).

Dotychczasowy bipolarny podział świata i dostosowane do tego stanu stosunków międzynarodowych procedury postępowania nie wytrzymały próby czasu, w nowych uwarunkowaniach. Bezpieczeństwo jako wyznacznik najważniejszy i pierwotnej potrzeby społecznej zaczyna rozszerzać swoje znaczenie. To już nie tylko pewność zabezpieczenia przed agresją militarną i obrony przed nią, ale także poczucie gotowości do ochrony przed zjawiskami niebezpiecznymi natury niemilitarnej – ochrony osób, ich dóbr i środowiska – stanowi o współczesnym wymiarze bezpieczeństwa.

Dotychczasowe proresortowe (lub inaczej – wg poszczególnych dziedzin życia państwa) systemy bezpieczeństwa (militarnego, pożarowego, powodziowego, publicznego itd.) czynią wrażenie w miarę klarownych, gdy opieramy ich ocenę na analizie przepisów prawa najwyższej rangi. Jednak, ten statyczny obraz kompetencji organów władzy (a szerzej – aparatu zarządzającego) oraz zadań poszczególnych wykonawców pozbawiony jest cech dynamicznych. Okazuje się bowiem, że wiele organów władzy „rości sobie prawo” do spełniania funkcji z natury rzeczy przypisanych innym podmiotom, wielość rozwiązań wypacza idee systemowego i interdyscyplinarnego podejścia do tak ważkiego problemu, jak bezpieczeństwo państwa, stanowiącego o jego naturze społeczeństwa wraz z jego różnorodnymi organizacjami.

Pośród problemów, które w materii bezpieczeństwa nabierają szczególnej rangi pojawił się problem pojmowania istoty i charakteru zagrożeń państwa, obrony narodowej, kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych i związane z nim funkcje i zadania członków aparatu zarządzającego, zasady i sposoby ich organizacji, a także inne przedstawione w niniejszym opracowaniu zagadnienia.

Zwielokrotnienie się zagrożeń, a ściślej – społeczne wymuszenie postrzegania zagrożeń w szerszym kontekście – wiąże się w Polsce z nadregulacją m.in. w dziedzinie zarządzania, poprzez mnożenie ciał kolegialnych, mających pełnić funkcje koordynacyjne, a także organów wykonawczych (wężej – merytorycznych).

Studia nad przedstawionymi poniżej problemami oparto na określonej konstytucyjnie zasadzie ciągłości władzy i odpowiedzialności oraz określenia procedur techniki działania w zależności od typu sytuacji kryzysowej, czyli procedur uzgadniania działań i przekazywania kompetencji i odpowiedzialności.

Rozpoczęta, przez pojawienie się ustaw ustrojowych, reforma państwa polskiego, szczególnie na poziomie terytorialnym, kontynuowana będzie poprzez regulacje prawa w poszczególnych sferach, ze sferą reagowania kryzysowego, a w tym zarządzania w sytuacjach kryzysowych, włącznie.

Mając na uwadze coraz większe zapotrzebowanie na wiedzę w materii obrony narodowej i zarządzania kryzysowego, a także kierując się potrzebą udziału w dyskusji nad problemami tej natury, na kolejnych stronach niniejszej pracy przedstawione zostaną zagadnienia dotyczące:

- wyzwań i zagrożeń współczesnego świata;
- pojęcia i istoty Obrony Narodowej;
- podstawowych założeń i zasad kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych.

Przedstawione poniżej tezy są rezultatem wniosków z kilkunastu gier obronnych, prowadzonych na Wyższych Kursach Obronnych z kierowniczą kadrami administracji państwowej w AON nt. *Organizacja Obrony Narodowej w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego*, udziału w seminariach i konferencjach organizowanych w Akademii Obrony Narodowej, MOŚZNiL, MKiS, Urzędzie Obrony Cywilnej Kraju, Towarzystwie Wiedzy Obronnej, Krajowej Szkole Administracji Publicznej, w szkoleniach szefów obrony cywilnej województw: piotrkowskiego i radomskiego oraz wielu innych przedsięwzięć. Niezwykle cennym doświadczeniem stał się także udział w badaniach naukowych realizowanych na Wydziale Strategiczno-Obronnym AON, dotyczących przygotowania i prowadzenia wojny obronnej po 2000 roku - „KAPPA” oraz samoobrony powszechnej - „SAMOOBRONA”.

I. WYZWANIA I ZAGROŻENIA WSPÓŁCZESNEGO ŚWIATA

Integracja Polski z zachodnimi strukturami gospodarczymi i bezpieczeństwa zbiorowego to nie tylko kwestia ogromnych korzyści, ale także problem konsekwencji szerszej natury. Zwrócić tu należy uwagę na to, że uczestnictwo Polski we wspólnych przedsięwzięciach sojuszniczych (politycznych, gospodarczych, militarnych...) przyniesie nie tylko szansę zwiększenia bezpieczeństwa narodowego, lecz także nieuniknione negatywne skutki owego zaangażowania. Państwo stanie się podmiotem sporów i konfliktów, które przed integracją nie miałyby dla niego istotnego znaczenia. To także konieczność poniesienia kosztów ochrony środowiska (wody, ziemi, powietrza i kosmosu), a co za tym idzie - to wielkie wyzwanie dla każdego podmiotu państwowego biorącego udział w sferze produkcji i usług.

Polska może ponieść także skutki tegoż zaangażowania sojuszniczego w postaci działań odwetowych, zarówno w formie militarnej (w tym terroryzm) jak i polityczno - gospodarczej. Element przezorności nakazuje mieć na uwadze prawidłowość, że sojusze są zmienne i niepewne, czego Polska jest tragicznym przykładem. Najważniejsze w sojuszach jest bowiem partnerstwo, nie zaś zawierzenie ich dobrym usługom. Z uwagi na te i inne czynniki myślenie i działanie w kontekście strategicznym i interesów życiowych ulegnie zmianie.

Sprawy międzynarodowe (społeczne, gospodarcze, militarne itd.) mające miejsce pozornie „z dala od granic Polski” staną się powoli ważnym elementem jej polityki bezpieczeństwa (zewnętrznego i wewnętrznego).

1. Zagrożenie czy wyzwanie ?

Zazwyczaj odczuwamy niedosyt w interpretowaniu istoty wyzwań i zagrożeń w sferze bezpieczeństwa narodowego. Intuicyjnie możemy zauważyć pewną zależność między podmiotem zagrożeń i wyzwań a ich istotą. Polega to na tym, że jeśli dla jednego podmiotu zjawisko stanowi wyzwanie, dla innego może być bliżej określonym zagrożeniem i odwrotnie. Zacznijmy więc, dla porządku, od bliższego rozpatrzenia pojęcia i istoty zagrożenia.

Zagrożenie ma bliski związek z bezpieczeństwem¹. Pozornie zatem jeśli jest się bezpiecznym, nie jest się zagrożonym, jeśli zaś jest się zagrożonym - nie jest się bezpiecznym. Pozorność owej zależności wynika z tego, że jeśli nawet stan świadomości pozwala dostrzegać pewne zjawisko jako nie wywołujące zagrożenia, to w ujęciu obiektywnym rodzi ono niekorzystny wpływ na dany podmiot, często - na początku - niedostrzegalny. Mamy więc zwykle do czynienia z subiektywnym odczuwaniem i obiektywnym stanem zagrożenia.

¹ Zob. B. Balcerowicz, *Wybrane problemy obronności państwa*, AON, Warszawa 1997, s. 55; Por. R. Zięba, *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych w: Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe*, Warszawa 1997, s. 4.

Częste nieporozumienia w ocenie stanu zagrożenia mają zapewne swoje historyczne i psychologiczne uzasadnienie. Zwykle to groźba agresji, agresja i wojna były zagrożeniem. Z czasem, aby podkreślić istnienie pewnego stanu niebezpieczeństwa, posługiwano się zagrożeniem jako etapem rozwoju stosunków międzynarodowych i stanem państwa przed wojną. Stąd wywodzą się trzy stany funkcjonowania państwa: „Pokój - Zagrożenie - Wojna”. Ten trójpodział znajduje swoje uzasadnienie w dziedzinie stosunków społecznych w skali makro, bowiem zasadniczym kryterium odróżniania tych stanów był stopień ograniczenia warunków bezpiecznego bytu i rozwoju w wielkiej skali.

Okazuje się jednak, że państwo i społeczeństwo mogą być zagrożone a sytuacja nie będzie jeszcze oznaczać stanu przed wojną. Stąd swoista „kariera” **kryzysu**, który zastąpił **zagrożenie**, lecz nie oddalił dylematu wyrażonego pytaniem o pojęcie i istotę zagrożenia. Oto kilka charakterystycznych definicji tego pojęcia.

*Zagrożenie bezpieczeństwa narodowego - możliwość powstania sytuacji, w której społeczeństwo (państwo) nie ma warunków dla swego bytu i rozwoju lub są one w istotnym stopniu ograniczone*².

*Zagrożenie - sytuacja, w której pojawia się zwiększone prawdopodobieństwo powstania stanu niebezpiecznego dla otoczenia*³.

*Zagrożenie państwa jest takim rodzajem zagrożenia, w którego wyniku istnieje zwiększone prawdopodobieństwo naruszenia interesów tego państwa...*⁴

*Zagrożenie - z jednej strony, to pewien stan psychiczny lub świadomościowy wywołany postrzeganiem zjawisk, które subiektywnie ocenia się jako niekorzystne lub niebezpieczne, a z drugiej, czynniki obiektywne powodujące stany niepewności i obaw*⁵.

*Zagrożenie oznacza pewien stan psychiki lub świadomości wywołany postrzeganiem zjawisk, które oceniane są jako niekorzystne lub niebezpieczne(...) Drugi aspekt zagrożenia stanowią czynniki powodujące ten stan niepewności i obaw*⁶.

Syntezę powyższych definicji stanowić może poniższe objaśnienie, że zagrożenie to **możliwość wystąpienia jednego z negatywnie wartościowanych zjawisk**⁷ (podkreślenie-W.K.). Takie podejście pozwala stwierdzić, że pewne zjawiska mogą mieć charakter zagrożenia lub - innym razem - być skutkiem zjawiska wartościowanego jako zagrożenie. Możemy to zilustrować na przykładzie wojny. Jest ona, bez wątpienia, wartościowana negatywnie, więc to co może do niej doprowadzić jest zagrożeniem. Lecz także sama wojna staje się zagrożeniem, gdyż dopro-

² R. Wróblewski, *Podstawowe pojęcia z dziedziny polityki bezpieczeństwa, strategii i sztuki wojennej*, AON, Warszawa 1993, s. 16.

³ *Słownik podstawowych terminów dotyczących bezpieczeństwa państwa*, AON, Warszawa 1994, s. 32.

⁴ B. Balcerowicz, *Wybrane problemy...*, wyd. cyt., s. 55.

⁵ S. Korycki, *System bezpieczeństwa Polski*, Warszawa 1994, s. 54.

⁶ R. Zięba, *Kategoria bezpieczeństwa...*, wyd. cyt., s. 4.

⁷ F.-X. Kaufmann, *Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem*, Georg Thieme Verlag, Stuttgart 1970, s. 167 w: tamże, s. 4.

wadza ona do tak negatywnych zjawisk, jak: zniszczenie środowiska, utrata niepodległości, naruszenie suwerenności, a głównie śmierć i tragedie osobiste ogromnej liczby ludzi oraz straty materialne.

Słabo jeszcze osadzonym wśród pojęć z dziedziny polityki bezpieczeństwa jest pojęcie wyzwania. Konstruktorzy nowej koncepcji strategicznej NATO podkreślają, że *wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa, przed jakimi stoi obecnie NATO, mają inny charakter niż w przeszłości*⁹. Trudno jest jednak w dalszej lekturze owej koncepcji dociec różnicy między wyzwaniami a zagrożeniami.

Można przyjąć, że wyzwaniem określa się potrzebę podjęcia pewnych działań wobec problemów, które - choć nie są oceniane jako niebezpieczne dla przetrwania, stanu posiadania i swobód - to jednak wymagają rozwiązania. I tak, odnosząc się do problemu rozpowszechniania broni masowego rażenia W.W. Keller stwierdza, że *wyzwanie polega na stworzeniu instytucji politycznych zdolnych do kontrolowania transferu broni pomiędzy konkurującymi ze sobą państwami*.¹⁰ Natomiast R. Zięba stwierdza, że *nierazko bowiem zagrożenia są ujmowane jako zbyt szeroki zespół zjawisk negatywnie ocenianych. Jednakże faktycznie część z owych zjawisk ma charakter nie tyle zagrożeń, co wyzwań, tzn. niezbywalnych potrzeb wymagających sformułowania odpowiedzi i podjęcia stosownych działań*¹¹.

Podobnie rzecz ujęli uczestnicy międzynarodowego kolokwium pod patronatem UNESCO i ministra obrony Francji noszącego tytuł *Wojny i pokój w XXI wieku*¹².

Uczestnicy kolokwium wymienili listę wyzwań współczesności, wśród których pojawiły się m.in.:

- konieczność odejścia od tradycyjnego myślenia o załamaniach, których przyczyną były konflikty natury ekonomicznej – poszukiwanie rynków zbytu;
- potrzeba badania zjawisk w skali globalnej, w oderwaniu od zbyt tradycyjnego myślenia w kategoriach wojny i pokoju;
- podjęcie działań prewencyjnych w celu zapobiegania przerodzeniu się sporów i konfliktów w zjawiska trudne do opanowania;
- dostrzeganie istnienia państw, na pozór dynamicznych, które żyją w stanie hybrydalnym, który nie jest ani w całości wojną, ani pokojem;
- zrozumienie, iż coraz częściej wola polityczna państw jest lepszym środkiem rozwiązywania problemów, niż oddanie sprawy naturalnemu procesowi.

Zagrożenia wartościowane są negatywnie, zaś wyzwania i zagrożenia uznawane są za trudne. Zauważmy również, że w jednym podejściu wyzwanie jest **zjawiskiem**, a w innym **potrzebą** lub nawet **niepewnością**. Możemy więc wstępnie przyjąć, że wyzwanie jest potrzebą podjęcia stosownych działań wobec zjawisk

⁹ *Koncepcja strategiczna Sojuszu w: NATO Vademecum*, Bellona, Warszawa 1995, s. 265.

¹⁰ W.W. Keller, *Paradoks bezpieczeństwa międzynarodowego w: Bezpieczeństwo narodowe...*, wyd. cyt., s. 112.

¹¹ R. Zięba, *Kategoria...*, wyd. cyt., s. 5.

¹² Zob. *Defense nationale, Comité d'etudes de defense nationale*, Paris, avril 1996.

mogących wywołać zagrożenie podstawowych interesów danego podmiotu, a nawet stanowić szansę do wyzyskania¹³.

Celowo unikamy definiowania wyzwania jako zjawiska negatywnego innego niż zagrożenie. Wynika to z tego, że to samo zjawisko np.: kryminalizacja nieletnich, terroryzm, ludobójstwo stanowiące obiektywne zagrożenie dla jednych (narodów „dotkniętych” tym zjawiskiem) dla innych może być ryzykiem, a w konsekwencji swoistym wezwaniem do działania. Nie oznacza to wcale, że w dalszej przyszłości, bez podjęcia stosownych kroków, nie stanie się to także zagrożeniem dla innych. **Wyzwania** – w ujęciu negatywnym - są więc **wezwaniami do działania zapobiegawczego, zachowawczego, destrukcyjnego lub konstrukcyjnego wobec zjawisk nie oddziałujących bezpośrednio na dany podmiot, lecz mogących w przyszłości wywołać skutki ujemne, odczytywane jako zagrożenie jego interesów**. Wyzwania te mają zatem charakter zjawisk nie zagrażających podstawowym wartościom (interesy, dobra, rozwój) danego podmiotu, lecz są potrzebą podjęcia stosownych czynności w celu uniknięcia przerodzenia się owych zjawisk w zagrożenie.

Wyzwanie jest także szansą wynikającą z korzystnie rozwijających się stosunków międzynarodowych, z rozwoju gospodarczego, społecznego, technologicznego, cywilizacyjnego itd. To zagadnienie jest szczególnie istotne, gdyż często wyzwanie definiuje się w odniesieniu do zagrożeń. Tymczasem wyzwania dotyczą również potrzeby wykorzystania szans, jakie pojawiają się na arenie międzynarodowej i wewnętrznej poszczególnych państw. Wyzwanie uzyskuje zatem i pozytywne zabarwienie, przy zastrzeżeniu, że nadal stanowi ono swoistą trudność do pokonania, która w sferze bezpieczeństwa wyraża się pytaniami:

- jak wykorzystać korzystną sytuację gospodarczą do realizacji interesów narodowych?
- jak najkorzystniej realizować politykę bezpieczeństwa, w obliczu „otwarcia się” międzynarodowych struktur bezpieczeństwa i obrony?
- jak wyzyskać lub nie utracić społecznego zaangażowania w problemy bezpieczeństwa zbiorowego?
- jak wykorzystując szansę uczestniczenia w zbiorowych strukturach obronnych nie zaniedbać najważniejszego – narodowego komponentu gmachu bezpieczeństwa państwa?

W rezultacie tych uwag, możemy dokonać redefinicji pojęcia wyzwania i przyjąć, że jest to **potrzeba podjęcia działań wobec zjawisk mogących wywołać zagrożenie lub rodzących szansę dla podstawowych interesów danego podmiotu (państwa, narodu, grupy państw)**.

¹³ Także w ujęciu słownikowym, wyzwanie kojarzone jest z wezwaniem do walki, do odzyskania pojedynku, ze zmobilizowaniem do działania. Zob. S. Skorupka, *Słownik frazeologiczny języka polskiego*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1985, s. 707.

2. Charakter współczesnych wyzwań

Bezpieczeństwo państwa (wspólnoty państw) ma wieloraki wymiar. Z tego też względu w dalszej części opisane będą zagadnienia natury gospodarczej, obronnej, kulturowej, narodowościowej i dotyczące skutków cywilizacyjnego rozwoju społeczeństw oraz wynikające z nich wyzwania i zagrożenia. *Budować pokój, unikać wojny: oto nasze wspólne zadanie, oto wielka obietnica, którą uczyniliśmy dla naszych dzieci i dzieci naszych dzieci. My, ludzie Narodów Zjednoczonych uchwalamy ochronę przyszłych generacji przed klęską wojny (...). Tworzyć pokojową przyszłość, konstruować sprawiedliwy pokój, czyż nie jest to główny nakaz na dzisiaj (...)?*¹⁴ Tymi słowami, F. Mayor dyrektor generalny UNESCO otworzył kolokwium międzynarodowe pod nazwą *Wojny i pokój w XXI wieku*. Kolokwium przełomowe w swej istocie. Treść wystąpień jego uczestników przepojona była troską o utrzymanie pokoju, sprawiedliwości, równości i solidarności międzynarodowej, opartą na wnikliwej ocenie stanu stosunków międzynarodowych, trendów rozwojowych, zjawisk kulturowych i społecznych, w skali globalnej i regionalnej.

W idei demokracji międzynarodowej jest miejsce dla „upodmiotowionego” człowieka, który uczestniczy w życiu społecznym (zbiorowym). Jest miejsce dla prawa narodów do własnej tożsamości, dla prawa człowieka do godnego życia, dla równości podmiotów prawa międzynarodowego. Demokracja jest wreszcie częścią trójkąta: **pokój - rozwój - demokracja**, zasadniczego przedmiotu starań społeczności międzynarodowej.

Jesteśmy dzisiaj świadkami fenomenów ponadgranicznych, rozwojów regionalnych, wojen cywilnych (domowych), przepływów transkontynentalnych, nierównomiernego rozwoju społeczeństw wewnątrz państw i w skali światowej. Czy zatem nie pojawia się potrzeba myślenia innymi kategoriami o zagrożeniach, ryzyku ich występowania, o wojnie i sposobie zapewnienia bezpieczeństwa międzynarodowego, nie tylko w kategoriach konfrontacji zimnowojennej?

Upadek muru berlińskiego symbolizuje koniec dotychczasowego podziału półkuli Północnej na dwa światy - Wschodni i Zachodni. Konkurencja między nimi przesłaniała realia stosunków międzynarodowych. Bezpieczeństwo utożsamiano głównie ze stopniem zabezpieczenia się przed prawdopodobną agresją drugiej strony. W cieniu pozostawały często problemy praw człowieka, zanieczyszczenia środowiska, proliferacji broni nuklearnej i konwencjonalnej, spory narodowościowe, etniczne i religijne¹⁵.

Złudzenie harmonii, jakie z kolei zaistniało po zakończeniu zimnej wojny, wkrótce się rozwiło pod naporem nowych zjawisk: mnożenia się konfliktów i czystek etnicznych, załamania się prawa i porządku, wyłonienia się nowych modeli

¹⁴ Mayor, *Konstruować pokój, unikać wojny*, w: *Defense nationale* Nr 4, Komitet studiów obrony narodowej, Paryż 1996, s. 5.

¹⁵ Pozorna troska o nie często była stosowana jako narzędzie walki między stronami wieloletniego sporu.

*sojuszów i konfliktów między państwami, odrodzenia ruchów neokomunistycznych i neofaszystowskich, intensyfikacji religijnego fundamentalizmu, końca dyplomacji uśmiechów i polityki na tak w stosunkach między Rosją a Zachodem. Organizacja Narodów Zjednoczonych i Stany Zjednoczone okazały się niezdolne do stłumienia krwawych lokalnych konfliktów, a rosnące w potęgę Chiny stają się coraz bardziej pewne siebie*¹⁶.

Dramatycznie długa jest lista sporów i konfliktów pokrywających naszą planetę¹⁷. W byłej Jugosławii, Rwandzie, Afganistanie, Kambodży, Sierra Leone itd. na tle walk narodowościowych, etnicznych i klanowych dochodzi do wypaczenia praw wojennych, czystek, terroru i masowych mordów. Wiele narodów walczy o prawa do samostanowienia, co jest w konflikcie z prawem i porządkiem konstytucyjnym państw przeżywających te dramatyczne wydarzenia. Obok bogatych państw, o ukształtowanej od dawna demokracji, istnieją państwa kształtujące swoje nowe oblicze, nie zawsze zgodnie z podstawowymi prawami człowieka. Kosztem zdecydowanej większości społeczeństwa bogacą się „elity”, co prowadzi do groźnej w skutkach przepaści między grupami społecznymi. Te i inne zjawiska, ze względu na charakter stosunków międzynarodowych (zacieśnienie wymiany handlowej, przepływ informacji, więzi gospodarcze etc.) nie pozostają bez wpływu na każdego uczestnika stosunków międzynarodowych. W tym wszystkim jest też miejsce dla małej części bezpieczeństwa zbiorowego - jakże istotnej - bezpieczeństwa Polski.

Rozpad ZSRR i przemiany w państwach Europy Środkowo - Wschodniej symbolizują otwarcie nowej ery - ery pokoju i partnerstwa. Ujawniły też pewną nierealność brania tendencji na przyszłość. Okazało się bowiem, że archiwa państw NATO pełne były prognoz na temat: *ZSRR po 2010 roku* lub *Układ Warszawski w 2050 r.*¹⁸. Podobnie brzmiące materiały znajdujemy w archiwach państw byłego bloku wschodniego. W jednym i drugim przypadku dostrzegamy swoistą tendencję do dowodzenia i opisywania stanów oczekiwanych, a więc wyreżyserowanych na potrzebę polityków. Sztywny podział na „lepszych i gorszych”, wrogów i przyjaciół, zagrażających i sprzyjających, staje się anachroniczny. Wojna uznana przez społeczność międzynarodową (ONZ) za nielegalną postać rozstrzygania sporów międzynarodowych, ograniczona została do minimum, po zastosowaniu wielu różnorodnych środków (np.: międzynarodowe prawo konfliktów wojennych, prawo o zbrodniach wojennych, umowy ograniczające zbrojenia, proliferację broni masowej destrukcji, misje pokojowe itd.) Nie uległy jednak ograniczeniu zjawiska na naszej planecie, które mimo istnienia pokoju w stosunkach międzynarodowych, cechuje degradacja społecznych wartości, kryminalizacja grup społecznych, śmierć

¹⁶ S.-P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza S.A., Warszawa 1997, s. 27 (przekład H. Jankowska).

¹⁷ Ze względu na rozpad sztywnych reguł w czasach zimnej wojny (pozorna stabilność wewnątrz bloków militarnych i państwowych) wzrasta ryzyko i powiększa się ilość kryzysów i konfliktów.

¹⁸ Według: Ch. Millon, *Niezbędność ewolucji myślenia strategicznego*, w: *Defense ...*, wyd. cyt., s. 10.

i zniszczenie. Formalnie zjednoczeni Turcy i Grecy (członkowie NATO) żyją w ciągłym sporze; partyzanci walczący dotąd z reżimami komunistycznymi (Angola, Afganistan, Mozambik ...) stają się bandami zagrażającymi własnemu społeczeństwu; niektóre państwa Ameryki Łacińskiej finansują swoje działania poprzez handel narkotykami; bogate państwa (Francja, Japonia, USA) stają się obiektem paraliżujących ich życie działań terrorystycznych. Oprócz niebezpieczeństwa agresji na wielką skalę - mało zresztą prawdopodobnej - pojawia się idea nieprzewidywalności zagrożeń i ryzyka ich wystąpienia. Zacieśnia się granica między wojną a pokojem.

Kolejna rzecz, która godna jest podkreślenia, to trudność łączenia przewidywanych zdarzeń z ich konsekwencjami. Problem ten polega na tym, że przewidywano rozpad Jugosławii, walkę partyzantów z reżimem komunistycznym w Angoli i Mozambiku, dalszy rozpad imperium rosyjskiego, wzrost potęgi państw azjatyckich. Nie przewidziano jednak, że ich następstwem może być odpowiednio: przerażająca wojna domowa, kryminalizacja ugrupowań partyzanckich, krwawe walki i zniszczenia, czy wreszcie - bogacenie elit kosztem mas społecznych.

Przyjęcie założenia, że naturalne procesy społeczne mogą prowadzić do tzw. „załamań” pozwala na zastosowanie strategii uprzedzania. W strategii tej jest miejsce na pomoc gospodarczą i humanitarną, podejmowanie decyzji politycznych (np.: autonomię dla narodów Rosji, Jugosławii, Iraku; unikanie narzucania woli większości mniejszościom narodowym, religijnym itp.), operacje pokojowe, wojaskowe i inne.

Uprzedzanie stało się ważną częścią strategii bezpieczeństwa (obronnych) wielu państw i sojuszy. Jedną z form uprzedzania jest tworzenie własnej siły obronnej, co możemy określić jako tradycyjną postać działań zmierzających ku zabezpieczeniu swoich interesów. Druga forma to kompleks przedsięwzięć służących przeciwdziałaniu negatywnie wartościowanemu zjawiskom lub ich skutkom, a także - i głównie - to całokształt działań wspierających lub łagodzących skutki braku równowagi w rozwoju cywilizacyjnym.

W trakcie analiz sytuacji na świecie należy zwrócić uwagę na głęboką treść ukrytą w hasle „zdolność zabijania i zdolność umierania” - popularnym wśród społeczności zachodnich. U podstaw hasła pojawia się dosłownie rozumiana istota zdolności. Otóż wyjaśnia się to w ten sposób, że żołnierze armii zachodnich posiadają wiele możliwości (sprzęt, wyposażenie i ochrona) ku temu, by skutecznie wykonywać swoje zadania. Istnieje jednak problem braku chęci do umierania, do którego przyznają się bez żadnej żenady. Drugi biegun stanowią żołnierze (ludzie) Wschodu oraz Południa. Ci - choć mają mniejszą zdolność zabijania - zabijać potrafią, a do tego gotowi są na śmierć.

Ludzie Zachodu ponoszą wielkie koszty, by w zamian zagwarantować sobie prawo bezpiecznego bytu i rozwoju. Nie akceptują jednak śmierci i zniszczenia. Nie akceptują śmierci własnej i cudzej, by wszelkim kosztem gwarantować swoje

bezpieczeństwo. Stąd też „żołnierz strzegący”, hasło równie popularne, które pojawiło się równocześnie z koncepcją reagowania kryzysowego. Społeczeństwa demokratyczne (także polskie) nie akceptują daniny śmierci, jeśli można zrobić to inaczej¹⁹. Z tego też tytułu konieczne jest myślenie o uprzedzaniu, prewencji i równomiernym rozwoju.

Z drugiej jednak strony, istnieją narody, które akceptują gotowość do zabijania i do umierania, co staje się generalną ideą ich działania. Szwadrony gotowych na śmierć giną błogosławione przez swoich przywódców państwowych, religijnych i własne rodziny²⁰.

Będąc pod wrażeniem wspomnianego wcześniej międzynarodowego kolokwium (na temat wojen i pokoju w XXI wieku - W.K.) i wielu opracowań na tematy bezpieczeństwa w przyszłości, nie można pozostać biernym w kwestii charakteru przyszłej wojny. Oto podczas owego kolokwium słowo wojna pojawiała się wielokrotnie, ale ani razu nie przypominało ono klasycznej definicji tego zjawiska. Przyjmuje się zwykle, że **wojna jest formą konfliktu, w którym interesy określonego podmiotu (państwa, grupy państw, grupy społecznej ...) realizuje się przede wszystkim przez fizyczne zniszczenie przeciwnika, jego dóbr i całego dorobku intelektualnego przy użyciu walki orężnej**. Dodaje się jednocześnie, że *wojna angażuje całe narody, ich systemy obronne, a często też obejmuje swoim zasięgiem obszar całego napadniętego państwa*. Wojna może mieć, ze względu na typ użytych środków wojskowych, charakter konwencjonalny, jądrowy lub - ze względu na typ konfliktu społecznego - międzynarodowy lub być wojną domową.

Pogodzenie się z tą klasyczną definicją rodzi pewne konsekwencje w postaci pytań:

- Jak zapobiegać jej wybuchowi?
- Jak się do niej przygotować?²¹

Pytania te charakterystyczne są, jak podaje J. Zubek, dla ustaleń doktrynalnych w przypadku Polski po 1987 r. Zauważmy, że nie zadano pytania o sposób prowadzenia lub przebieg wojny. Żeby wreszcie przystąpić do rzeczy, dodajmy pytania kolejne:

- Czy wojna jest dzisiaj w ogóle realna i kto zdecydowałby się dzisiaj na taką wojnę?
- Jakie są lub mogłyby być jej koszty?

Najłatwiej zacząć od pytania ostatniego, o koszty wojny. Korzystając z opracowania naukowego *Przyszła wojna - jaka?*²² stwierdzamy, że wojna przyszłości to, w pewnej mierze, starcie zbrojne na znacznych obszarach z wykorzystaniem

¹⁹ Skrajnym przypadkiem akceptacji śmierci jest m.in. wieloletnia, wyniszczająca walka narodów Tutsi i Hutu.

²⁰ Nie chodzi tu oczywiście o odrzucenie idei obrony Ojczyzny. Wiara i rodzina, kultura i ojczyzna - oto wartości, dla których ludzie akceptują największe ofiary.

²¹ Zob. J. Zubek, *Doktryny bezpieczeństwa*, Studium, AON, Warszawa 1992, s. 37.

²² W. Kaczmarek, Z. Ścibiorek, *Przyszła wojna - jaka?*, Wyd. BUWiK, Warszawa 1995.

lotnictwa, rakiet, artylerii, wojsk przerzucanych na znaczne odległości, uderzeń elektronicznych itd. Skutki działań zbrojnych przejawiać się będą natomiast w postaci rozległych pożarów, zatopień, zniszczeń, skażeń, paraliżu energetycznego, dużych strat ludności cywilnej, braku wody pitnej, etc. etc.

Oto A. Targowski podaje m.in., że jeśli w czasie II wojny światowej USA produkowały 100 tys. samolotów rocznie, to obecnie nie są w stanie zakupić więcej niż 100 samolotów rocznie. *Niektóre z nich np. bombowiec „stealth” kosztują aż 500 milionów dolarów za sztukę*²³. Jeden czołg typu Leopard - 2 kosztuje 3 mln USD, T - 72 - 1 mln USD, „Twardy” - 1,5 mln USD, M - 1 Abrams - 3,7 mln, bwp - od 0,6 do 1,2 mln USD. Samolot Mig - 29 od 18 do 25 mln USD, Mirage - 2000 - ok. 25 mln USD. Śmigłowce od 2 mln USD w górę. Lotniskowiec ok. 4 mld USD, okręt podwodny - 580 mln USD²⁴, a nawet 1 mld USD. Liczmy dalej. Przyszły samolot transportowy będzie kosztował około 193 mln PLN (Francuzi potrzebują ok. 50, Niemcy - 75 sztuk). Roczny program wymiany czterech starych okrętów podwodnych, nosicieli broni atomowej, wynosi ok. 1 mld USD, wymiana rakiet do tych okrętów to koszty rzędu 5,5 mld USD (na 5 lat). Satelita typu Helios 1 (owoc współpracy Francji, Włoch i Hiszpanii) kosztuje 7,85 mld FF (1,5 mld USD), a Helios 2 2 aż 11,5 mld FF (2,2 mld USD)²⁵. Żeby nie zanudzać czytelnika dalszymi wyliczeniami dodajmy, że koszt udziału 10 000 żołnierzy francuskich w siłach pokojowych w Bośni (IFOR) wynosi ok. 2 mld PLN²⁶. Roczny budżet obrony w Polsce to ok. 8,5 mld PLN, a Francji 95 mld PLN.

J. Marczak i J. Pawłowski przekonująco dowodzą, że następuje *zmierzch dominacji bojowej ofensywnych środków walki - czołgów, samolotów, okrętów ...*²⁷ używając różnych argumentów („zestarzenie się”, wysokie koszty, skuteczność, itd.). Tym samym ten, kto decyduje się, a raczej decydowałby się, na wszczynanie klasycznej wojny, ten godziłby się równocześnie na poniesienie tak olbrzymich kosztów, których przez dziesiątki lat nie byłby w stanie zrównoważyć. Niemcy bez planu Marshalla nie byłby dzisiaj w takim stanie rozwoju. ZSRR i inne kraje mu „przypisane”, pozbawione tej możliwości, koszty wojny ponoszą po dzień dzisiejszy.

O tym, jak istotne są koszty świadczą wydarzenia ostatnich lat. W Zatoce Perskiej długo podejmowano pośrednie kroki (gospodarcze, dyplomatyczne), by w ostateczności użyć sił zbrojnych i to przy zapewnieniu daleko idących oszczędno-

²³ A. Targowski, *Nowy ład w: Obrona Polski dziś i jutro*, Bellona Warszawa 1993, s. 35 - 36

²⁴ Zob. J. Marczak, J. Pawłowski, *O obronie militarnej Polski przełomu XX-XXI wieku*, Bellona, Warszawa 1995, s. 145.

²⁵ W tym programie uczestniczą Niemcy, ale minister Ruehe stwierdził, że resort obrony nie jest w stanie zapłacić swego udziału (15% kosztów). Dodajmy, że w przypadku Heliosa 2 suma 11,5 mld FF (nieraz podaje się, że 10,7 mld FF) to koszt programu dla potrzeb zbudowania i wystrzelenia tylko 2 obiektów.

²⁶ Dane zaczerpnięto z prasy francuskiej (Le Monde, Le Figaro, Echos, TTU, Agence France Presse).

²⁷ Zob. J. Marczak, J. Pawłowski, *O obronie ...*, wyd. cyt., s. 149.

ści. Nieobliczalni wydawaloby się Rosjanie mimo, że i tak doszczętnie zniszczyli Czeczenię, nie postąpili według klasycznego scenariusza agresji²⁸.

Dla podsumowania wątku kosztów wspomnijmy jeszcze o innym elemencie oszczędności. O fakcie powiązania gospodarczego w świecie zdajemy sobie sprawę aż nadto. Powiązana jest produkcja przemysłowa, usługi, kapitały i handel. Rzeczywiście tylko tam, gdzie nie występują tak istotne więzi, dochodzi do wojen wyniszczających narody i ich majątek narodowy.

Wydarzenia współczesności dowodzą, że świat jest pełen niepokojów, sporów, konfliktów i napięć. I w tym miejscu musimy dokonać kolejnych uściśleń dla dobra dalszych rozważań.

Lektura wielu opracowań, a szczególnie materiałów prasowych dowodzi swojego spowszechnienia, a nawet „wypaczenia” pojęcia wojny. „Wojna w Zatoce”, „Wojna w Czeczenii”, „wojna gospodarcza”, „wojna radioelektroniczna”, „wojna morska” itp. Oto wyrażenia mające w swym składzie zwrot „wojna”, lecz w rzeczywistości określające zjawiska dalekie od klasycznego pojęcia wojny. Czy zatem upierać się za zachowaniem porządku terminologicznego, czy dać upust fantazji właściwej mediom? Wydaje się, że w tym miejscu, zgoda na tę drugą ewentualność jest niemożliwa²⁹. Ostatecznie, zamykając ten problem, możemy stwierdzić, że konflikty społeczne na wielką skalę, połączone z walką zbrojną (zwane wojną) są mało prawdopodobne. Konfrontacja cechowana przez wzajemną wrogość podmiotów stosunków społecznych (wewnętrznych i międzynarodowych), przejawia się natomiast w postaci konfrontacji niezbrojnej (walka dyplomatyczna, ideologiczna, ekonomiczna) lub zbrojnej, o małej intensywności i skali zastosowania środków militarnych.

Nowe formy przemocy, typowe dla współczesnego świata, to m.in. ludobójstwo, terroryzm (wewnątrz państwowy, międzynarodowy ...) interwencje zbrojne, walki plemienne i etniczne, prowokacje militarne, szantaże militarne, itd. Wiele z tych zjawisk kwalifikuje się do grupy zjawisk kryzysowych niosących ze sobą śmierć i zniszczenie w obszarach zaistnienia i niepokój oraz zakłócenie życia społeczności międzynarodowej.

Obserwacja wydarzeń na świecie prowadzi do przekonania o istnieniu głęboko zakorzenionego i rozpowszechnianego zjawiska konfliktu między cywilizacjami. W programach badawczych wspólnot europejskich (UZE, UE) mówi się o tzw. **szoku cywilizacyjnym** mającym przyczyny gospodarcze, kulturowe i polityczno - ideologiczne.

²⁸ Takiego scenariusza nie było też w Wietnamie, a to dlatego ... że *strategie wykładane na uczelniach wojskowych są nieprzydatne w wojnie bez frontu. Konwencjonalna wojna ma się tak do wojny o małej intensywności konfliktu, jak koncepcja świata wg Newtona do koncepcji wg Einsteina*, A. Targowski w: *Nowy ład ...* wyd. cyt., s. 36.

²⁹ Trzeba się jednak zgodzić z faktem nadużywania terminu „wojna” w powszechnym użyciu (media, politycy).

Polityczno - ideologiczne źródło ma swoje historyczne znaczenie, wynikające z podziału świata według kryteriów politycznych i ideologicznych. Dzisiaj, w konsekwencji tego podziału, istotne jest źródło natury kulturowej i gospodarczej.

W skali globalnej mówi się o istnieniu kilku głównych cywilizacji połączonych więzami kulturowymi i gospodarczymi. Będą to Stany Zjednoczone wraz z Kanadą, Europa, Chiny, Japonia, Rosja, Wspólnota Niepodległych Państw oraz Indie. Do grona tego aspirują również kraje muzułmańskie (mówi się, że islam to nie tylko religia - to cywilizacja).

Wskaźniki, które ukazują fakt istnienia tych cywilizacji są bardzo liczne. Należą do nich m.in.: udział w handlu światowym, wzrost gospodarczy PKB, liczba ludności, stopień koncentracji kapitału, więzi kulturowe i religijne oraz charakter integracji ekonomicznej.

Trzy główne potęgi w handlu światowym, traktowane są jako trzy główne cywilizacje. To kraje Unii Europejskiej - ok. 23% handlu światowego, USA - ok. 18% i Japonia - 10%³⁰. W ślad za nimi podążają Chiny, Korea Południowa, Rosja i kraje islamskie (głównie ze względu na posiadanie surowców energetycznych).

Kształtowanie się tych kilku cywilizacji gospodarczych jest skutkiem decentralizacji bogactwa. Unia Europejska oraz USA z Kanadą dzielą między siebie niemal połowę majątku światowego, Azja - jedną trzecią (w tym Japonia 3/4 bogactwa Azji). Na swoje miejsce czekają niecierpliwie: Rosja (lub WNP), Ameryka Łacińska i świat arabski.

Specyficzna dla interesów Polski jest sytuacja w Unii Europejskiej. Ten najbogatszy region świata połączony trzema filarami (unia gospodarczo - walutowa, wspólna polityka gospodarcza i bezpieczeństwa, współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego i sprawiedliwości) przeżywa szczególny okres. Więzy gospodarcze, kulturowe i bezpieczeństwa określają „wymóg” zbliżenia z państwami Europy Środkowo-Wschodniej, ale też - w pierwszej kolejności - z państwami EFTA i państwami małymi, silnymi gospodarczo. Nie ulega wątpliwości, że przyszłość Europy, w obliczu konkurencji z innymi potęgami, leży w jej gospodarczym jednoczeniu się, wspartym osiągnięciem konsensu w sferze „woli politycznej”. W ramach UE istnieją nadal trzy grupy toczące ze sobą dyskusje na temat wspólnej polityki handlowej. Pierwsza z nich, otwarta na wolny handel, to głównie Niemcy, Wielka Brytania i Holandia. Druga - zwolenników ochrony i protekcji - to szczególnie Grecja, Portugalia i Hiszpania, trzecia - grupa środka - to Francja i Włochy.

Koncentracja kapitału jako kolejny wskaźnik, którym moglibyśmy się posłużyć może dotyczyć np. największych przedsiębiorstw przemysłowych świata, banków i giełd. Największe z nich (General Motors, Ford, Exxon, Shell, Toyota, Hitachi, IBM, Daimler Benz) należą do USA, Europy i Japonii.

³⁰ Należy zwrócić uwagę na fakt, że 23% udziału krajów UE dotyczy ich wymiany poza Unią. Wewnątrz Unii dokonuje się ok. 17% handlu światowego, co razem daje 40%. Dane uzyskane w Szkole Administracji Państwowej w Strasburgu.

Na szczęście dla polskiej gospodarki i bezpieczeństwa rynek tego kraju staje się dobrym „odbiorcą” inwestycji obcego kapitału. Największe koncerny świata zainwestowały w Polsce ponad 10 mld USD do końca 1996 r. i zadeklarowały za-inwestowanie kolejnych 8 mld USD, w roku następnym. Główni udziałowcy to m.in. przedsiębiorstwa: amerykańskie (ok. 2,4 mld USD), koncerny międzynarodowe (ok. 1,5 mld USD), niemieckie (ok. 1,4 mld USD), włoskie (ok. 1,0 mld USD), holenderskie (ok. 0,84 mld USD), francuskie (ok. 0,65 mld USD), brytyjskie (ok. 0,40 mld USD). Do tej listy dołączają przedsiębiorstwa austriackie, australijskie, szwajcarskie, szwedzkie, duńskie, koreańskie i irlandzkie³¹.

Poziom integracji ekonomicznej jest wprost proporcjonalny do integracji kulturowej. To stwierdzenie poparte jest wynikami poczynionych wcześniej obserwacji odniesionych do charakteru więzi religijnych, kulturowych i narodowych.

Największe cywilizacje gospodarcze to jednocześnie najliczniejsze narody o zbliżonej kulturze i wspólnej religii. Europa to głównie katolicy wyznania rzymsko - katolickiego, Rosja i niektóre kraje WNP to prawosławni, Azja to narody wyznające buddyzm (ok. 300 mln), hinduizm (ok. 700 mln) i islam, narody Afryki Północnej, Bliskiego wschodu, Azji Środkowej i Indonezji to muzułmanie (ok. 950 mln). Narody Ameryki Północnej są z kolei specyficzną odmianą, której więzi wynikają głównie z aspektów gospodarczych.

Jesteśmy dzisiaj świadkami rozpadania się lub łączenia państw utworzonych z mocy decyzji natury politycznej i ideologicznej. Rozpad ZSRR, przewartościowania w Europie Środkowo - Wschodniej, połączenie Niemiec, ciągłe niepokoje na granicy obu Korei, rozpad Jugosławii, zjednoczenie Wietnamu, to typowe przykłady tego zjawiska.

Walki plemienne w Afganistanie, Rwandzie, Ugandzie, Zairze, Burundi i innych regionach rozszerzają się na bliskie kulturowo kraje. Konflikty o podłożu religijnym w Iraku z/i między Kurdami obejmują swym zasięgiem również Turcję, Iran, Syrię, angażując wiele innych państw m.in.: USA, Francja.

Rosja udziela wsparcia Serbom, Arabia Saudyjska i Libia muzułmanom bośniackim, którym Turcja i Iran posyłają broń. Polska zacieśnia więzi z Litwą. W czasie „zimnej wojny” Grecja była w NATO, Bułgaria w Układzie Warszawskim, a Serbia w Jugosławii. Dzisiaj te kraje dążą ku zbliżeniu. Oto kolejne dowody jedności kulturowej. Wspólna kultura staje się wymiarem siły bliskich sobie narodów.

Kolejnym ważnym aspektem szoku cywilizacyjnego jest demografia³². Muzułmanie stanowiący 18% populacji w 2000 roku będą stanowić 23% ludności globu (1,2 mld), a w 2050 przewiduje się, że około 30% tj. 3 mld obywateli świata. Potęga Chin opiera się na liczebności jej społeczeństwa (1,2 mld ludności). Około 40 mln Chińczyków żyje poza granicami kraju - „Żydzi Wschodu”. Są to ludzie niezwykle

³¹ Na podstawie danych zamieszczonych w artykule K. Gołata, A. Szoszkiewicz, *Wielka Piątka*, Wprost, Nr 42, 20.10.1996 r., s. 40 - 42.

³² Dane zaczerpnięto z *Defense National ...*, wyd. cyt.

przedsiębiorczy, którzy mogą poważnie przyczynić się do wzrostu gospodarczego Chin. Oby tylko wzrost gospodarczy tego państwa nie polegał na zmianie potencjału ekonomicznego w potencjał militarny i instrument wpływów politycznych w Azji.

Partnerem Zachodu równoważącym wpływy Chin może być bez wątpienia Rosja odnajdująca swoje miejsce na nowej mapie świata. Wielki potencjał ludzki, surowcowy, ale i gospodarczy znajduje się u progu korzystnego rozwoju.

Ludzie Europy stanowią dzisiaj 20% populacji świata, w 2030 roku może to być zaledwie jej dziesiątą część populacji świata. Rodzą się problemy wynikające ze starzenia się społeczeństwa europejskiego. Pracujący będą zmuszeni „dźwignąć ciężar” emerytur, opieki zdrowotnej i pomocy socjalnej nie tylko na rzecz swoich najbliższych.

W konsekwencji „szoku demograficznego” Europa i Ameryka staną w obliczu napięć społecznych, konfliktów etnicznych szarej strefy gospodarczej, mnożenia się sekt religijnych, gett, przestępczości pospolitej i zorganizowanej (narkotyki, terroryzm). Stan napięcia będzie coraz większy w wyniku nierówności rozwoju gospodarczego i galopującego przyrostu naturalnego w Afryce, Azji i Ameryce Południowej.

3. Oblicze zagrożeń

Mutacja stosunków międzynarodowych i wewnątrzpaństwowych niesie ze sobą nowe szanse i zagrożenia. Problem globalizacji (zwany też mundializacją) przyczynia się do wzrostu gospodarczego, zniesienia barier kulturowych, przepływu idei - demokratyzacji życia społecznego, wolnej wymiany, rozkwitu społecznego i wzrostu poziomu poczucia bezpieczeństwa. Istnieje jednak potrzeba wygenerowania generalnej zasady, w myśl której należy zapewnić panowanie polityki nad ekonomią. Pozostawienie przyszłości „w rękach” spontaniczności rynku (a może i naturalnych procesów społecznych) doprowadzić może do wzrostu bezrobocia, zubożenia państw i warstw społecznych (nierówności rozwoju), zanieczyszczenia środowiska, fali masowych migracji i wypaczenia rozwoju cywilizacyjnego (terroryzm, ludobójstwo, kryminalizacja społeczeństw).

Konflikty religijne, etniczne i narodowościowe „uśpione” dotychczasowym podziałem świata, cechują w szczególności takie zjawiska jak: **ludobójstwo, terroryzm i kryminalizacja guerillas**³³. *W ciągu pięciu lat, jakie nastąpiły po zburzeniu muru berlińskiego, słowo „ludobójstwo” słyszano się o wiele częściej niż przez którekolwiek pięćdziesiąt lat okresu zimnej wojny*³⁴.

Ludobójstwo zbiera obfite żniwo w wielu krajach (Salwador, Namibia, Etiopia, Mozambik, Kambodża, Liberia, Kongo-Brazzaville, kraje arabskie, Algieria, Cze-

³³ Od franc. *la guerre* - wojna; *guerillas* - ludzie wojny - wojujący (partyzanci, bojownicy o wolność w krajach o reżimach komunistycznych (np.: Angola, Kolumbia).

³⁴ S.P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji...*, wyd. cyt., s.27.

czenia, Somalia, b. Jugosławia, Zair, Burundi, Uganda i inne). Od kwietnia do lipca 1994 r. w zginęło w Rwandzie około 1 mln ludzi, od „ciosu maczety”. Walki przenoszają się na inne kraje. W Zairze 220 tys. Hutu z Burundi opuszcza swoje obozy dla uchodźców w obawie przed represjami. W Timorze (przed 20 laty) zmarło w wyniku mordów i chorób 200 tys. Timorczyków, a w 1991 r. zabito 200 demonstrantów.³⁵

Dwa mln mieszkańców Liberii pogrążonych jest w chaosie. W wyniku walk ginie 200 tys. ludzi; 800 tys. błądzi po kraju szukając schronienia, a pozostały milion zmienił miejsce pobytu.

Najkrwawsze żniwo zbierają walki plemion Hutu z Tutsi. W 1972 r. zginęło w Burundi około 100 tys. ludzi, a w latach 1988 i 1997 po 20 tysięcy. W Kongo-Brazzaville w ciągu 10 dni (1997 r.) zabito 3 tys. osób. W Zairze zginęło 100 tys. ludzi, w ciągu ostatnich lat. Podobnie w Algierii, ostatnie lata przyniosły śmierć 65 tys. cywili, a styczeń 1998 roku - czterystu kolejnym.³⁶

Zabliźnione rany to przemieszczone narody w b. ZSRR, szukające swojej tożsamości (Osetyńcy, Gruzini, Kozacy). Rezultaty zbrodni ludobójstwa są przerażające. Ocenia się, że są to miliony zabitych (głównie cywile), około 14,5 mln uchodźców i 12 mln osób ze zmienionym miejscem zamieszkania, w ciągu ostatnich lat³⁷. Nieskuteczność konwencji o zbrodniach wojennych (ludobójstwa) z 1948 r. jest przerażająca.

Zagrożenie terroryzmem jest zjawiskiem równie niebezpiecznym, a ze względu na istotę aktów terroru - wyjątkowo niepokojącym. Ma ono różne oblicze. Jest formą przemocy stosowaną i/lub kontrolowaną przez państwo oraz przemocy wewnątrzpaństwowej - państwa wobec społeczeństwa lub jednych grup społecznych wobec drugich. Terroryzm stał się „skuteczną bronią” - strategią muzułmanów - przeciwko silnym państwom, wobec których nie mają innych środków oddziaływania. Jest to jednocześnie metoda odwetowa wykorzystywana przez niektóre państwa świata zachodniego (USA, Izrael). Terroryzm kryminalny jest z kolei główną „bronią” mafii, grup świata przestępczego i narkogangów (narkopaństw).

Kolejnym zagadnieniem godnym podkreślenia są problemy kryminalizacji guerrillas oraz małoletnich wojowników. Ci, którzy walczyli przeciwko reżimom komunistycznym (Angola, Afganistan), ci którzy nadal nie chcą rezygnować z gwałtu (Kambodża, Sierra Leone, Liberia), wypaczają dotychczasowe rozumienie wojny. Wojny, która coraz większe żniwo zbiera wśród osób cywilnych³⁸. Byli wojownicy (powstańcy) stają się najemnikami i przestępcami kryminalnymi. Coraz częściej

³⁵ H. Suchar, *Wojna i pokój*, Wprost ..., wyd. cyt., s. 89.

³⁶ Zob.: Gazeta Wyborcza z 16.06.1997 r., Życie z 1.09. 1997 r., Rzeczpospolita z 30-31.08.1997 r., Życie z 3.09.1997 r.

³⁷ E. Roethlisberger, *Nowe ludobójstwa*, Defense ..., wyd. cyt., s. 122. Autor jest wiceprezydentem Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża w Genewie.

³⁸ Podczas I wojny światowej 20% zabitych stanowili cywile; w czasie II wojny światowej było to ok. 50%, zaś od 1945 r. - 80% zabitych. Na podstawie danych UNICEF w: A. Glucksman, *Nowe wojny totalitarne*, Defense ..., wyd. cyt., s. 145.

stosuje się porwania, na równi z handlem narkotykami i bronią, jako źródło pozyskiwania środków finansowych dla ekstremistów etnicznych i religijnych.

Równie barbarzyńskim zjawiskiem, na które należy zwrócić uwagę, jest angażowanie dzieci do realizacji interesów wojny. W Liberii stworzono jednostki liczące w sumie ok. 6 tys. młodych „żołnierzy”; w Sierra Leone walczy od 2 do 3 tys. młodych chłopców. Gotowi - z nakazu religijnego - są również młodzieńcy w państwach muzułmańskich (Iran, Afganistan, Palestyna i inne). Dzieci Czeczenii uczestniczą w religijnych obrzędach wyruszających do walki. Można wysunąć przypuszczenie, że jest wiele miejsc na świecie, gdzie „wypaczenie wojny” jest wielce prawdopodobne, niemal w każdym momencie.

Mimo zabiegów społeczności międzynarodowej w celu usunięcia różnic rozwojowych (pomoc humanitarna, FED, preferencje gospodarcze), pogłębia się różnica między rozwiniętą Północą a zacofanym Południem. Przepaść rynkowa łączy się z przepaścią w dziedzinie wiedzy i technologii. Według raportów stosunek nierówności wynosi 1:150 na korzyść Zachodu; 20% najbogatszych dzieli między siebie ok. 80% zysku światowego oraz dysponuje 2,7 krotnie większym przyrostem gospodarczym niż 20% spośród najbiedniejszych. Poniżej poziomu żyje około 45% ludności świata. Znikomy jest udział Południa w wydatkach na badania i rozwój oraz w dostępie do komputerów i środków masowego przekazu.

Dług zagraniczny krajów rozwijających się powiększony został trzynastokrotnie, w ciągu ostatnich dziesięcioleci, przechodząc od 100 mld USD w 1980 r. do 1350 mld USD w 1990 r. Ostatnie lata przyniosły biednym krajom straty w wysokości 500 mld USD z powodu restrykcji w ramach wolnego handlu³⁹.

Obszary biedy (Afryka, Azja) zbiegają się z liniami podziału narodowościowego i etnicznego. Są to jednocześnie liczne ludnościowo lub sztucznie podzielone kraje, w których nietrudno jest wywołać wybuch idei narodowych i klanowych, doprowadzić do czystek etnicznych i religijnych, bazując na biedzie i fanatyzmie grup społecznych.

Rynki Trzeciego Świata są mało konkurencyjne. Monokultura rolnicza i niski poziom produkcji rolnej stanowią poważne zagrożenie dla życia ludności w tych obszarach. Na domiar złego celowe zubożenie pewnych grup społecznych staje się środkiem eliminacji konkurencyjnych plemion i narodów (np. w Etiopii).

Afryka jest jednym z najbardziej niepokojących regionów świata. To zaledwie 1% PNB świata, ale 20% biedoty, 35% ludności świata i zaledwie 120 USD dochodu na osobę. Kontynent ten to trzy różne Afryki. Jedna z nich - to ta najbardziej niepewna, do której zalicza się Somalię, Liberię, Rwanę, Czad, Sierra Leone, Angolę, Mozambik, Zair i Burundi. Perspektywy rozwoju mają takie kraje jak: Gabon, Ghana, Botswana, Seszele, Lesoto, Zambia, Mozambik i Uganda. „Pierwszą ligę Afryki” zwaną też „smokiem południowo-afrykańskim” stanowi Republika Połu-

³⁹ Dane opracowane na podstawie materiałów informacyjnych Unii Europejskiej i danych statystycznych zamieszczonych w Almanach ..., wyd. cyt.

dniowej Afryki. Kraj ten posiada 25% PNB Afryki, 50% jej produkcji przemysłowej, 55% zasobów surowcowych, 45% zasobów żelaza i 60% środków telekomunikacyjnych kontynentu.⁴⁰

Fakt, że ponad 90% konfliktów w ostatnich latach ma swoje wewnętrzne przyczyny nie pozostaje bez znaczenia. Jedną z przyczyn jest różnica rozwoju poszczególnych grup społecznych danego kraju. Bogacenie się elit kosztem większości społeczeństwa jest zjawiskiem charakterystycznym dla krajów Ameryki Łacińskiej, Afryki i Azji. Nie jest też obca byłym państwom socjalistycznym, w tym i Polsce.

Polaryzacja społeczeństw ma różny charakter. W jednym przypadku „elity społeczne” wywodzą się z ery kolonizacyjnej (dominacja białych), w drugim stanowią je uprzywilejowane klany lub plemiona, w innym - to tzw. „nomenklatura” będąca przeobrażoną postacią elit partyjnych denacjonalizowanego państwa, byłego obozu socjalistycznego. Osobliwą formą zmarginalizowanego społeczeństwa są tzw. narkopaństwa⁴¹. Finansowanie działalności państwa, przez gangi narkotykowe, umożliwia bogacenie się wąskiej grupy społeczeństwa, a jednocześnie - faktyczne zubożanie narodu. Jedną z przyczyn satelizacji może być również tzw. „szara strefa”. Roczne straty ponoszone przez państwa są ogromne, a główne przyczyny tego zjawiska tkwią m.in. w „bałaganie legislacyjnym”, nie nadążaniu prawodawstwa państwowego za zmianami gospodarczymi i zbytnej liberalizacji w handlu wewnętrznym i międzynarodowym oraz słabości lub braku policji gospodarczych.

Reasumując dotychczasowe dociekania możemy uznać, że świat staje w obliczu nowych jakościowo lub na nowo ożywionych - uśpionych problemów natury gospodarczej, politycznej, kulturowej i obronnej⁴². Globalizacja prowadzi w konsekwencji do umiędzynarodowienia kryzysów, presji konkurencji światowej, rozłamu między elitami a społeczeństwem - zubożenia wielkich warstw społecznych, osłabienia poparcia społecznego dla idei narodowych w państwach postindustrialnych i odwrotnie rozbudzenia idei narodowościowych w regionach i państwa podzielnym wg kryteriów politycznych i ideologicznych.

Schyłek XX wieku naznaczony jest nieustannym wyścigiem w rozwoju broni masowego rażenia i w dążeniu do jej posiadania. Co gorsza, istnieje realna groźba, że materiały rozszczepialne i szkodliwe substancje chemiczne dostaną się w ręce grup ludzi (terrorystów, band przestępczych), którymi mogą posługiwać się jako narzędziem szantażu i przemocy. W 1995 r. w Tokio użyto gazu, czym zasygnalizowano, że terroryzm przechodzi ewolucję. Nieprzewidywalność zachowania sekt, stowarzyszeń religijnych i innych jest niepokojąca. Terrorysty mogą dokonywać ataków na instalacje w celu przejęcia kontroli nad nimi, mogą dokonywać kra-

⁴⁰ Por.: H. Suchar, A. Szoszkiewicz, *Lamparty Afryki*, Wprost, 10.08.1997, s. 61-63.

⁴¹ Zob. *Birma niemile widziana*, Życie, 3.09.1997.

⁴² Mamy tu na myśli obronę rozumianą jak najszerzej, a więc utożsamianą z całokształtem działalności mającej na celu zapewnienie bezpieczeństwa (obronę narodową).

dzieży materiałów niebezpiecznych w celu wymiany za okup lub ludzi, a także powodować skażenie środowiska w napadach samobójczych.

W chwili obecnej około 20 państw dysponuje lub produkuje BMR, a w tym broń nuklearną, chemiczną oraz bakteriologiczną, a 12 z nich dysponuje raketami operacyjnymi (balistycznymi), zdolnymi do jej przenoszenia.

Broń jądrowa wykorzystywana jest nadal jako narzędzie polityki międzynarodowej. Rosja, Ukraina i inne państwa postradzieckie za cenę ograniczeń, czy wręcz rezygnacji uzyskują ustępstwa i pomoc materialną za strony państw zachodnich.

W dalszym ciągu USA, Rosja, Francja, Wielka Brytania, Chiny i Indie używają broni nuklearnej jako narzędzia odstraszenia, chociaż sami sprzeciwiają się posiadaniu tej broni przez inne państwa. Jest to dość istotny dylemat, gdyż pojawia się tu swoista sprzeczność, polegająca na realizowaniu swojej polityki przy użyciu narzędzia, którego posiadania innym zabrania się. Podkreślają to trzy państwa aspirujące do klubu atomowego: Iran, Pakistan i Korea Północna.

Od 1979 roku Iran jest sygnatariuszem Układu o nieprolifracji, lecz od czasu konfliktu z Irakiem zwiększył swoje zainteresowanie BMR. Niebezpieczny może być ewentualny związek Iranu z Chinami i Koreą. Korea w 1956 roku podpisała z ZSRR układ o zakresie badań jądrowych, a w 1959 r. z Chinami. Już w 1965 r. Korea Płn. zbudowała pierwszy reaktor o mocy 800 KW. Według danych CIA Korea Płn. jest już w posiadaniu jednej lub dwóch bomb nuklearnych, mając jednocześnie możliwości wyprodukowania kolejnych czterech a nawet sześciu. W 1993 r. państwo to zadeklarowało wystąpienie z Układu o nieprolifracji.

Pakistan nie jest sygnatariuszem Układu, lecz jest członkiem Agencji atomowej. W 1991 r. posiadał około 200 kg uranu, a w 1992 r. prawdopodobnie trzy bomby atomowe. Mając reaktor o mocy 300 MW i od 24 do 30 jeszcze nie uzbrojonych rakiet balistycznych M-11, może stać się nową potęgą regionu⁴³.

Wielkim wyzwaniem jest potrzeba kontrolowania rozprzestrzeniania BMR, a głównie powstrzymywania nielegalnego handlu środkami stosowanymi do jej produkcji.

U boku proliferacji, pojawia się problem niebezpieczeństwa jakie stwarza ogromna liczba elektrowni jądrowych. W samej Europie jest ich 230 i projektuje się budowę dalszych 57⁴⁴. Lekcja wyniesiona z Czarnobyla daje dużo do myślenia. Niebezpieczeństwa mogą wynikać z istnienia ukrytych wad w instalacjach lub typowych zaniedbań, łatwego dostępu do materiałów rozszczepialnych, a także ze złego rozliczenia materiałów odpadowych.

Okres przemian lat dziewięćdziesiątych ujawnił także niebezpieczeństwa płynące ze strony zjawiska, które ogólnie określa się mianem przestępczości. Mamy

⁴³ Dodajmy, że tylko dzięki potędze gospodarczej jaką posiada Japonia, możemy czuć się wolni od obaw o jej nuklearne zaangażowanie. W każdej chwili jest ona gotowa przystąpić do wyścigu zbrojeń, gdyby tylko zagrożone zostały jej interesy.

⁴⁴ W bliskim sąsiedztwie Polski jest ponad 30 elektrowni atomowych.

tu do czynienia z doskonałym przykładem dowodzącym zmiany istoty wyzwań i zagrożeń po zakończeniu ery zimnej wojny. Wówczas to, podkreślmy to raz jeszcze, apokaliptyczne widmo zagrożeń wiązało się z niebezpieczeństwem wojny, a odpowiednia polityka informacyjna pozwalała na kształtowanie społecznego poczucia zagrożenia, zgodnie z oczekiwaniem władz.

Przestępczość definiuje się jako *ogół zawinionych czynów społecznie niebezpiecznych, zabronionych prawem pod groźbą kary*⁴⁵. Przestępczość rozróżnia się w zależności dziedziny jej zaangażowania, obszaru występowania, stopnia zorganizowania, a także typu grup społecznych. Mimo wyróżniania wielu typów przestępczości, w dalszych rozważaniach zajmiemy się przestępczością zorganizowaną i pospolitą.

Przestępczość zorganizowana, nazywana też trans narodową lub trans graniczną, jest szczególnym przypadkiem zjawiska ulegającego powszechnej globalizacji i intensywnemu „rozkwitowi”, której źródła tkwią we wszystkich aspektach życia społecznego. Do najważniejszych z nich zalicza się:

- nieskrępowanie granicami państwowymi;
- dostęp do nowoczesnych technologii;
- słabość władzy, liberalizacja prawa, brak woli politycznej;
- inflację i bezrobocie;
- przepływ ludności i migracje;
- istnienie ogromnej rzeszy „bezrobotnych wojowników”;
- „niedowartościowane” grupy narodowe, etniczne;
- poparcie społeczne dla czynów natury przestępczej.

Przestępczość zorganizowana wyrasta na gruncie bezrobocia, słabości państw (w tym liberalizacji ich prawa), walk narodowościowych, etnicznych i religijnych oraz chęci nieskrępowanego dorobienia się ogromnych fortun. To już nie tylko handel narkotykami, alkoholem i papierosami, to także wnikanie w struktury władzy, korumpowanie polityków, naruszanie integralności finansowej i norm społecznych.

Przestępczość zorganizowaną cechuje gromadzenie ogromnej siły politycznej i finansowej, zagrożenie demokracji i prawa, różna skala, rozmiar, powiązania, a także wszechobecne nieskrępowanie.

Szczególną okazję do jej rozwoju stwarza masowy napływ ludności ze Wschodu, a także przemiany ustrojowe w krajach byłego obozu socjalistycznego. Głośne są problemy wynikające z masowej migracji Chińczyków, Afrykańczyków i mieszkańców Ameryki Południowej. Handel narkotykami, dziećmi, czarny rynek i terroryzm to zjawiska znane od lat.

⁴⁵ Przestępczość - ogół przestępstw popełnionych w pewnym okresie w danym kraju lub środowisku społecznym albo przez określoną kategorię przestępców; Przestępstwo zaś, to zawiniony czyn społecznie niebezpieczny, zabroniony przez ustawę pod groźbą kary; naruszenie, przekroczenie prawa. Słownik języka polskiego, PWN, Warszawa 1979, s. 1008.

Wzrost bezrobocia w krajach Europy Środkowo-Wschodniej ma różne oblicze. Najgroźniejsze jest chyba to, że wielotysięczne rzesze byłych żołnierzy armii radzieckiej odchodzą ze służby, bez żadnej szansy na godne „cywilne życie”. Według danych zachodnich, w 1992 roku odeszło z armii 35 tysięcy młodych oficerów, a w roku następnym 16 tysięcy⁴⁶. Wielu z nich walczyło w Afganistanie a później w Czeczenii, już jako najemnicy. Spotyka się ich w Rwandzie, b. Jugosławii, Zairze i w wielu innych miejscach świata.⁴⁷ Wielu z tych co odeszli pełniło służbę wojskową w byłych państwach socjalistycznych, zna dobrze język tych państw, ich obyczaje i „słabości”. Nie dziwi więc fakt, że coraz częściej opinia publiczna jest informowana o masowej kradzieży samochodów, zabójstwach na zlecenie, wnikanii w struktury bankowe i gospodarcze, handlu kobietami i narkotykami, „praniu brudnych pieniędzy”, a nawet próbach handlu materiałami rozszczepialnymi i materiałami szkodliwymi.

Wielki niepokój wywołuje zorganizowana przestępczość powstała na gruncie walk etnicznych i religijnych. Terroryzm ekstremistów islamskich, timorskich i serbskich łączy się z handlem narkotykami i bronią. Proceder ten zyskuje społeczne poparcie, a ściganie przestępców utrudnione jest ze względu na bezsilność organów międzynarodowych i całkowitą obojętność władz państwowych.

Walka z przestępczością wymaga systemowych rozwiązań, w skali państwowej i międzynarodowej. W pierwszym rzędzie jawi się konieczność uznania powagi tego zjawiska i przeznaczenia na ten cel niezbędnych środków. Wysoki koszt działań prewencyjnych wymusza konieczność łączenia wysiłków w międzynarodowy system walki z przestępczością. Tym sposobem, trzeci filar Unii Europejskiej - wymiar sprawiedliwości i bezpieczeństwo wewnętrzne staje się - z dnia na dzień - filarem wspólnotowym, szczególnie gdy chodzi o ściganie i karanie przestępców.

Przestępczość pospolita często nie ustępuje zorganizowanej, w swej brutalności i bezwzględności. Coraz więcej jest przestępstw szczególnie brutalnych, do których można zaliczyć napady z bronią w rękę, pobicia, porachunki i wymuszenia. „Tylko w pierwszym kwartale 1997 r. stwierdzono w Polsce ponad 170 tys. przestępstw kryminalnych, w tym 199 zabójstw, około 6,3 tys. kradzieży rozbójniczych, 379 rozbojów z bronią w rękę i ponad 66 tys. kradzieży włamaniami⁴⁸”.

Przestępczość pospolita korzysta z niespotykanej dotąd okazji jaką jej stwarza bezradność ofiar i nieograniczone zasoby nowych adeptów tej „profesji”. Bezradność ta wynika głównie ze zbyt dużego centralizmu w podejmowaniu decyzji kierowniczych, niewłaściwej struktury budżetu, sposobu jego tworzenia i podziału, niedoskonałości systemu edukacji i wychowania społecznego.

⁴⁶ Zob. *Relations internationales et strategiques*, N° 13, IRIS, SAGIM, Paris 1994.

⁴⁷ Najemnicy pochodzą także z b. Jugosławii, z Francji i Maroka. Zob. M. Kruczkowska, *Ludobójstwo w milczeniu*, Gazeta Wyborcza, 12.03.1997.

⁴⁸ Rzeczpospolita z dnia 23.06.1997, w: *Samoobrona Powszechna*, Zeszyt Problemowy TWO Nr 4, Warszawa 1997, s.47, opr. zb. Katedry Obrony Terytorialnej i Cywilnej AON.

Dzieci i młodzież padają ofiarą tandetnej kultury, brutalnych filmów, braku alternatywy i braku sprawiedliwości (tzn. jej egzekwowania) w świecie dorosłych⁴⁹. Młody człowiek nie ma żadnej oferty. Kultura i sport są elitarne. Kluby i remizy tandetne, a filmy i gry komputerowe pełne agresji i szokujących młodą psychikę scen. Media, głównie telewizja i periodyki, składają dość specyficzną ofertę wyrażoną swobodą obyczajów w sferze stosunków międzyludzkich. Dorośli zaś - świat cwanictwa, łapówek i pogoni za sukcesem, za wszelką cenę. Na domiar złego programy szkół podstawowych i średnich zniechęcają młodego człowieka do nauki i rozwoju zainteresowań.

Problem przestępczości jest niezwykle złożony. Zakończmy go więc następująco. *Pewne jest jedno: to młode pokolenie Polaków przesądzi wkrótce o tym, jaki będzie nasz kraj. Jaka będzie Polska za pięć, dziesięć, dwadzieścia lat? Czy będzie ojczyzną ludzi wolnych, obdarzających siebie zaufaniem i kierujących się dekalogiem zachowań społecznych - czy krajem prymitywnych osobników, skłóconych, egoistycznych i agresywnych? Zawsze takie Rzeczpospolite będą, jakie ich młodzieży chowanie*⁵⁰.

Omówione do tej pory zagadnienia obejmują część skomplikowanej materii wyzwań i zagrożeń opartych na gruncie procesów społecznych i ich konfliktowej natury. Istotną część zagrożeń stanowią także zjawiska zwane katastrofami i klęskami, które wynikają z działalności człowieka i z praw przyrody.

Dość złożony jest język problemu, związany z katastrofami, awariami, klęskami żywiołowymi i zagrożeniami nadzwyczajnymi⁵¹. Z tego też względu za podstawę dalszych rozważań przyjmijmy postanowienia Art. 232 Konstytucji RP, w brzmieniu: *W celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia Rada Ministrów może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, stan klęski żywiołowej na części albo na całym terytorium państwa (...)*⁵².

Zauważmy, że ustawodawca nadaje katastrofom naturalnym lub awariom technicznym znamiona klęski żywiołowej, w celu określenia podstawy stosownych procedur, a głównie - wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Wynika z tego, że mogą wystąpić katastrofy naturalne i awarie techniczne nie będące klęską żywiołową. *Klęska oznacza przykre zdarzenie lub sytuację, z którą człowiek (grupa społeczna) nie potrafi się uporać i w której kontynuacja typowych procesów społecznych jest problematyczna*⁵³. Dostrzegamy zatem, że klęska, jak zauważają autorzy cytowanego opracowania, jest kategorią społeczną wyrażającą stosunek emocjonalny do danego zjawiska, więc nie każde zdarzenie może być traktowane w kategoriach klęski. Tak więc nie każda katastrofa będzie klęską. Kierowanie się

⁴⁹ Zob. K. Orłowski, *Takie Rzeczpospolite będą ...*, Rzeczpospolita z dnia 30-31.08.1997, s. 17.

⁵⁰ Tamże, s. 17.

⁵¹ Zob. Opr. zb., *Ochrona ludności, wybrane zagadnienia*, Wyd. „firex”, Warszawa 1997, s. 9-12.

⁵² *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997, s. 44.

⁵³ Opr. zb., *Ochrona...*, wyd. cyt., s. 11.

do końca postanowieniami Konstytucji jest jednak wielce niebezpieczne, bowiem tryb ogłaszania stanu klęski żywiołowej upoważnia do jej wprowadzania jedynie Radę Ministrów. W efekcie pojawia się sprzeczność polegająca na tym, że istnienie klęski w rzeczywistości nie oznacza istnienia stanu klęski w sensie prawnym.⁵⁴ Fakt istnienia klęski zależy głównie od podmiotu zagrożenia (obywatela, społeczeństwa, państwa), który dokonuje swoistej oceny stopnia zagrożenia jego priorytetowych wartości. Mając zatem na uwadze wielopodmiotowość zagrożenia i szczególną pozycję społeczeństwa możemy przyjąć, że każde niebezpieczne zdarzenie techniczne lub naturalne jest zagrożeniem dla człowieka, jego dóbr i środowiska. Uwzględniając także wyłożoną wcześniej istotę zagrożenia musimy zdawać sobie sprawę z tego, że sam fakt istnienia niektórych urządzeń, instalacji i materiałów oraz możliwość uaktywnienia się sił natury (np.: woda, powietrze, szarańcza, bakterie chorobotwórcze) jest również zagrożeniem (źródłem zagrożenia).

Zagrożenia techniczne i naturalne mogą mieć różne przyczyny⁵⁵. Jedne wynikają z działalności człowieka, drugie - z uaktywnienia się sił natury (rys.1)⁵⁶. Zagrożenia te oddziałują na człowieka, jego dobra i środowisko.

Spośród zagrożeń środowiska największe niebezpieczeństwo wywołują:

- skażenia substancjami radioaktywnymi, w wyniku awarii obiektów jądrowych i katastrof w czasie transportu materiałów rozszczepialnych;

- skażenia materiałami niebezpiecznymi, w wyniku awarii, katastrof przemysłowych i transportowych, niekontrolowanych erupcji gazu, ropy i wulkanów, katastrof tankowców;

- pożary, w wyniku zaniedbań, samozapłonów i celowych działań człowieka (terroryzm, wojny itp.);

- skażenia chemiczne i biologiczne wynikłe z katastrof budowli hydrotechnicznych, huraganów, powodzi, suszy i trzęsień ziemi;⁵⁷

Do zagrożeń środowiska zaliczyć należy także nielegalny handel środkami szkodliwymi i emisję do powietrza niektórych gazów (CO₂, metan, freony)⁵⁸. Jest to także ingerencja człowieka w prawa natury, jak klonowanie zwierząt, zachwianie równowagi biologicznej poprzez wycinanie lasów, redukcję zwierząt (rybołówstwo, eliminacja drapieżników i ich ofiar), a także przez naczanie do celów użytkowych

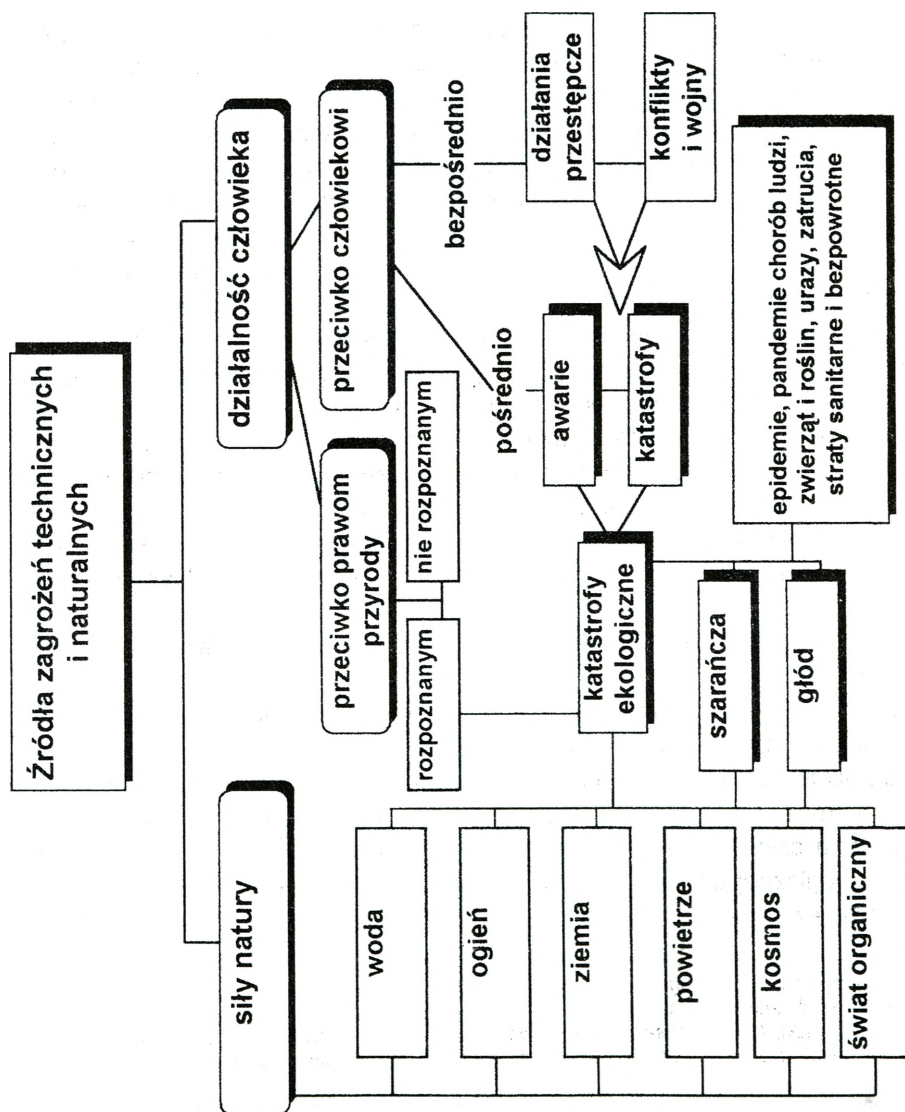
⁵⁴ Przywołajmy do pamięci tragiczną powódź w lipcu 1997 roku.

⁵⁵ Wynikające z działania sił natury.

⁵⁶ Por. J. Świącicki, *Ogólne zasady przygotowania sił i środków cywilnej służby zdrowia do ratowania życia i zdrowia ludzi w sytuacjach nadzwyczajnych i w czasie wojny*, AON, MZIOS, Warszawa 1996, s.38.

⁵⁷ Opracowano na podst. J. Ludwiczak, S. Wilczkowiak, *Nadzwyczajne zagrożenia środowiska*, AON, MOŚZNiL, Warszawa 1996.

⁵⁸ Kontrola handlu chlorofluorowęglanem, zwanym popularnie freonem, stanowi poważny problem. Mimo podpisania przez narody świata dokumentu *Protokół Montrealski* o substancjach niszczących warstwę ozonową, w 1978 r., freon produkowany jest nadal w krajach rozwijających się (do roku 2010). Gazowy płaszcz okrywający ziemię stwarza zagrożenie ogrzaniem planety; nawet wzrost temperatury o 1 st. C może okazać się tragiczny w skutkach dla wielu regionów nadmorskich. Zob.: K.Forowicz, *Freonowa paranoja*, Rzeczpospolita z dnia 8.08.1987; *Temperatura rozmów o temperaturze*, Rzeczpospolita z dnia 10.10.1997; *Miliony dolarów na środowisko*, Rzeczpospolita, z dnia 30.10.1997.



Rys. 1. Współzależność źródeł i zagrożeń technicznych i naturalnych
(na podst. J. Święicki, *Ogólne zasady...*, wyd. cyt., s. 38)

obszarów ziemie niezbędnych do zachowania równowagi środowiska (likwidacja polderów, naturalnych bagien). Wielkie wyzwanie stanowi rozwiązanie problemu odpadów, ścieków i zanieczyszczeń przemysłowych. Zagrożenia stanowią konsekwencję rozwoju cywilizacyjnego i konfliktów wojennych. Nabiera znaczenia problem handlu ludzkimi organami, chorób nowotworowych, zaniku pamięci i otyłości. Niebezpieczeństwo, a dla wielu krajów - tragedię stanowi głód, epidemie i pandemie chorób zakaźnych, straty sanitarne i bezpowrotne. Nieobliczalne są nadto straty moralne, głównie w wyniku wojen i tragedii klęsk naturalnych. Dzień powszedni niesie ze sobą wiele katastrof komunikacyjnych, budowlanych, górniczych, energetycznych i pożarowych, które mimo, iż mają niewielki zasięg i skalę oddziaływać na ludzi i środowisko, to z uwagi na ich powszechność i negatywny odbiór społeczny zajmują czołowe miejsce wśród zagrożeń godzących bezpośrednio lub pośrednio w człowieka.

Analiza awarii technicznych godzących w bezpieczeństwo ludności⁵⁹

Awarie techniczne należą do tej grupy zagrożeń, gdzie „twórcze” zasługi człowieka w ich współtworzeniu są najbardziej widoczne. Można przyjąć, że owe awarie poprzedzają „awarie umysłowe” – niedobór wiedzy lub umiejętności, nierzetelność wykonania procedur technologicznych.

W latach osiemdziesiątych, i wcześniej, powstawała stosunkowo niewielka liczba nowych obiektów mogących stanowić potencjalne zagrożenie dla życia zamieszkujących w ich pobliżu mieszkańców, w połączeniu z nikłą wiedzą ekologiczną - nie stwarzały poczucia nadzwyczajnych zagrożeń. Państwo było i czuło się gwarantem bezpieczeństwa wszystkich i wszędzie, w granicach swojej jurysdykcji. W bieżącym dziesięcioleciu wzrosła liczba oddawanych obiektów, nastąpił wyścig z czasem, oszczędność materiałów i niejednokrotnie zwiększenie ilości kosztem jakości – sumarycznym efektem tego przyspieszenia jest zwiększenie prawdopodobieństwa wystąpienia błędu – awarii lub katastrofy pociągających za sobą znaczne straty materialne i masowe ofiary w ludziach.

Rozwój cywilizacyjny i związany z nim postęp naukowo-techniczny czasów współczesnych dostarcza nam nie tylko wygod, ale i zmartwień. Dzieje się tak najczęściej, gdy wytwory myśli i ludzkich rąk wymykają się spod kontroli i żyją własnym życiem, nie do końca przewidzianym przez ich twórców. Równie często wytwory te poprzez świadome pozostawienie ich samym sobie – niekontrolowane - ulegają zniszczeniu pociągając za sobą tragiczne skutki dla środowiska i zamieszkującego go społeczeństwa.

Ingerencja człowieka w środowisko przekracza możliwości adaptacyjne i człowieka, i środowiska. Niebezpieczeństwo awarii i katastrof technicznych, powodujących realne zagrożenie, może być potęgowane przez obniżenie poziomu zabez-

⁵⁹ Tę analizę drukujemy za zgodą jej autora T. Berlińskiego, współpracującego z autorem studium w temacie „KAPPA”.

pieczeń technicznych i technologicznych oraz zmniejszenie dyscypliny pracy. Bywają one również stosunkowo często wynikiem celowych działań sabotażowych.

Szacuje się, że w skali państwa polskiego występuje rocznie co najmniej 1000-1500 zarejestrowanych przypadków nadzwyczajnych zagrożeń ludzi i środowiska⁶⁰. Brak spójnego systemu monitoringu zagrożeń utrudnia diagnozę i wynikające z tego korzyści prewencyjne. Umiejętność przewidzenia sytuacji kryzysowej i zaplanowania z góry sposobów działania jest miarą dojrzałości społecznej i cywilizacyjnej.

Dla potrzeb dalszych rozważań uzgodnijmy kilka podstawowych terminów: awaria (katastrofa) techniczna, zagrożenie nadzwyczajne itp. Wielokrotnie dochodzi do nieporozumień pomiędzy dyskutantami na różnych konferencjach dotyczących nadzwyczajnych zagrożeń, które wynikają z różnic językowych jak i zakresu pojęciowego używanych określeń. W materiałach do dyskusji o systemie ochrony ludności⁶¹ autorzy przytaczają szereg określeń zagrożenia nadzwyczajnego (z reguły ze słownictwa anglosaskiego i francuskiego) jako nagłego i poważnego wydarzenia lub sytuacji wymagającej natychmiastowego działania. Jest to sytuacja, która może poprzedzać katastrofę, w wyniku której powstaje kryzys⁶² i wymaga zastosowania całości sił i środków (na danym poziomie administracji). Przekroczenie punktu krytycznego możliwości fizycznych (technicznych) dowolnego systemu stworzonego przez człowieka (pociągające za sobą znaczne straty materialne lub ofiary w ludziach) to katastrofa. Klęska jest kategorią bardziej społeczną niż fizyczną i odzwierciedla stosunek emocjonalny do zachodzących zjawisk.

Katastrofa ekologiczna⁶³ to trwale (nieodwracalne w naturalny sposób) uszkodzenie lub zniszczenie dużego obszaru środowiska przyrodniczego, wpływające negatywnie, bezpośrednio lub pośrednio, na zdrowie, często życie ludzi. W ekologii katastrofa ekologiczna, zwana też klęską ekologiczną, jest definiowana jako nieodwracalna zmiana struktury i funkcji ekosystemów, zachodząca bez możliwości wytworzenia się zespołów lub ogniw zastępczych (kompensacyjnych), w wyniku zachwiania równowagi w tych ekosystemach; katastrofa ekologiczna prowadzi do nieodwracalnych jakościowych i ilościowych zmian w łańcuchach pokarmowych (zmienia się charakter przepływu materii, energii i informacji), w efekcie czego następuje załamanie przynajmniej jednego z ogniw troficznych (producentów, konsumentów lub destruentów), bez których nie może istnieć ekosystem. Katastrofy ekologiczne są spowodowane nagłymi lub długotrwałymi, kumulującymi się

⁶⁰ Wykład szefa Sekretariatu Spraw Obronnych Rady Ministrów – dyrektora Biura Spraw Obronnych URM podczas pobytu grupy ekspertów planowania cywilnego NATO na temat: Zapoznanie z aktami prawnymi regulującymi funkcjonowanie systemu ochrony ludności na wypadek zagrożeń czasu pokoju. Opracował: B. Gliński.

⁶¹ M. Fleming, J. Gołębiowski, S. Olbryś, *Ochrona ludności – wybrane zagadnienia*, USOCK, Warszawa 1997.

⁶² Kryzys nie jest zdarzeniem a sytuacją (następstwem zdarzenia).

⁶³ *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, Warszawa 1996, t. 3, s. 307-308.

w czasie zmianami warunków fizycznych i chemicznych siedliska, przekraczającymi granice tolerancji biocenozy.

Rozróżnia się katastrofy antropogeniczne – powodowane przez człowieka, i nieantropogeniczne, zwane też katastrofami naturalnymi, wywoływane przez czynniki w większym stopniu niezależne od człowieka. Najgroźniejsze z tych ostatnich są powodowane przez: powódzie, susze, cyklony, trzęsienia ziemi, wybuchy wulkanów, wiry (trąby) powietrzne, lawiny, osuwiska, pożary lasów i długotrwałe, silne mrozy, a także występujący lokalnie rozwój pasożytów lub szkodników, katastrofy antropogeniczne zaś przez awarie, w wyniku których następuje emisja szkodliwych (często toksycznych) gazów i cieczy – katastrofy chemiczne, lub substancji radioaktywnych – katastrofy jądrowe (np. w Czarnobylskiej Elektrowni Jądrowej 1986), a także przez długotrwałe (nawet niezbyt duże) emisje szkodliwych substancji, zanieczyszczanie oceanów odpadami toksycznymi i radioaktywnymi oraz ropą naftową (w wyniku awarii tankowców, wież wydobywczych, niekiedy wojny (np. w Zatoce Perskiej 1990), wycinanie lasów na dużych obszarach; do nich zalicza się również katastrofy demograficzne. Często czynniki antropogeniczne w połączeniu z czynnikami naturalnymi prowadzą do katastrof ekologicznych, których skutki odczuwalne są na ogromnych obszarach lub mają charakter globalny, np. intensywna, monokulturowa uprawa roślin i niekorzystne warunki klimatyczne są przyczyną pustynnienia dużych obszarów Ziemi, emisja dwutlenku węgla i innych tzw. gazów szklarniowych (uwalnianych m.in. w wyniku spalania paliw kopalnych) w połączeniu z zawartą w atmosferze parą wodną zwiększa efekt cieplarniany (szklarniowy), co grozi znacznym podwyższeniem poziomu oceanów w wyniku topnienia lodowców; uwalniane do atmosfery m.in. freony niszczą ozon stanowiący ochronę przed biologicznie czynną (szkodliwą) składową promieniowania ultrafioletowego (UV B). Zapobieganie katastrofom ekologicznym wymaga bezwzględnego przestrzegania zasad ochrony środowiska.

Awarie techniczne, których skutkiem mogą być lub są nagłe stany zagrożenia życia, powstają z różnych przyczyn. Najczęściej winę ponosi obsługujący te urządzenia człowiek. Sporadycznie udaje się wykryć samoistną wadę konstrukcyjną lub zmęczenie materiału przed wystąpieniem uszkodzenia.

Jeżeli prześledzimy wybrane przypadki katastrof kilkunastu ubiegłych lat – zdarzeń, w których ginęli ludzie lub doprowadziły one do znacznych strat materialnych – to zauważamy, że nie ma dziedziny życia, w której wykorzystanie urządzeń i budowli technicznych byłoby całkowicie bezpieczne.

Oto przykłady:

Katastrofa samolotu PLL LOT II-62 „Mikołaj Kopernik”, który 14 marca 1980 roku runął na forty przy Alei Krakowskiej w Warszawie podczas podchodzenia do lądowania na Okęciu. Zginęło 87 osób – pasażerowie i załoga. Nie sposób przewidzieć liczby ofiar, gdyby samolot spadł na tereny zamieszkałe. Przyczyny katastrofy badała specjalna komisja rządowa. Komunikat powypadkowy głosił, że na-

stąpiło zniszczenie lewego, wewnętrznego silnika na skutek (m.in.) ukrytych wad materiałowo-technologicznych (zmęczenie materiału). Częściami zniszczonej turbiny zostały uszkodzone inne silniki i układy sterowania samolotem sterami wysokości i kierunku...⁶⁴

Katastrofa czterosilnikowego samolotu PLL LOT Il-62 M. „Tadeusz Kościuszko” w sobotę 9 maja 1987 roku w Lesie Kabackim. W komunikacie specjalnej komisji rządowej powołanej do zbadania przyczyn katastrofy samolotu PLL LOT ogłoszonym 1 lipca 1987 roku w prasie podano, że na skutek awarii lewego silnika wewnętrznego nastąpiło ukręcenie wału silnika i rozerwanie dysku turbiny. Ich elementy uszkodziły sąsiedni, lewy, zewnętrzny silnik, przebiły hermetyczną część kadłuba powodując dekompresję; ponadto przecięte zostały przewody elektryczne i popychacze steru wysokości. W trakcie awaryjnego podchodzenia do lądowania samolot staje się nie sterowny. Ginę 183 osoby.⁶⁵

6 grudnia 1997 roku w Irkucku na Syberii ulega katastrofie An-124 „Ruslan” należący do lotnictwa transportowego Ministerstwa Obrony Federacji Rosyjskiej. Samolot transportujący konstrukcje dwu samolotów Su-27, z siedemnastoma członkami załogi i sześciu pasażerami utracił sterowność i 25 sekund po starcie spadł na osiedle mieszkaniowe Irkuck-2. Zniszczeniu uległ czterokondygnacyjny blok mieszkalny, dwa dwupiętrowe domy drewniane, szkoła i dom dziecka. Zginęło ponad sto osób.^{66 67}

Tragedia w Bhopalu w Indiach (grudzień 1984), w zakładzie chemicznym należącym do koncernu Union Carbide, wskutek wzrostu ciśnienia gazu MIC (izocyjanianu metylu), 5 ton tej substancji przedostało się do atmosfery przez komin wysokości 33 metrów. 6954 osoby utraciły życie, a około 250 000 dotknęło trwałe inwalidztwo.⁶⁸

W 1996 roku na drodze nr 8, Warszawa – Wrocław, w pobliżu miejscowości Cieśle w gminie Oleśnica doszło do wypadku drogowego. Wywróciła się autocysterna przewożąca około 20 ton cykloheksanonu, przewożonego z Równego na Ukrainie do Rotterdamu w Holandii. Niewielki wyciek cykloheksanonu zlikwidowano. Ofiar w ludziach ani skażenia środowiska nie było.⁶⁹

Z analizy zdarzeń mogących spowodować nadzwyczajne zagrożenia, opublikowanej przez Państwową Inspekcję Ochrony Środowiska wynika, że liczba takich niebezpiecznych wypadków w Polsce utrzymuje się stale na dość wysokim poziomie. W całym 1997 roku zdarzeń potencjalnie groźnych dla środowiska i ludzi było aż 237. Tyle było wypadków zgłoszonych oficjalnie. Najbardziej niebezpieczne są województwa: katowickie (23 zdarzenia), gdańskie (18), warszawskie 17), płockie (14),

⁶⁴ A. Grobicki, *Niezwykłe katastrofy XX wieku*, Wydawnictwo „Alfa”, Warszawa 1990, s. 173.

⁶⁵ Tamże, s. 165-170.

⁶⁶ I. Pietrenko, „Ruslan” taranił gorod, *Grazdanskaja zaszczita* nr 1/98, s. 18-19.

⁶⁷ *Tragedia 10 sekund po starcie*, *Rzeczpospolita* nr 285 (4842) z 8.12.1997 r.

⁶⁸ A. Powidzki, *Przygotowanie społeczności lokalnej na wypadek awarii chemicznej* w: *Przegląd OC* nr 1(396)/97. Warszawa, styczeń 1997 r., s. 7.

⁶⁹ Ibidem.

szczecińskie (13) i wrocławskie (11). Codziennie jest transportowanych po Polsce setki różnego rodzaju substancji z 3500 materiałów zaliczanych do niebezpiecznych. Przewożone są głównie koleją i transportem samochodowym. W ubiegłym roku w transporcie drogowym doszło do 66 wypadków, w kolejowym – 19, wodnym – 6. W transporcie rurociągowym doszło do 7 zdarzeń⁷⁰.

Często zdarzają się awarie techniczne i próby kradzieży paliwa z rurociągu „Przyjaźń”. Ich przyczynami są rozszczelnianie rurociągu, położonego jeszcze w końcu lat pięćdziesiątych i postępująca korozja oraz działanie coraz lepiej zorganizowanych grup przestępczych wyspecjalizowanych w kradzieżach paliw. Z 2500 km rurociągów przebiegających przez Polskę najbardziej zagrożony jest 11,5 km odcinek od nabrzeża do bazy paliwowej w pobliżu Gdańska. Każdego roku policja notuje tam ponad 100 prób odwiertu.⁷¹

Nieprzestrzeganie terminów i zakresów prac konserwacyjnych oraz remontowych maszyn i urządzeń budowlanych, brak odpowiednich uprawnień, niezbędnych m.in. do kierowania budowlami, nieprzestrzeganie postanowień projektu organizacji robót budowlanych, montażowych i remontowych to najczęstsze przyczyny, w wyniku których dochodzi do zagrożeń i wypadków na różnego typu budowach w Polsce. W ciągu ubiegłych siedmiu lat (1990 – 1997) na budowach zginęło ponad 1000 osób⁷².

4 lutego 1996 roku koparka pracująca przy przebudowie ulicy Nowy Świat w Warszawie uszkodziła rurę instalacji gazowej pod kawiarnią „Piotruś”. Stężenie wydobywającego się gazu groziło w każdej chwili wybuchem. 30 mieszkańców kamienic numer 18, 20 i 22 zostało ewakuowanych. Odcięto dopływ gazu, na odcinku 500 metrów wyłączono prąd, ulica została zamknięta dla pieszych. Wietrze nie zagrożonych kamienic i usuwanie skutków awarii trwało kilkanaście godzin⁷³.

Do katastrofy budowlanej doszło w Warszawie przy ul. Puławskiej 23/25 11 marca 1998 roku. Osunięta skarpa na budowie Europeksu groziła runięciem 3 wysokich dźwigów budowlanych albo obsunięciem się pobliskich bloków mieszkalnych. Ofiar nie było. Policja i straż pożarna ewakuowały lokatorów, którzy przez kilka dni mieszkali w lokalach zastępczych. W szczelinie zapadł się fragment jezdni. Według budowniczych wypadek spowodowała woda z pękniętego wodociągu.^{74 75}

Najpoważniejszy przypadek wybuchu gazu w Polsce lat dziewięćdziesiątych zdarzył się 17 kwietnia 1995 roku w Gdańsku – Wrzeszczu przy Al. Wojska Polskiego 39. W drugi dzień Wielkanocy na skutek wybuchu gazu w piwnicy - parter i pierwsze piętro dziesięciopiętrowego wieżowca zapadło się pod ziemię. Jako sprawcę wskazywano lokatora parteru, chorego od lat na schizofrenię, który ubez-

⁷⁰ K. Forowicz, *Woził wilk razy kilka ...*, Rzeczpospolita nr 139 (4999) z 16.06.1998 r.

⁷¹ E. Mistewicz, *Wielki wyciek*, Wprost nr 22 z dnia 29.05.1994 r.

⁷² *Wypadki i zagrożenia*, Rzeczpospolita z dnia 23.04.1997 r.

⁷³ *Przebili rurę z gazem*, Super Express z dnia 5.02.1996 r.

⁷⁴ *Jezdnia zniknęła w wykopie*, Rzeczpospolita nr 60 (4920) z 12.03.1998 r.

⁷⁵ T. Urzykowski, *Po zawale*, Gazeta wyborcza nr 61(2657) z 13.03.1998 r.

pieczył mieszkanie na wysoką kwotę i wywiózł rzeczy. O piątej rano zszedł do piwnicy i odkręcił główny zawór gazu⁷⁶.

O godzinie 5.53 powiadomiono o wybuchu Rejonowe Stanowisko Kierowania w Gdańsku. Akcja trwała łącznie 86 godzin i 7 minut. Usunięto około 10 000 ton gruzu, ewakuowano z budynku ponad 100 osób, z czego 44 osoby zostały ewakuowane przy pomocy drabin i przenośników. Z zagruzowanych kondygnacji wydobyto 7 osób, rannych w wyniku wybuchu. Ponadto spod gruzu wydobyto zwłoki 20 ofiar. W akcji uczestniczyło 1676 strażaków, 1328 policjantów, **125 żołnierzy**, 90 funkcjonariuszy Straży Granicznej, 85 osób ze służby medycznej, 45 pracowników służb komunalnych, 12 osób i 5 psów ratowniczych z PCK i PSP⁷⁷. Większość mieszkańców wieżowca, osadzonego na zmiążdżonych, dolnych kondygnacjach, zawdzięcza życie inż. Jerzemu Duszocie, który tak zaprojektował budynek, że wytrzymał ogromną siłę eksplozji⁷⁸.

Statystyki dowodzą, że najwięcej eksplozji zdarza się na przełomie lutego i marca. Podczas roztopiania się zimowej zmarzliny gleba przenosi drgania uszkadzające instalacje, lecz nie przepuszcza gazu. Tworzą się nisze i szczeliny oraz rozwarstwienia, którymi on uchodzi. Przenika wówczas do kanalizacji i przewodów sieci telekomunikacyjnych. Również tą drogą gaz dociera do domów mieszkalnych, zwłaszcza piwnic. Każdy budynek kryje w sobie bombę w postaci instalacji gazowej. Wielu właścicieli i administratorów domów nie sprawdza co roku instalacji gazowej zgodnie z wymogami prawa budowlanego. Liczba odbiorców gazu w Polsce zwiększyła się od początku lat siedemdziesiątych ponad trzykrotnie. Do sieci podłączono około 1,5 miliona budynków. Długość rur gazowych sięga 75 000 km. Coraz więcej osób w Polsce korzysta z gazu w butlach. Ubóstwo sprawia, że niektórzy nawiercają nawet średniociśnieniowe przewody w zakładach pracy i przetaczają gaz do butli turystycznych lub w mieszkaniach omijają licznik za pomocą elastycznych węży. Po każdej wielkiej eksplozji czy ich serii pogotowia gazowe przyjmują dziesięciokrotnie więcej zgłoszeń. Jednak psychoza strachu mija po kilku tygodniach i problemy ujawniają się ponownie⁷⁹.

W dniu 3 czerwca 1998 roku o godzinie 10.49 jeden z wagonów pociągu ekspresowego InterCity „Wilhelm Konrad Rontgen” relacji Monachium – Hamburg w miejscowości Eschede w Dolnej Saksonii wykołcił się i uderzył w przesłone przebiegającego nad torami wiaduktu. Pozostałe wagony wbiły się w pierwszy tworząc rumowisko długości 50 metrów. Ponad 100 osób zginęło, 300 osób odniosło rany, w tym ponad 200 ciężkie. W akcji ratunkowej uczestniczyło około 1000 osób z Niemieckiego Czerwonego Krzyża, straży pożarnej, pomocy technicznej oraz żoł-

⁷⁶ E. Roszkowska, *Życie po wybuchu*, Sztandar z 16.11.1995 r.

⁷⁷ Dokumentacja wstępna przebiegu działań ratowniczych prowadzonych w następstwie wybuchu gazu w budynku mieszkalnym w Gdańsku przy Al. Wojska Polskiego 39 w dniu 17 kwietnia 1995 r. KG PSP, Warszawa, kwiecień 1995 r.

⁷⁸ M. Sariusz-Wolski, *Polska bomba*, Wprost nr 9 z 3.03.1996 r., s. 28-30.

⁷⁹ Ibidem.

niezależnie brytyjscy ze stacjonującej w pobliżu jednostki. Do pomocy wykorzystano 16 śmigłowców pogotowia ratunkowego Bundeswehry oraz dwa wojskowe samoloty transportowe. Hala sportowa i szkoła w Eschede zostały zamienione na szpitale polowe. Ratownicy musieli rozcinać zmiążdżone wagony, w których byli jeszcze pasażerowie. Do podnoszenia wraków używano wielkich dźwigów budowlanych. Wielu ratowników trzeba było wycofywać z akcji i oddać pod opiekę duchownych i psychologów. Widok ofiar wywoływał ciężki szok i załamanie psychiczne.^{80 81}

26 kwietnia 1986 roku o godzinie 01.23' 40" eksplodował IV reaktor elektrowni atomowej w Czarnobylu. Powodem tej katastrofy był eksperyment. Przeprowadził go Anatolij Diatlow, zastępca głównego inżyniera elektrowni, z pracującym w bloku IV nowym typem reaktora RBMK-1000, wykorzystującym jako paliwo wzbogacony uran, a jako moderator grafit. Eksperyment miał dostarczyć informacji, jak długo od momentu wyłączenia turbogeneratorsa i odcięcia pary - może on wytwarzać prąd, kręcąc się na jałowych obrotach, by jeszcze przez pewien czas zasilać pompy chłodzące. Reaktora nie wyłączono na czas doświadczenia, a jedynie odłączono na chwilę, obawiano się bowiem, że eksperyment nie uda się za pierwszym razem i trzeba będzie go powtórzyć. To był pierwszy błąd. Drugi polegał na tym, że operator wyłączył automatyczne, awaryjne chłodzenie sądząc, że będzie mu ono przeszkadzało w doświadczeniu. Tymczasem reaktor „rozbujał się” i nastąpił niekontrolowany wzrost temperatury. Następstwem były dwie potężne eksplozje. Radioaktywna chmura przeszła nad całą Europą⁸². Dzisiaj nie żyje nikt z około 650 osób uczestniczących bezpośrednio w akcji ratowniczej. Na Ukrainie jest 3,2 mln osób, które ucierpiały w wyniku wybuchu. Straty Ukrainy spowodowane przez katastrofę ocenia się na 120-130 mld dolarów. Roczne potrzeby związane z usuwaniem następstw tragicznego wybuchu szacuje się na 3 mld dolarów.

Najbardziej niebezpieczne mogą być dalekosiężne skutki Czarnobyla - naukowcy spodziewają się szczególnie tragicznych następstw za 20 – 30 lat. Skutki katastrofy rozprzestrzeniają się szerzej i szybciej, niż przewidywano. Pełna likwidacja skutków katastrofy jest niemożliwa.⁸³ Skutki Czarnobyla w Polsce nie zostały całościowo zbadane. Opad promieniotwórczy po katastrofie miał jednak przyczynić się m.in. do gwałtownego wzrostu zachorowań na nowotwory węzłów chłonnych oraz do zwiększonej liczby urodzeń dzieci z porażeniem mózgowym⁸⁴.

24 listopada 1994 roku o godzinie 20.54 w Hali Widowiskowo-Sportowej Stoczni Gdańskiej wybuchł pożar. Ekspertyza przeprowadzona w Szkole Głównej Służby Pożarniczej przez prof. Jerzego Wolanina potwierdziła przypuszczenie, że

⁸⁰ K. Grzybowska, *Śmierć na torach pod Hanowerem*, Rzeczpospolita nr 130 (4990) z dnia 4.06.1998 r.

⁸¹ K. Grzybowska, *Czy zawiniło pęknięte koło*, Rzeczpospolita nr 131 (4991) z dnia 5.06.1998 r.

⁸² A. Grobicki, *Niezwykłe...*, wyd. cyt., s. 130.

⁸³ P. Kościński, *Garb Czarnobyla*, Rzeczpospolita nr 97 (4957) z 25-26.04.1998 r.

⁸⁴ M. Mejsner, *Straszenie atomowym niedźwiedziem*, Cash nr 18 z dnia 5.05.1995 r.

przyczyną pożaru Hali Widowiskowo-Sportowej Stoczni Gdańskiej było podpalenie. Siedem ofiar śmiertelnych, ok. 300 poparzonych, w tym ponad 100 poszkodowanych, które na stałe pozostaną kalekami – to bilans poszkodowanych osób.^{85 86}

W latach 1994-1997 w wieżowcach mieszkalnych, liczących ponad 8 pięter, wybuchło ponad 3500 pożarów. Zginęło 21 osób. Głównymi przyczynami były nieostrożność w posługiwaniu się ogniem i umyślne podpalenia. Przyczyny techniczne (m.in. zła eksploatacja urządzeń elektrycznych i gazowych) stanowią do 12 % wszystkich przypadków. Umyślne podpalenia dotyczyły głównie zsypów, z których podczas pożaru wydzielają się duże ilości toksycznych gazów i dymów, grożące mieszkańcom okolicznych budynków poważnym zatruciem. Jest to szczególnie niebezpieczne w przypadku braku urządzeń do oddymiania dróg ewakuacyjnych. Kontrole wykazały, że w ponad 1300 budynkach nie ma w ogóle urządzeń oddymiających klatki schodowe, w ponad 620 brakuje drogi pożarowej, a dojazd do wieżowców jest utrudniony głównie ze względu na źle parkujące samochody.⁸⁷

Powyższe przykłady są różnymi rodzajami lokalnych sytuacji kryzysowych, w których podejmowano akcje ratownicze. Umiejętność przewidzenia sytuacji kryzysowej, zaplanowania zawczasu sposobów działania, a także radzenia sobie w czasie prowadzenia akcji ratunkowych jest przedmiotem zainteresowań stosunkowo nowej dziedziny wiedzy – zarządzania kryzysowego, zwanego u nas również crisis management (CM) zgodnie ze źródłosłowem. Kryzys jest wydarzeniem wyjątkowym i tak należy go traktować. Jednak określone typy zachowań są właściwe wszystkim sytuacjom kryzysowym. Wyodrębnione zasady ogólne można stosować powszechnie w rozwiązywaniu kryzysów. Należy tylko przemyśleć, przewidzieć, przetrenować i stosować w praktyce klasyczne składowe zarządzania: planowanie, organizację, kierownictwo i kontrolowanie przy stosowaniu procedur w sytuacjach zagrożeń. Praktyka zastosowań takich procedur jest najważniejsza, dlatego należy zwiększyć nacisk na lokalne ćwiczenia usuwania skutków potencjalnych zagrożeń, właściwych dla społeczności konkretnego regionu. O przykładach takich ćwiczeń i pokazach sprzętu ratowniczego oraz sposobach jego zastosowania dowiadujemy się stosunkowo rzadko w mediach. Ważna jest polityka informacyjna w tym zakresie.

W Warszawie i województwie takie ćwiczenia systematycznie się odbywają, m.in. ewakuacja warszawskiego metra, pokazy uwalniania osób uwięzionych w rozbitych autach przy pomocy wyposażenia wozów ratownictwa drogowego czy akcji ratowniczej podczas symulowanego upadku samolotu na reaktor w Świerku.^{88 89}

Podsumowując przedstawione przykłady widzimy, że awarie techniczne, często kończące się tragicznymi skutkami, są nieodłącznym elementem życia środowisk społecznych. Katastrof całkowicie wyeliminować się nie da. Można zmniejszyć

⁸⁵ D. Łęczycki, *Złapać podpalacza*, Super Express z dnia 23.11.1995 r.

⁸⁶ B. Leśniewski, J. Perlikiewicz, N. Socha, *Tanie życie*, Wprost z dnia 18.12.1994 r.

⁸⁷ E. Zychowicz, *Płonące wieżowce*, Rzeczpospolita nr 127 (4987) z dnia 1.06.1998 r.

⁸⁸ K. Foka, *To nie awaria w Czernobylu, to ćwiczenia*, Sztandar z 10.06.1996 r.

⁸⁹ R. Gil, *Strażacy ćwiczą w dzień i w nocy*, Super Express z 3-4.02.1996 r.

ich ilość, poprzez optymalne zaostrenie norm technicznych i technologicznych, systematyczną kontrolę stanu technicznego urządzeń, sprawdzanie kompetencji osób odpowiedzialnych za ich eksploatację, systematyczne ćwiczenia w sytuacji prawdopodobnych zagrożeń. W Stanach Zjednoczonych uczniowie przynajmniej raz w miesiącu biorą udział w pozorowanym alarmie pożarowym, podczas którego uczą się sprawnej ewakuacji z budynku. Podobnemu szkoleniu poddawani są pracownicy wysokich biurowców i mieszkańcy wysokich domów jednorodzinnych.⁹⁰ Ważna jest powszechność i częstość brania udziału w ćwiczeniach.

Powszechność ćwiczeń jak i skuteczność szkolenia w zakresie ochrony życia i posiadanego mienia zagrożonego katastrofami można podwyższyć wykorzystując do edukacji media i specjalistów od marketingu. Bezpieczeństwo jest towarem, za który trzeba płacić powszechnie. Cena przed wystąpieniem zagrożenia jest ceną promocyjną czyli znacznie niższą. Powszechną, daje się zauważyć, ignorancja decydentów w sprawach finansowania przedsięwzięć związanych z ochroną ludności. Budżet i rachunek kosztów organizacji publicznych to mało znane zagadnienia ekonomii. A źródła finansowania są podstawą planowania wszelkich przedsięwzięć organizacyjnych.

O środkach finansowych na ratownictwo i ubezpieczenia należy pamiętać planując budżet samorządów. Istotnym jest, jaką wielkość zajmują te pozycje w budżecie państwa?

Dopełnieniem będzie uchwalenie odpowiedniego ustawodawstwa dotyczącego nadzwyczajnych zagrożeń na szczeblu państwa oraz administracyjny obowiązek posiadania planów przez władze poszczególnych szczebli i przedsiębiorstw na wypadek zaistnienia stanu zagrożenia i regularne testowanie tychże planów. Unormowania prawnego wymaga możliwość użycia sił zbrojnych do zadań innych niż militarne. Chodzi tutaj o wspomaganie władz poszczególnych szczebli administracji przez wojsko w chwili, gdy sami cywile nie mogą sobie poradzić, a sytuacja wymyka się spod kontroli.

*

Omówiliśmy złożony problem wyzwań i zagrożeń. Owa złożoność wynika z podmiotowego, przedmiotowego i procesualnego ich charakteru. Czas zatem odrzucić myślenie w kategoriach wojny i pokoju, by dostrzec mnogość nieszczęść wpływających na bezpieczny byt i rozwój człowieka (społeczeństwa). Postrzeganie zagrożeń zależne jest od podejścia do podmiotu i przedmiotu zjawiska. Uznanie jednostki za podstawę rozważań pozwala na oderwanie się od rozstrzygania kwestii bezpieczeństwa jedynie w kategoriach państwa (jako podmiotu - W.K.). Pojawia się potrzeba równoważenia interesów jednostki z interesami państwa, które przeznaczając zbyt duże środki na rozwiązywanie problemów natury państwowej - zaniedbuje ochronę jakości życia obywateli lub nawet ogranicza ich prawo do sa-

⁹⁰ E. Zychowicz, *Płonące...*, wyd. cyt.

moobrony. Taka redefinicja zagrożeń prowadzi do nowego, szerokiego i odmilitaryzowanego pojmowania bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych, które we współczesnym świecie jest zjawiskiem wielowymiarowym, obejmującym zarówno zagrożenia praw człowieka, środowiska naturalnego, gospodarki, jak również problemy nuklearne⁹¹.

⁹¹ R. Zięba, *Kategoria bezpieczeństwa...*, wyd. cyt., s.14. Autor odnosi się w tej wypowiedzi do poglądów K. Booth'a w kwestii poszerzenia definicji bezpieczeństwa narodowego.

II. POJĘCIE I ISTOTA OBRONY NARODOWEJ

Obrona Narodowa wpisana jest w byt historyczny polskiego narodu. Do niedawna postrzegana była jako zorganizowanie się całego narodu do odparcia agresji, a także do wyzwolenia się spod niewoli i dyktatu politycznego innego państwa.

Polska Piastów i Jagiellonów wyzwoliła w narodzie wartości, niezbędne do stanowienia o jego niezależnym bycie i rozwoju. Ideę nowoczesnego na owe czasy podejścia do problemu obrony narodowej, dotyczącej nie tylko przeciwdziałania agresji, ale i każdemu innemu niebezpieczeństwu wyłożył A. F. Modrzewski w słowach: *Niech tedy to będzie celem Rzeczypospolitej, aby w niej wszyscy obywatele żyć mogli dobrze i szczęśliwie, to jest (jak tłumaczy Cyceron) uczciwie i sprawiedliwie, aby wszyscy rośli godnością i pożytkami, aby wszyscy wiedli żywot spokojny i cichy, aby każdy mógł swej własności strzec i ją zachować, aby przed krzywdą i mordem każdy był jak najmocniej zabezpieczony*¹.

Obrona narodowa w dziejach Polski przybierała kształt powszechnej obrony militarnej, bowiem głównie wiązała się z walką narodu polskiego o utrzymanie niezależności lub o jej przywrócenie, ale też - wynikała z dominacji interesów państwa i ludzi sprawujących władzę nad interesami obywateli. ... *W narodzie, zagrożonym w samych podstawach swego bytu, podkopywanym przez politykę obcego rządu wewnątrz, we wszystkich dziedzinach życia zbiorowego, każdy obywatel winien być żołnierzem, każdy winien walczyć w obronie narodowego dobra przeciw jego niszczycielom, każdy winien brać udział w pracy, odbudowującej to, co zniszczono*².

Okres rozbiorów i powstań narodowo-wyzwoleńczych to szczególny przypadek w polskiej historii, kiedy to zamiast do racjonalności działań, odwoływano się do dumy narodowej i świadomości - wartości, które na tamten czas były tak różnie pojmowane, jak różny był poziom interesów społecznych, w zależności od pozycji i stanu obywatelskiego. *Zginęliśmy brakiem jedności polskiego narodu, pochodzącym z ucisku, brakiem rewolucji społecznej, która by lud cały życiem natchnęła; ocaleć możemy tylko przez odzyskanie tego, czego nam się nie dostało, bez czego musielibyśmy upaść, bez czego nigdy nie możemy powstać - przez jedność całego polskiego narodu, przez rozwinięcie życia i samodzielnego zapалу ludu, słowem przez rewolucję społeczną, która nam te ważne rezultaty zapewnia*³. H. Kamieński poczynił w tych słowach próbę zrekapitulowania przyczyn polskiej tragedii rozbiorowej. Prawdą jest, że był to czas ... *absolutnie niedostatecznego uświadomienia narodowego, ciemnoty (80 procent analfabetów - na wsi pewnie więcej), odsunięcia od życia politycznego*....⁴

¹ A. F. Modrzewski, *O poprawie Rzeczypospolitej, księga I. O obyczajach*.

² R. Dmowski, *Budzenie energii narodowej*, w: *Niemcy, Rosja i kwestia polska*, w: K. Budziłło, J. Pruszyński, *Dla dobra Rzeczypospolitej*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1996, s. 280.

³ H. Kamieński, *O prawdach żywotnych narodu polskiego*, w: *Tamże*, s. 164-165.

⁴ A. Bocheński, *Dzieje głupoty w Polsce*, Wyd. „Czytelnik”, Warszawa 1988, s. 355.

Czas sukcesów Polski Piastów i Jagiellonów miał tę cechę, że wspólne bezpieczeństwo było funkcją bezpieczeństwa jednostek. Samoobrona miała wówczas charakter powszechny, wynikała bowiem ze wspólnego poczucia zagrożenia i zbiorowej odpowiedzialności za przeciwdziałanie im. Warowni, grodu, wsi i brodu bronili wszyscy, bowiem od powodzenia tejże obrony zależało przeżycie każdego z osobna. Załamanie idei wspólnego bezpieczeństwa, rozdział interesów państwa i poszczególnych jego obywateli i wszelkie tego konsekwencje doprowadziły do trwałej utraty – bez możliwości odbudowy w formie zrywów powstańczych – bytu państwowego na kilkaset lat.

Poprawa sytuacji następuje w ciągu kilkadziesiąt lat po roku 1863, szczególnie tam, gdzie szerzy się oświata a idea samorządności stanowi podstawę rozwoju społecznego. Samorządność zapewnia bezpośredni udział w decydowaniu o swoich prawach, a tym samym zobowiązuje do aktywności w ochronie i w obronie przed każdym niebezpieczeństwem i jego następstwami. Kolejny postęp wynika z upadku romantyzmu patriotycznego na rzecz polityki racjonalnej⁵. Rozbudzona świadomość narodowa, oświata i wykształcenie, w tym wojskowe (przez zaborców) wielu Polaków przyniosły sukcesy w postaci odzyskania niepodległości i zwycięskiej obrony Polski w latach 1918-1920.

Lekcja wyniesiona z II wojny światowej pozwala na stwierdzenie iż naród polski uzyskał gotowość moralną do wystąpienia w obronie swojej niepodległości. Przyczyny klęski, obiektywne (słabość ekonomiczna) i subiektywne (złe oceny zagrożenia wojną, zawierzenie sojusznikom, kunktatorstwo aliantów, opóźnienie mobilizacji) nie zanegowały idei powszechności obrony w na nowo odrodzonym państwie. Opór zbrojny i cywilny narodu w czasie okupacji rozbudził i umocnił solidarność narodową. I znowu, gra interesów i ostra walka ideologiczna najważniejszych uczestników wojny, doprowadziły do rozegrania sprawy Polski bez jej udziału.

Lata powojenne przyniosły kolejne doświadczenia, które charakteryzuje dwubiegunowość kwestii bezpieczeństwa. Z jednej strony wprowadzona siłą władza reprezentująca niby interesy ludu pracującego, w rzeczywistości kreująca politykę bezpieczeństwa służącą utrzymaniu dominujących wpływów i zaprowadzonego siłą porządku prawnego (zob. zał. 1, 2). Zapewnia ona jednocześnie społeczeństwo o tym, że państwo rozwiąże wszystkie problemy związane z jego bezpieczeństwem, w każdej dziedzinie życia państwa. Z drugiej zaś strony, ledwo okrzeple z doświadczeń wojennych społeczeństwo tworzy swój własny, nieformalny system bezpieczeństwa doprowadzający, przy korzystnym zbiegu okoliczności, do odzyskania suwerennego bytu narodowego.

Wysokie tempo zmian strukturalnych i świadomościowych, po upadku muru berlińskiego, wywołało powszechną dyskusję nad modelem demokratycznego państwa. Począwszy od nowelizacji Konstytucji, kończąc na prawach i powinno-

⁵ Zob. Tamże, s.354-358.

ściach samorządów i poszczególnych podmiotów prawa państwowego, poszukuje się i tworzy model państwa aspirującego do klubu nowoczesnych demokracji.

Jedną z głównych przesłanek działania na drodze przemian jest zapewnienie systemowego podejścia do wszystkich problemów, jakimi żyje państwo. Analizując problematykę wyzwań i zagrożeń doszliśmy do wniosku, że zjawiska te ulegają procesowi globalizacji (stają się problemem międzynarodowym), ale jednocześnie i głównie obejmują swym zasięgiem wszystkie dziedziny życia narodowego i międzynarodowego.

Konfrontacja Wschód-Zachód i odpowiadający jej charakter stosunków w wielu odniesieniach regionalnych, oparte na wyścigu zbrojeń i wzajemnej obawie przed agresją militarną, wymusiły konstrukcje systemów militarnych o jednoznacznym, ofensywnym charakterze. Dostosowano je do zapewnienia możliwości odparcia agresji zbrojnej, a w razie potrzeby do wykonania uderzenia na obszarze potencjalnego (często wyraźnie określonego) przeciwnika (zob. zał. 3). Ten sposób podejścia doprowadził do wyodrębnienia systemów, które poza możliwością walki zbrojnej, a wcześniej - przygotowania do niej, nie posiadały zdolności do ochrony (osłony) państwa i ludności przed innymi zagrożeniami (zob. zał. 4). Systemy te nie spełniły pokładanych w nich nadziei wobec wydarzeń nie mających wiele wspólnego z walką zbrojną chyba jedynie poza tym, że niosą ze sobą podobne skutki moralne i materialne. Wiele tragicznych w skutki zjawisk, jak katastrofy naturalne, powodzie, susze, pożary, awarie techniczne, emisje promieniotwórcze, masowe migracje, terroryzm, przestępczość zorganizowana i inne, zanegowało zbyt jednostronne podejście do problematyki bezpieczeństwa państwa, zbyt często utożsamianego z jego obroną militarną.

Taka sytuacja jest bardzo bliska dotychczasowej polskiej rzeczywistości, którą charakteryzowały dość specyficzne okoliczności. Paradoks zjawiska wyraża się w sprzeczności powstałej między byłą socjalistyczną doktryną „człowieka ujarzmiającego przyrodę” a systemem zabezpieczeń prawnych ochrony ludności, dóbr i środowiska. W pierwszym przypadku, w prostej i praktycznej konsekwencji, zainwestowano ogromne kapitały w przemysł wydobywczy i przetwórczy, z pominięciem działań na rzecz ochrony środowiska. Z drugiej strony, stworzono system zabezpieczeń prawnych w sferze ogólnie pojętego bezpieczeństwa, który nie miał właściwego odzwierciedlenia w rzeczywistości mimo, iż jak się okazuje był jednym z lepszych w Europie, lecz jedynie na poziomie deklaracji.

Postrzeganie zagrożeń, sposobów zapobiegania i przeciwdziałania im ulega poważnemu przewartościowaniu. Poznajemy to również po analizie poglądów i rozwiązań doktrynalnych wielu państw.

W *Narodowej strategii bezpieczeństwa USA* mówi się, że bezpieczeństwo państwa i narodu zagrożone jest przez konflikty etniczne, proliferację broni masowego rażenia, degradację środowiska, terroryzm, kryminalizm międzynarodowy i handel narkotykami. W obliczu tych (i innych) zagrożeń, za pierwszy główny cel

państwa przyjmuje się **zwiększenie poczucia bezpieczeństwa** poprzez pomoc udzielaną innym krajom w strefach regionalnych sporów (Środkowy Wschód, b. Jugosławia, Europa, kraje b. ZSRR, Azja, Ameryka Płd.). Drugi cel to **ożywienie gospodarcze na świecie** poprzez wsparcie Północnoamerykańskiej umowy o wolnym handlu (NAFTA), Rundy Urugwajskiej (GATT), uzupełnienie wielu regionalnych umów handlowych, współpraca z Azją (głównie z Chinami) itd. Wreszcie trzeci cel - **promocja demokracji** - zakłada wsparcie krajów afrykańskich, krajów powstałych i usamodzielnionych po rozpadzie ZSRR, Kambodży i krajów Ameryki Południowej. Do realizacji tych celów używa się narzędzi gospodarczych, politycznych (dyplomacja) i militarnych. *Gdy nasze narodowe interesy bezpieczeństwa będą zagrożone my, tak jak zawsze, użyjemy dyplomacji, jeśli będziemy mogli lub siły, jeśli będziemy musieli...*⁶ *Zrobiliśmy wszystko co w naszej mocy, by przeciwdziałać takim siłom destrukcyjnym, jak: terroryzm, proliferacja broni masowej zagłady, zagrożenie naszych systemów informacyjnych oraz katastrofom wewnętrznym typu klęski żywiołowe. Jednakże musimy być przygotowani do efektywnego reagowania w przypadku wystąpienia nagłego zagrożenia tak, aby zapewnić przetrwanie naszych instytucji i narodowej infrastruktury, chronić życie i dostatek Amerykanów oraz zachować nasz styl życia.*⁷

Z kolei, w celach polityki obronnej Francji mowa jest o obronie interesów, zapobieganiu pojawieniu się nowych poważnych zagrożeń dla żywotnych interesów oraz poważnej destabilizacji ładu międzynarodowego, a także o określeniu ogólnej koncepcji obrony. *Jak koniec stulecia to pokazuje, demokratycznym społeczeństwom zagrażają różne typy niebezpieczeństw: terroryzm, klęski żywiołowe, zagrożenia dla wrażliwych sektorów gospodarki narodowej (energetyka, telekomunikacja, informatyka itd.)*⁸.

Francuzi, po doświadczeniach ostatnich wojen i konfliktów, mają świadomość, że nie tylko siły zbrojne, ale i cały potencjał państwa decyduje o potęgze obronnej i bezpieczeństwie państwa. Obronę narodową Francji definiuje się jako całokształt sił i środków, jakimi państwo dysponuje, w celu *...zapewnienia w każdym czasie, w każdych okolicznościach i przeciwko wszelkim formom agresji, bezpieczeństwa i integralności terytorialnej, jak również przeżycia ludności*⁹.

Wśród zagrożeń wyróżnia się terroryzm, handel narkotykami, proliferację broni masowej destrukcji, konflikty regionalne i etniczne, biedę, migracje, bezrobocie i wiele innych, na pozór nie związanych z bezpieczeństwem militarnym. W konsekwencji obrona narodowa Francji realizowana jest w takich dziedzinach jak: obrona militarna, obrona ekonomiczna, obrona cywilna, obrona w dziedzinie przemysłu-

⁶ *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, White House 1996, s.3 (wstęp Prezydenta USA).

⁷ s. 26.

⁸ Zasadnicze założenia strategii obronnej Francji, wg *Białej Księgi o Obronie 1994 r.*, Francuska misja łącznikowa, s.4-5.

⁹ Art.1 Ordonnance N° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense (1), (Journal officiel du 10 janvier 1959) w: *La Défense*, SGDN, Paris, 1993 r., s.3.

wej, obrona w dziedzinie łączności i telekomunikacji, a także w dziedzinach: sanitarnej, morskiej, społecznej, przestrzeni powietrznej i inne (zob. zał. 5).

Pewnym przewartościowaniem ulega również polityka bezpieczeństwa Niemiec. Państwo, które na dobrą sprawę nie posiadało narodowej struktury dowodzenia, nie posiadało możliwości przeprowadzenia podstawowych operacji poza NATO, jak choćby w ramach pomocy udzielanej Kurdom w Iraku w 1991 roku. Ta potęga gospodarcza i czołowy wystawca czeków na misje humanitarne i pokojowe, nie jest członkiem Rady Bezpieczeństwa ONZ. Kompleks przegranej wojny tkwi w świadomości i prawie niemieckim po dzień dzisiejszy. Mimo wielu obiektywnych i subiektywnych przeszkód, państwo to wzorowo rozwiązuje problemy swego bezpieczeństwa. Wśród zagrożeń wymienia się ubóstwo, przeludnienie, zniszczenie środowiska i rezerw surowcowych, proliferację broni masowej destrukcji, uchodźstwo, ksenofobię¹⁰ i kryzysy.

Niemcy dostrzegają ścisły związek bezpieczeństwa militarnego z gospodarczym, społecznym i ekologicznym. Misje ich sił zbrojnych służą zarówno celom klasycznej obrony, jak i celom pozaobronnym, a głównie: ochronie państwa i ludności, walce z przestępczością, przeciwdziałaniu katastrofom i prowadzeniu akcji humanitarnych. Ograniczony dotąd militarny udział Niemiec na arenie międzynarodowej rekompensowany jest aktywnością dyplomatyczną i gospodarczą. Fundusze pomocy zagranicznej, subwencje inwestycyjne, pomoc wojskowa (techniczna, szkoleniowa) służą realizacji interesów bezpieczeństwa narodowego (zob. zał. 6).

W myśleniu i działaniu Brytyjczyków bezpieczeństwo rozszerzyło swoje znaczenie, z kontekstu militarnego na gospodarczy, społeczny, ekologiczny i demograficzny. *Formułowana jest obecnie teza, że ograniczanie analizy bezpieczeństwa do tradycyjnych zagrożeń integralności terytorialnej państw, płynących z wewnątrz lub zewnątrz, jest całkiem mylące. Nie oznacza to, że te niebezpieczeństwa zniknęły (...) ale inne zagrożenia wydają się w większym stopniu obecne. Szkody w środowisku naturalnym, narkotyki, choroby, niedostatek materialny, wzrost liczby ludności i migracja, globalne ocieplenie i wyczerpanie się zasobów naturalnych stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa państw i ich obywateli w sposób, który był nie do wyobrażenia nawet ćwierć wieku temu*¹¹. Władze brytyjskie podkreślają jednocześnie, że chociaż takie problemy, jak głód, wirus HIV, niedożywienie i ludobójstwo nie stanowią nieuniknionego zagrożenia dla W. Brytanii, to jednak nie mogą pozostawać poza obszarem zainteresowania państwa.

Wiele innych państw zdefiniowało podobnie swoją obronę narodową. I tak m.in.:

¹⁰ Zjawisko narosło w związku z masowym napływem uchodźców, głównie etnicznych Niemców oraz innych poszukujących azylu (Turcy, Kurdowie, Jugosłowianie, Wietnamczycy i inni).

¹¹ J. C. Garnett, *Bezpieczeństwo narodowe Wielkiej Brytanii po zimnej wojnie*, w: *Bezpieczeństwo narodowe...*, wyd. cyt., s. 269.

- w Austrii - **obrona narodowa** - to suma wszystkich cywilnych i wojskowych zabezpieczeń i środków przeciwdziałających zagrożeniu kraju;¹²

- w Danii - obrona totalna - to maksymalne wykorzystanie wszystkich źródeł narodowych w celu stworzenia odpowiedniego organizmu i właściwie funkcjonującego społeczeństwa dla ochrony ludności i obrony kraju.

Okazuje się w rezultacie, że dotychczasowe znaczenie siły militarnej zaczyna ulegać swoistej modyfikacji. **To już nie wojskowa organizacja państwa, lecz organizacja wojska w interesie państwa nabiera coraz większego znaczenia.** Siły zbrojne stają się uniwersalnym narzędziem, którego do rozwiązywania sporów używa się w ostateczności, gdy zawiodą pozostałe środki.

Analiza problemów bezpieczeństwa poszczególnych państw prowadzi do wniosku, że dokonuje się historyczna ewolucja w tej materii. Bezpieczeństwo nie oznacza jedynie suwerenności terytorialnej i, w konsekwencji, przeciwdziałania agresji zbrojnej. Konstrukcja komponentu militarnego nie służy tylko i wyłącznie stawieniu oporu zbrojnego, ale także realizacji zadań niemilitarnych (cywilnych) związanych z ochroną ludności przed zagrożeniami wszelkiego typu.

Podobne podejście znajdujemy w *Koncepcji Strategicznej NATO*¹³. W części I podkreśla się, że wyzwania i zagrożenia przed jakimi stoi NATO, mają inny charakter niż dotychczas. Celem Sojuszu jest zapewnienie wolności i bezpieczeństwa środkami politycznymi i wojskowymi. *Obecnie stało się możliwe wyciągnięcie wszystkich wniosków z faktu, iż bezpieczeństwo i stabilność mają elementy polityczne, gospodarcze, społeczne i ekologiczne, jak również niezbędny wymiar obronny*¹⁴.

Czynnik militarny bezpieczeństwa państwa (grupy państw) jest nadal istotny. Tak potężna gospodarczo i politycznie struktura jak Unia Europejska poszukuje sposobu na dysponowanie siłami zbrojnymi. Szczególnie zainteresowana jest tym Francja, a ostatnio także Niemcy. Oba te kraje ogłosiły *Wspólną francusko - niemiecką koncepcję w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Francja i Niemcy uznają bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne jako główną misję państwa, której wykonanie wymaga udziału całego narodu, a szczególnie młodzieży*¹⁵. Dokonując wspólnej oceny bezpieczeństwa kraje te podkreślają, że ... *na wschodzie Europy, jeszcze na wiele lat, pozostaje nadmierny arsenał militarny, którego ewolucja i kontrola pozostaje przedmiotem troski (...)* Ponadto, *niestabilności, kryzysy i konflikty występują w różnych regionach, w Europie i w strefach, które ją otaczają, na tle zatargów granicznych, ze statusu pewnych mniejszości narodowych lub rywalizacji etnicznych. Mogą one przerodzić się w kryzysy, które zdolne są dzisiaj do*

¹² Tę definicję celowo wytłuszczam bo stanowi swoistą perełkę logicznego i zwięzłego zdefiniowania interesującego nas zjawiska.

¹³ Zob.: *NATO Vademecum*, Bellona, Warszawa 1995, s. 265 i dalej.

¹⁴ NATO ..., wyd. cyt., s. 271.

¹⁵ *Concept commun franco - allemand en matiere de securite et de defense*, materiał informacyjny, s. 2.

*rozszerzenia się i rodzenia konfliktów, które mogłyby dotyczyć bezpośrednio naszych krajów(...). Nasze bezpieczeństwo jest jednakowo zależne od niebezpieczeństw nie występujących w ramach tradycyjnych stosunków międzynarodowych: aktywność ruchów terrorystycznych, rozwój zorganizowanej przestępczości, handel bronią i narkotykami*¹⁶.

Wspólna koncepcja współpracy Francji i Niemiec zakłada dążenia do stworzenia, pod egidą Rady Europy, wspólnej europejskiej polityki obronnej. W tym duchu popierają włączenie UZE do UE, tak aby Europejczycy mieli możliwość prowadzenia operacji pokojowych na swoją odpowiedzialność. Oba kraje budują **strategię zapobiegawczą wobec różnego typu konfliktów, które mogą zagrozić żywotnym interesom lub bezpieczeństwu**.

Stwierdziliśmy, że zagrożenia, jako wyznacznik poczucia bezpieczeństwa, mają różnorodny charakter. W związku z tym cele bezpieczeństwa (obronności) wymagają zwiększenia roli narzędzi dotychczasowych lub szerszego spojrzenia na problem i przewartościowania dotychczasowego podejścia. W rzeczywistości jest tak, że wzrastają role dotychczasowych drugorzędnych narzędzi i ulega modyfikacji rola głównych, a szczególnie sił zbrojnych.

Wieloaspektowe postrzeganie zagrożeń i sposobów przeciwdziałania im to jeden z problemów szeroko pojętej materii bezpieczeństwa narodowego państwa. Równie ważną, jeśli nie najważniejszą kwestią jest właściwe rozumienie roli poszczególnych podmiotów państwa (obywatel i jego stowarzyszenia, przedsiębiorca, organ władzy) w sferze bezpieczeństwa narodowego.

W Rzeczypospolitej Polskiej powojenną tradycją stało się iż poszczególnymi dziedzinami życia państwowego kierują odpowiedni ministrowie (równorzędni). Centralizacja władzy doprowadziła do ubezwłasnowolnienia struktur terenowych, a prawo państwowe sankcjonowało ten stan rzeczy, który wynikał także z podporządkowania władzom centralnym niemal wszystkich podmiotów gospodarczych. *Dotychczasowy system organizacji państwa charakteryzuje się przewagą układów resortowych nad układami terenowymi. Dotyczy to także struktur zaangażowanych w zwalczanie klęsk żywiołowych. Kompetencje należą formalnie do rządowej administracji ogólnej i do samorządu terytorialnego, jednakże zasadnicze służby ratownicze są zorganizowane w układach resortowych (...). Podległość pionowa wzrasta w sytuacji zagrożeń i klęsk żywiołowych, kiedy to - w sytuacji kryzysu - wszelka władza wykazuje tendencja centralizacyjne*¹⁷.

Ten stan rzeczy sprawił również, że powstały (zostały utworzone) specjalistyczne struktury do przeciwdziałania każdemu z rodzajów zagrożeń bezpieczeństwa państwa (i obywateli). Ta mnogość strukturalna układów, systemów, ogniw itd. doprowadziła do rozmycia odpowiedzialności i kompetencji poszczególnych

¹⁶ s. 3

¹⁷ J. Płoskonka, St. Prutis, *Proponowany model systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych*, materiał przedstawiony na seminarium nt.: *Instytucje państwa w czasie kryzysu - podsumowanie projektu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 12.01.1998, s.2.

podmiotów państwa. Tragiczna powódź lipcowa (1997 r.) dowiodła braku koordynacji działań w wielu specjalnościach, przez jeden ośrodek decyzyjny. Dotyczy to zarówno szczebla centralnego, jak i terenowego. W opinii Unii Metropolii Polskich jednoznacznie stwierdzono, że *system zarządzania bezpieczeństwem odziedziczony po państwie scentralizowanym i autorytarnym nie jest i wbrew pozorom nigdy nie był sprawny. Obciążają go takie wady jak nadmierna rola wojska i kompetencji wojskowych, lęk władzy przed społeczeństwem, nie uwzględnianie samorządu terytorialnego - w sytuacji, gdy obrona cywilna jest ewidentnie zagadnieniem terytorialnym*¹⁸.

Zauważyliśmy do tej pory, że państwowe formy gwarantowania bezpieczeństwa wymagają poważnej reformy, gdyż nie spełniają wymagań współczesnych nam czasów. Należy podkreślić również fakt, że obok tych problemów rozkwita na nowo idea *samoobrony powszechnej*, rozumianej jako *dziedzina samo organizacji społeczności lokalnej obejmująca działania z zakresu bezpieczeństwa narodowego*.¹⁹ Istota samoobrony sprowadza się do wyzwolenia naturalnych niemal instynktownych działań człowieka (społecznych), w swoim środowisku dla ratowania życia, mienia i środowiska w najbliższym jego otoczeniu (zob. zał. 7). Jeśli zatem pierwszą sferę rozpatrywanych problemów możemy określić mianem państwowych form gwarantowania bezpieczeństwa, to tę drugą nazwiemy - samorządną, społeczną i pozarządową formą aktywności w zakresie bezpieczeństwa.

Konstatując dotychczasowe dociekania dochodzimy do wniosku, że w wielu państwach, i w Polsce, w większym czy mniejszym stopniu, rodzi się nowa idea, której istota polega na:

- systemowym traktowaniu zagrożeń i sposobów przeciwdziałania im i ich skutkom;
- odchodzeniu od organizacji państwa w celu obrony militarnej, na rzecz organizacji państwa w celu przeciwdziałania wszelkim zagrożeniom, godzącym w warunki bezpiecznego bytu i rozwoju społecznego;
- decentralizacji władzy w dziedzinie ochrony ludności;
- „upodmiotowienia” obywatela na równi z instytucją państwa i jej interesami w sferze bezpieczeństwa;
- ujednoliceniu całokształtu działań, mających na celu zapewnienie ochrony i obrony życia i zdrowia ludzkiego, mienia i środowiska oraz państwa przed zagrożeniami przestępczymi, nieszczęśliwymi zdarzeniami naturalnymi i spowodowanymi przez człowieka, a także - obronę przed agresją zbrojną.

Jeśli zatem do niedawna główny wysiłek, w sferze bezpieczeństwa, kierowano na organizowanie państwa i społeczeństwa do obrony przed agresją zbrojną, to obecnie, i w przyszłości, działania te służyć mają ochronie i obronie przed wszel-

¹⁸ Analiza przypadku - stan kryzysowy podczas lipcowej powodzi w województwie wrocławskim, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa listopad 1997, s. 32.

¹⁹ Zob. *Samoobrona powszechna*, Zeszyt Problemowy Nr 4, Zarząd główny TWO, Warszawa 1997, s.11. (opr. zb. pracowników Katedry Obrony Terytorialnej i Cywilnej AON).

kimi możliwymi zagrożeniami. Tę ideę, ale też i realne zjawisko określimy mianem obrony narodowej, którą definiuje się jako *działalność mającą na celu odpowiednie przygotowanie i wykorzystanie sił i środków będących do dyspozycji państwa dla przeciwdziałania wszelkiego rodzaju zagrożeniom zewnętrznym i wewnętrznym godzącym w interes narodowy*²⁰. Zauważmy, że z treści tej definicji nie wynika, czy jej twórca miał na myśli wszystkie państwowe i społeczne formy aktywności, czy tylko te pierwsze, określane zwykle mianem Systemu Obronnego Państwa. Aby zatem uwzględnić postulowane wcześniej podejście do problemu możemy uznać, że obrona narodowa:

- **w ujęciu strukturalnym** - to wszystkie siły i środki jakimi dysponuje państwo i jego społeczeństwo w celu przeciwstawienia się wszelkim zagrożeniom godzącym w ich interesy;

- **w ujęciu funkcjonalnym** - to całokształt działań państwowych i społecznych służących zapobieganiu i przeciwdziałaniu wszelkiego rodzaju zagrożeniom godzącym w ich interesy.²¹

Za podstawę dalszych rozważań przyjmijmy więc definicję:

Obrona Narodowa - to całokształt sił i środków państwa i społeczeństwa, ich wzajemne relacje i proces (procedury i mechanizmy) oddziaływania na otoczenie, w celu zapobiegania i przeciwdziałania wszelkiego rodzaju zagrożeniom godzącym w interes narodowy.²²

Obrona w suwerennym państwie jest narodowa, bowiem naród stanowi podstawę państwa a nie odwrotnie. Dla szczegółowego objaśnienia owej pozornej zawilości posłużmy się cytatem za A. Bocheńskim. *Przez jakiś czas modna była w publicystyce dyskusja: „naród” czy „państwo”? Na pytanie to odpowiadamy bez wahania - naród. Celem polityki i wszelkich działań narodu i jego przywódców jest możliwie najlepsze miejsce w hierarchii narodów. Państwo w pewnych określonych epokach stanowi najdoskonalszą i jedyną formę życia i rozwoju narodowego (...). Można jednak doskonale sobie wyobrazić epoki inne, w których znaczenie posiadania własnej więzi państwowości jest nieistotne dla stanowiska w hierarchii międzynarodowej*²³.

Obrona narodowa jest zatem swoistą rozległą funkcją, szczególną, państwowo-społeczną strukturą i zjawiskiem o charakterze powszechnym. Stanowi rozwinięcie idei **obrony powszechnej** rozumianej jako **rodzaj obrony państwa, w ramach której przygotowuje się i wykorzystuje w obronnych działaniach mili-**

²⁰ Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, Biuro Prasy i Informacji MON, Warszawa 1996, s. 6.

²¹ Por. W. Kitler, *Obrona narodowa Francji...*, wyd. cyt., s. 29.

²² *Interes narodowy - ogólne, długookresowe i kontynuowane cele funkcjonalne w stosunku do celu ostatecznego, któremu służy państwo, naród, władza*. Ch. Lerche Jr, A. Said, *Concept of International Politics*, Englewood Cliffs 1963, s. 6, w: *Słownik terminów...*, wyd. cyt., s. 37.

²³ A. Bocheński, *Dzieje...*, wyd. cyt., s. 10.

tarnych i pozamilitarnych wszystkie zasoby ludzkie i materialne w sposób zapewniający skuteczne odparcie agresji²⁴.

W definiowaniu obrony narodowej rodzi się wątpliwość i pytanie o kryterium pozwalające wyróżnić ją spośród innych funkcji państwa i społeczeństwa. Czy zatem działanie w takich przypadkach jak gaszenie małych pożarów, interwencje sił policyjnych, pomoc socjalna dla ubogich itd. jest częścią obrony narodowej, czy nie? Na to pytanie odpowiedź nie może być jednoznaczna. Wynika to z systemu wartości jakie tworzy, od swobodnego uznania przez naród podstawowych wartości, interesów i celów życiowych w sferze bezpieczeństwa.

Można więc posłużyć się kryterium **wzrostu negatywnych oddziaływań, destabilizacji „normalnego” (średniego) poziomu bezpieczeństwa, bytu i rozwoju.**²⁵

W Polsce, reforma ustrojowa szczebla terytorialnego zrodziła nadzieję na ogromny przełom w sferze wartościowania interesu narodowego. Samorządność wyzwoli system wartości (lub go utrwali), który często nie mieścił się w dotychczasowym pojmowaniu bezpieczeństwa.

Podstawę polityki bezpieczeństwa stanowią: przetrwanie państwa i narodu, integralność terytorialna, niezależność polityczna i jakość życia. Przyjąć możemy, że właśnie te wartości stanowią kryterium wartościowania obrony narodowej.

Konstytucja Rzeczypospolitej podnosi te problemy m.in. w:

*Art. 5 - Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolność i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochroną środowiska, kierując się zasadą równoważnego rozwoju*²⁶.

*Art. 30 - Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych*²⁷.

*Art. 38 - Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia*²⁸.

Także inne artykuły Konstytucji gwarantują prawną ochronę swobód obywatelskich, równomierny poziom rozwoju gospodarczego, ochronę dorobku kulturalnego i stylu życia, ochronę środowiska naturalnego itd.

W ustawie z 25. czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie 1997 roku znajdujemy również, że:

²⁴ Słownik terminów..., wyd. cyt., s. 61.

²⁵ Są państwa, w których tragiczny los nawet tysięcy ludzi nie budzi żadnej reakcji; są jednak i takie, gdzie atak terrorystyczny choćby na jednego człowieka powoduje podjęcie działań na wielką skalę - oto subtelna materia obrony narodowej.

²⁶ Konstytucja RP ..., wyd. cyt., s. 4.

²⁷ s. 7 (Zob. także pozostałe artykuły rozdziału II *Wolność, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*).

²⁸ s. 8 (także artykuły kolejne).

Art. 15. Wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów odpowiada za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa, a w szczególności (...)

4) zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków na zasadach określonych w ustawach, (...)

6) wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, wynikające z odrębnych ustaw, (...).

Art. 16.1. Wojewoda może wydawać, w zakresie wykonywania funkcji przedstawiciela Rady Ministrów, polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej, a w sytuacjach nadzwyczajnych, o których mowa w art. 15 pkt. 4, obowiązujące również organy samorządu terytorialnego (...).

Zauważmy, że w tej ustawie wyróżniono dwie sfery obrony narodowej: bezpieczeństwo ludności (osób, dóbr, środowiska) i bezpieczeństwo państwa. Kładzie się tu wyraźny nacisk na sferę bezpieczeństwa, której podmiotem, w zwiększonym zakresie staje się społeczeństwo i wartości, którym przypisuje ono najwyższą rangę: nie zagrożone życie i zdrowie, bezpieczne środowisko naturalne, porządek publiczny, prawa obywatelskie i pewność nie zagrożenia klęskami żywiołowymi i innymi zdarzeniami oraz ochrony przed ich skutkami.

Na zakończenie rozważań o istocie Obrony Narodowej możemy przyjąć, że:

- obrona narodowa stanowi swoiste połączenie wszelkich funkcji państwa i społeczeństwa w sferze zapobiegania i przeciwdziałania wszystkim możliwym zagrożeniom interesów narodowych;

- priorytety wartości ulegają historycznym przeobrażeniom i w ten sposób wyznaczają zakres pojęciowy obrony narodowej;

- cele narodowe obejmują swym zasięgiem priorytetowe wartości państwa jako podmiotu stosunków międzynarodowych i priorytetowe wartości obywatela, rodziny i społeczeństwa;

- powagę (znaczenie) priorytetów wyznacza zespół celów jakimi kieruje się społeczeństwo w swym rozwoju;

- wyraża się ona w odchodzeniu od organizacji państwa w celu obrony militarnej na rzecz organizacji państwa w celu zapobiegania i przeciwdziałania wszystkim możliwym zagrożeniom godzącym w warunki bezpiecznego bytu i rozwoju społecznego;

- następuje decentralizacja władzy w sferze ochrony ludności.

Niezwykle ważnym elementem obrony narodowej jest system kierowania obroną narodową. Stan tegoż systemu, w Polsce, poddawany był wielokrotnie

ocenom i krytycznym analizom, co jednak nie zmienia faktu, że istnieje nadal szereg wątpliwości co do jego wysokiej sprawności. Obok faktu istnienia wielu organów i ciał kolegialnych, dostrzec można słabość lub często brak odpowiednich organów merytorycznych zapewniających ich pracę. Szczególnie podkreślić należy niepewność, co do jakości prac rządu w sytuacji zagrożenia, a co gorsza wojny. Chodzi tu głównie o stan przygotowania merytorycznego biur obsługujących rząd, w interesującej nas materii, o jedność i jednolitość organizacyjną i inne zagadnienia, jak choćby sposób zorganizowania państwa i jego kierownictwa do podjęcia działań w stanach nadzwyczajnych państwa.

Pośród organów państwowych „aspirujących” do odgrywania roli w sferze obrony narodowej znajdują się takie, jak: Sejm i Senat RP, Prezydent RP, Rada Ministrów i jej Prezes, a także poszczególni ministrowie (równorzędni) - każdy w sferze swej odpowiedzialności. Oprócz tych organów władzy istnieją także ciała natury kolegialnej, których władza w sferze obrony narodowej jest nader wątpliwa. Należą do nich: Rada Gabinetowa, Rada Bezpieczeństwa Narodowego, Komitet Obrony Kraju, Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów, Komitet Rady Ministrów ds. Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych (KRMdsZwSK). Jedne z nich ustanowiono konstytucyjnie (RG i RBN), inne ustawowo (KOK), rozporządzeniami Rady Ministrów (KSORM) i wreszcie zarządzeniem premiera KRMdsZwSK.

Sytuacja jest bardzo złożona i choć jest wynikiem zabiegów o demokratyzację życia państwowego, to prawdopodobnie będzie musiała ulec zmianie w kierunku ujednolicenia struktur, a głównie ciał kolegialnych. Być może niezbędna będzie w tym celu poprawka do konstytucji lub ustawowe uporządkowanie problemu kierowania obroną narodową w taki sposób, aby zapewnić funkcjonowanie: ciał (ciała) kolegialnych łączących dwa najważniejsze organy władzy - Prezydenta RP i Radę Ministrów, jako poziom i miejsce uzgodnień politycznych; Rady Ministrów, jako poziomu wykonania polityki państwa w dziedzinie obrony narodowej oraz ścisłych komitetów RM, a raczej jednego kompetentnego i właściwego w sprawach obrony narodowej Komitetu RM.

Wiele państw uporało się z tymi problemami nawet tam, gdzie istnieje podobny do polskiego system sprawowania władzy politycznej w państwie. Jednym z nich jest zapewne system francuski, gdzie poradzono sobie z pogodzeniem „ambicji” władczych Prezydenta Republiki i Premiera rządu Francji.

Parlament

Na mocy artykułu 34 Konstytucji, Parlament dysponuje władzą prawodawczą, która pozwala mu na kształtowanie obrony narodowej poprzez decydowanie:

- o budżecie obronnym;
- o obowiązku obywateli (podmiotów fizycznych), instytucji państwowych i prywatnych (podmiotów prawnych) w zakresie dotyczącym ich świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony narodowej;

- o ogólnej organizacji obrony narodowej i o charakterze służby narodowej;
- o programach wojskowych, rozwoju sił zbrojnych (ustawy o planowaniu i programowaniu rozwojowym sił zbrojnych);

W Parlamencie funkcjonuje Komisja Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych Zgromadzenia Narodowego oraz Komisja Spraw Zagranicznych i Obronnych Senatu. Obie komisje opiniują projekty i propozycje ustaw, a także np. w czasie akcji anty-kryzysowych mogą kierować pytania do dowolnego adresata o wyjaśnienia, informacje, sprawozdania itp.

Prezydent Republiki

Zgodnie z postanowieniem art. 5 Konstytucji z 4 października 1958 roku Prezydent republiki czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji. Zapewnia, poprzez arbitraż, właściwe funkcjonowanie władz publicznych jak również ciągłości państwa. Jest gwarantem niepodległości narodowej, integralności terytorialnej, respektowania umów Wspólnoty i traktatów.

Artykuł 15 tejże Konstytucji zapewnia Prezydentowi Francji zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi i **przewodnictwo najwyższym komitetem obrony narodowej**.

Z uwagi na to, że Konstytucja V Republiki daje wiele uprawnień prezydentowi państwa, także w dziedzinie obronnej, osoba ta przewodniczy najważniejszym gremiom władzy wykonawczej, radom i komitetom obrony narodowej. Z tego też względu nie można wyciągać pochopnych wniosków o dwoistości władzy wykonawczej i konflikcie kompetencji.

Rząd

We Francji używa się dwóch pojęć: *rząd* i *rada ministrów*. Terminu **rada ministrów** używa się dla określenia **ciała kolegialnego, któremu przewodniczy prezydent Republiki**. Pojęcie „*rząd*” (*gouvernement*) oznacza **organ kolegialny złożony z premiera i ministrów**. Polityka obronna definiowana jest przez Rząd.

Funkcja Premiera w rządzie sprowadza się do przewodniczenia posiedzeniom gabinetu ministrów, przygotowania posiedzeń rady ministrów i kierowania posiedzeniami różnego typu zespołów międzyministerialnych. Z drugiej jednak strony posiada on prawo inicjatywy ustawodawczej i stawiania votum nieufności dla rządu. Premier odpowiada za obronę państwa, kierowanie ogólne obronnością i kierowanie administracją wojskową. Określa wzajemne relacje między ministrami w sprawach obronnych. Odpowiada za ogólne kierownictwo operacjami wojskowymi i zapewnia koordynację w różnych dziedzinach życia państwa.

Wyższa Rada Obrony Narodowej

Ciało to zostało utworzone dekretem z 31 lipca 1959 roku (wraz z poprawkami z 25 listopada 1960 roku). Jest to rada o szerokim składzie. Znajdują się w niej prawnicy, generałowie, wyżsi funkcjonariusze państwowi oraz osoby prywatne.

Radzie powierza się rozstrzyganie (na zasadzie opiniowania) ogólnych problemów obrony pod przewodnictwem szefa państwa (prezydenta). Praktycznie jednak rada ta nie zbiera się nigdy. Jej rola jest spełniona poprzez organy konstytucyjne i oficjalnie nazywane „komitetami” albo po prostu „radami” zgodnie z obecną praktyką, która generalizuje ten termin od kiedy ich zebraniom przewodniczył szef państwa.

Komitet Obrony

Artykuł 7 rozporządzenia z 7.01.1959 r. wprowadził w życie Komitet Obrony, obradujący pod przewodnictwem prezydenta, w składzie:

- premier,
- ministrowie: spraw zagranicznych; spraw wewnętrznych; obrony (właściwiej - minister sił zbrojnych); ekonomii i finansów;
- inni ministrowie wg decyzji prezydenta, w sprawach ich kompetencji;
- inne osoby, na wezwanie prezydenta, w celu wysłuchania przez komitet ich opinii, ekspertyz, itp.

Na poziomie Rady Ministrów, Wyższej Rady Obrony i Komitetu Obrony funkcjonuje jeszcze jedno ciało - Ścisły Komitet Obrony.

Ścisły Komitet Obrony

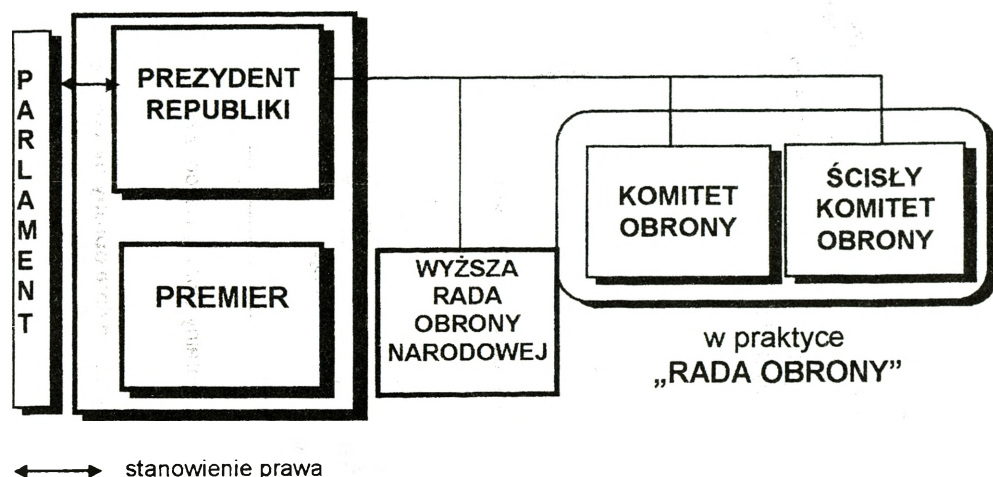
Ścisły Komitet Obrony, wprowadzony w życie na mocy Rozporządzenia z 7 stycznia 1959 r., jest kierowany również przez Prezydenta Republiki, który może być zastępowany przez premiera ustalającego jego skład przed każdym posiedzeniem.

Decyzje w zakresie kierowania militarnego obroną dotyczą w szczególności określenia celów do osiągnięcia, zatwierdzenia planów dotyczących rozdziału sił pomiędzy dowództwa specjalistyczne lub międzyarmijne (połączonych sił) i środków przeznaczonych do zabezpieczenia potrzeb rodzajów sił zbrojnych.

Ścisły Komitet Obrony wraz z Komitetem Obrony stanowią w praktyce tzw. „**Radę Obrony**”. Rada „łączy” kompetencje wszystkich ciał kolegialnych przewidzianych w 7 i 11 artykułach wymienionego wyżej rozporządzenia, a więc kompetencje Rady Ministrów, Ścisłego Komitetu Obrony i Komitetu Obrony.

Podejmuje ona decyzje nie tylko w dziedzinie kierownictwa ogólnego obronnością, lecz także w zakresie kierowania dziedziną militarną. Są to więc cele do osiągnięcia w polityce bezpieczeństwa (obronnej), zatwierdzanie planów, rozdział sił i

środków. Z chwilą wprowadzenia dekretu z 14 stycznia 1964 r. Rada określa również zadania, organizację i stan liczebny sił strategicznych.²⁹



Rys. 2. Najwyższy poziom władzy politycznej w dziedzinie obrony narodowej Francji

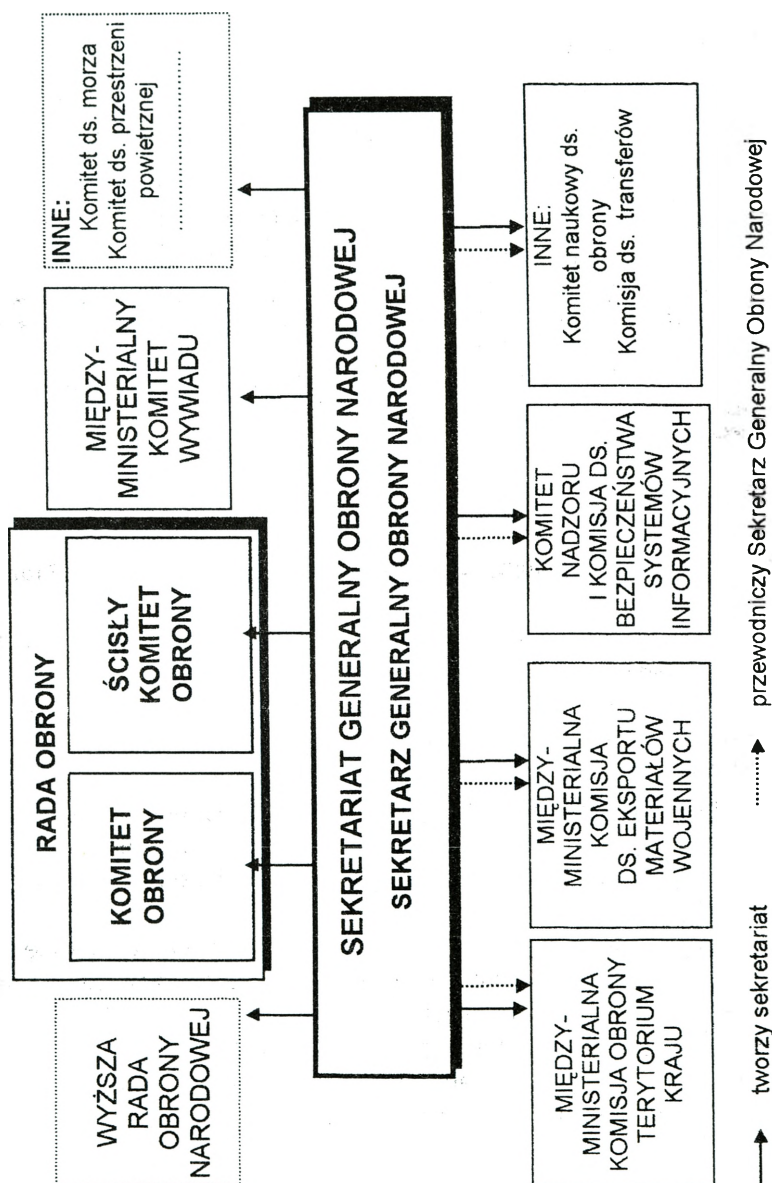
Zauważmy, że szczególną rolę w sprawach obrony narodowej we Francji spełnia Rada Obrony, ciało kolegialne które spełnia swą rolę we wszystkich stanach funkcjonowania państwa, a więc w czasie pokoju, kryzysu i wojny. Istotne jest i to, że prace Rady Ministrów, rządu i Rady Obrony i jeszcze kilku innych organów zabezpiecza jeden rządowy organ merytoryczny - Sekretariat Obrony Narodowej z jego sekretarzem podporządkowanym bezpośrednio premierowi rządu (zob. rys. 3).³⁰

Podobne instytucje państwowe - do francuskiej Rady Obrony - istnieją w wielu innych państwach, takich jak: USA, RFN, Hiszpania, Ukraina, Czechy (Zob. załączniki, odpowiednio: 9, 10, 11, 12, 13).

Reforma ustrojowa w Rzeczypospolitej Polskiej daje olbrzymią szansę dla usprawnienia systemu kierowania obroną narodową, zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym (województwo) i lokalnym. Wydaje się, że obecny stan prawny daje większe szanse powodzeniu zmian na szczeblach niższych, raz z uwagi na jednoosobowość fizyczną organu, jakim jest wojewoda, zaś z drugiej strony na jego szczególną pozycję, jako reprezentanta wszystkich członków Rady Ministrów.

²⁹ Więcej danych w: W. Kittler, *Obrona narodowa Francji* ... wyd. cyt.

³⁰ Pamiętać musimy koniecznie o jednym. Jedynym ciałem kolegialnym właściwym i kompetentnym (z uwagi na obecność prezydenta i premiera oraz najważniejszych ministrów) w sprawach obrony narodowej jest Rada Obrony. Pozostałe ciała mimo, iż zwane komitetami są w rzeczywistości zespołami międzyministerialnymi właściwymi w sprawie uzgodnień i prac międzyresortowych.



Rys. 3. Powiązania SGDN z ciałami kolegialnymi i opiniodawczymi w dziedzinie obrony narodowej

Pozytywny bieg wydarzeń na scenie politycznej może skończyć się dobrze lub jeszcze lepiej uporządkowaną strukturą szczebla centralnego. Postanowione już jest, że zostanie rozwiązany Komitet Obrony Kraju, lecz jego miejsce, jako - tym razem - nadrzędny organ kolegialny ds. uzgodnień politycznych - powinna zająć Rada Gabinetowa, z uwzględnieniem niezbędnych poprawek w Konstytucji lub przynajmniej w ustawie. Wykonaniem decyzji politycznych będzie się zajmować właściwie umocowana konstytucyjnie Rada Ministrów, jako organ zapewniający bezpieczeństwo wewnętrzne, zewnętrzne oraz sprawujący ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju.³¹

Rada Ministrów posiada w tej chwili dwa komitety, których właściwości i sprawność w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności są nadal bardzo niejasne. Dowodzą tego odbyte ćwiczenia międzynarodowe NATO („CMX-98”) i UZE („CRISEX-98”), z których wnioski są mało obiecujące. Sytuacja polega choćby na tym, że KRMdsZwSK przejmując na mocy zarządzenia Prezesa RM kompetencje KSORM określone w rozporządzeniu RM. Mało tego w składzie pierwszego z nich nie ma ministra finansów i mimo to decyduje o wydzielaniu środków z budżetu państwa, co w kończącym się 1998 roku było nader osobliwe. Tenże sam Komitet, w czasie ćwiczenia, decyduje o wydzielaniu kontyngentu wojskowego do misji międzynarodowej choć prawo państwowe dokładnie określa który organ jest właściwy w tych sprawach. I jeszcze jedna sprawa. Ów Komitet obsługiwany jest przez Urząd Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych i Ochrony Ludności powstały na bazie Urzędu Szefa Obrony Cywilnej Kraju, który do tej pory zajmował się sprawami obrony cywilnej w czasie wojny i nie ma wystarczającej merytorycznej i intelektualnej do pełnienia funkcji godnych Biura Bezpieczeństwa Narodowego.³²

Przewidywać można, że wraz z rozwiązaniem Komitetu Obrony Kraju zmniejszy się rola Biura Bezpieczeństwa Narodowego, którego funkcje i sferę finansowo-rzeczową mógłby przejąć niezbędny i konieczny - w przekonaniu autora - sekretariat właściwy w sprawach obrony narodowej przy kancelarii Prezesa RM. Sekretariat ten mógłby mieć rzeczywistą możliwość wykonania swoich zadań w sferze obrony narodowej, jako szczególnej dziedziny życia państwowego, dotyczącej każdego podmiotu państwowego i to nie tylko w jego uprawnieniach, ale także i głównie w dość specyficznych obowiązkach natury materialnej i moralnej.

Sekretariat mógłby m.in.:

- tworzyć sekretariaty dla komitetów i komisji RM;
- koordynować w imieniu premiera przedsięwzięcia Obrony Narodowej (w sferze bezpieczeństwa i obronności);
- zapewniać pracę rządu w sytuacjach kryzysowych;

³¹ Zob.: Artykuły 146 i 232 Konstytucji RP.

³² Stosowne raporty i oceny zostały opracowane m.in. w BBN i DSO MON. W trakcie finalizowania tegoż studium przygotowywany jest następny etap ćwiczeń pk. „CRISEX-98”, przewidywany na luty 1999. Z tego też względu próbę sformułowania bardziej rzetelnych wniosków, w tym aspekcie, podejmuje autor po ćwiczeniu, na łamach Zeszytów Naukowych AON lub innego wydawnictwa.

- koordynować przedsięwzięcia międzyresortowe;
- oceniać i analizować warunki bezpieczeństwa i zagrożenia interesów narodowych;
- nadzorować zapewnianie bezpieczeństwa państwa w dziedzinie gospodarczej, technologii, systemów informacyjnych itd.;
- czuwać merytorycznie nad interesami państwa w sferze przemysłu zbrojeniowego i nowoczesnych technologii;
- koordynować sprawy wywiadu, porozumienia międzynarodowe związane z interesami bezpieczeństwa, prace legislacyjne itd.

Taką wstępną ideę zmian ze szczególnym podkreśleniem roli sekretariatu obrony narodowej prezentuje załącznik 14.

*

Reforma zarządzania obroną narodową wiąże się z gruntownym podejściem do spraw zagrożeń, organizacji państwa w celach obrony narodowej, edukacji społecznej, zmiany ustaw o powszechnym obowiązku obrony (np. na ustawę o służbie narodowej), wprowadzeniem ustaw nadzwyczajnych, o planowaniu obronnym i wielu innymi „porządkami” w różnych sferach życia społecznego. Sukces w tej materii wymaga nie mniejszego zapału i nie mniejszej woli politycznej niż miało to miejsce w trwającej jeszcze reformie ustrojowej państwa. Reformie dającej zielone światło reformie obrony narodowej.

III. PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA I ZASADY KIEROWANIA PAŃSTWEM W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH

1. Ocena obecnego stanu systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych w RP

Zadajemy sobie (na początku intuicyjnie) sprawę z faktu iż system zarządzania w sytuacjach kryzysowych (system zarządzania kryzysowego) jest częścią, fragmentem lub nawet elementem większej całości działania zorganizowanego, które wobec będącego przedmiotem naszego zainteresowania będzie swoistym nadsystemem (systemem nadrzędnym).

Trudno jest obecnie mówić o systemie nadrzędnym wobec systemu zarządzania kryzysowego, bowiem ten ostatni nie został dostatecznie (i trafnie) zinterpretowany i „osadzony” na gruncie praw, powinności i kompetencji. Jedynym wprowadzie przedmiotem rozważań, o którym można by mówić w kategoriach systemowych, jest na dzień dzisiejszy System Obrony RP. System ten jednak uwarunkowany jest nadal doktryną wojenną Układu Warszawskiego, w której wyłączność przyznano kwestiom obronnym bezpieczeństwa państwa (a ściślej – kwestiom militarnym).

Dominująca w tym systemie rola sił zbrojnych, pozbawione – a może i nigdy nie posiadające – dostatecznego władztwa takie instytucje jak Komitet Obrony Kraju, wojewódzkie komitety obrony, departamenty, biura, wydziały spraw obronnych, na wszystkich szczeblach administracji państwowej, a także inne organy ukierunkowane były na wszechstronne zabezpieczenie i wsparcie operacji militarnych¹.

Postęp w pojmowaniu misji Systemu Obronnego Państwa nastąpił wraz z nasileniem się działalności zmierzającej do integracji Rzeczypospolitej z zachodnimi strukturami bezpieczeństwa, a głównie z Sojuszem Północnoatlantyckim. Zmieniona w 1991 roku i przewidywana do zmiany w 1999 roku strategia Sojuszu nadaje priorytet reagowaniu kryzysowemu, jako podstawowej formie obrony członków NATO przed zagrożeniami współczesności. Należy jednak podkreślić, że partnerzy z NATO podkreślają głównie fakt obniżenia poziomu zagrożenia agresją wymierzoną bezpośrednio w jego członków na rzecz wzrostu napięć i antagonizmów powodowanych przez konflikty etniczne, nadmierne nacjonalizmy oraz wewnętrzne tarcia polityczne, które mogą skutkować kryzysem zagrażającym stabilności i bezpieczeństwu w Europie.

Możemy więc zauważyć, że NATO – sojusz wyrosły na gruncie konfrontacji „Wschód-Zachód” – boryka się ze znacznymi problemami, których głównym podłożem jest odejście od konfliktogennego źródła zagrożeń do pojmowania bezpieczeństwa jako zjawiska szerszej, niż dotąd natury.

¹ Zob. *System kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych. Zarządzanie kryzysowe.*, BBN, Warszawa 1998., s.7, materiał przedstawiony na seminarium w USOCK, 31.03.1998r., opr. W.E. Lutelmowski.

Identyczne, pośród wielu, problemy nurtują także konstruktorów systemu obronnego w Rzeczypospolitej.

Z formalnego punktu widzenia **SOP jest całością powiązanych ze sobą sił i środków państwa oraz ich działań, związanych z przeciwdziałaniem zagrożeniom militarnym**. System ten powinien zatem być zasadniczym narzędziem realizacji podstawowej – obronnej funkcji państwa. Zatem, w rezultacie, jeśli jest mowa o nadrzędności SOP i jego elementu – podsystemu kierowania nad – odpowiednio – systemem reagowania kryzysowego i zarządzania w sytuacjach kryzysowych – to otrzymujemy, że te ostatnie zagadnienia wiążą się z kryzysami natury polityczno-militarnej.

W przekonaniu autora takie podejście do problemu nie wytrzymuje próby czasu, bowiem kryzysy nie dotyczą li tylko dziedziny polityczno - militarnej, a tzw. elementy SOP i ich składniki stanowią jakże istotne narzędzia teoretycznych raczej, bo nie rzeczywistych systemów bezpieczeństwa w innych, niż obronna, dziedzinach funkcjonowania państwa².

Procesowi poprzedzającemu reformę ustrojową Rzeczypospolitej towarzyszyły tragedie ludzkie na większą lub mniejszą skalę. Lipcowa powódź z 1997 roku unaczniła ogromne niedostosowanie prawa i nie przygotowanie państwa do rozwiązywania tego typu problemów. Pojawiło się wówczas zasadnicze pytanie o to, czy owo tragiczne zdarzenie było swoistym kryzysem dla państwa polskiego, czy nie. Okazało się, że dla jednych tak zaś dla innych nie. Tak, dla tysięcy poszkodowanych i bezdomnych; tak dla zarządzających – bo nie byli do takiego stanu rzeczy przygotowani; tak wreszcie dla systemu bezpieczeństwa państwa, którego aparat zarządzający i członcy wykonawcze nie były przygotowane do rozwiązania w sposób klarowny zaistniałego problemu. Nie dla organów władzy, gdyż orzekły, że nie ma podstaw do wprowadzenia stanu prawnego, przynajmniej na części obszaru państwa, umożliwiającego sprawniejsze zafunkcjonowanie systemu reagowania w obliczu klęski naturalnej; nie, w końcu, dla konsekwentnych zwolenników traktowania kryzysu jako stanu prowadzącego do zmiany istoty organizacji.

System zarządzania kryzysowego zawiera w sobie podsystemy zarządzania w czasie kryzysów polityczno-militarnych oraz kryzysów innej natury, zwanych też niemilitarnymi. Jest to jednocześnie konsekwencja dwupłaszczyznowego pojmowania bezpieczeństwa – bezpieczeństwa militarnego i bezpieczeństwa niemilitarnego.

² Na niebezpieczeństwa wynikające z błędnych prób opisywania systemów zwraca uwagę L. Krzyżanowski w słowach (...) zapis definicji systemu powinien uwzględnić tok postępowania przy wyodrębnianiu systemu z pewnego obiektu, sprowadzający się do tego, iż najpierw zadawana jest przez badacza – konstruktora systemu pewna relacja o określonych właściwościach, wyrażająca pewien sposób, jakąś regułę (zasadę) uporządkowania (...), a dopiero potem, za pomocą owej relacji, wyznaczany jest zbiór elementów, traktowany właśnie z danego „punktu” widzenia jako system i dalej (...) na dowolnym przedmiocie złożonym z elementów możemy opisywać różne systemy w zależności od zadanych relacji porządkowych. L. Krzyżanowski, *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, PWN, Warszawa 1994, s. 128-129.

Zasadniczy problem z jakim próbuje uporać się państwo polskie to rozróżnienie, na razie na zasadzie prób i błędów, dwóch płaszczyzn funkcjonowania państwa. Z jednej strony chodzi o tzw. „sytuację normalną” i konsekwentny do niej „poziom zarządzania bezpieczeństwem obywateli” oraz z drugiej strony o funkcjonowanie państwa w sytuacji zagrożenia kryzysem i wynikające z tego zarządzanie państwem w sytuacji kryzysowej³.

Dotychczas jednak organizacja państwa charakteryzuje się przewagą rozwiązań (układów) resortowych nad rozwiązaniami systemowymi, w tym tzw. terytorialnymi, co w konsekwencji - dotyczy także systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych.

W przypadku kryzysów polityczno-militarnych, których podmiotem jest państwo, jako aktor stosunków międzynarodowych problem, jak się wydaje, bliski jest rozwiązania. Możliwe stało się to dzięki bogatej bazie teoretycznej zagadnienia, znacznemu zaangażowaniu gremiów decyzyjnych, a także najważniejszemu dzisiaj czynnikowi – integracji z NATO i wynikającej z tego faktu potrzebie dostosowania do procedur „Crisis Management – CM” Sojuszu.

Gorzej jest w przypadku kryzysów niemilitarnych i sposobu radzenia sobie z nimi. Kompetencje należą formalnie do organów administracji ogólnej (zespolonej) i do samorządów terytorialnych, jednak zasadnicze służby ratownicze zorganizowano w układach resortowych. Jak też to wielokrotnie podkreślano w toku prac nad reformą ustrojową w państwie, w kierowaniu służbami ratowniczymi podległość resortowa jest silniejsza niż kompetencje koordynacyjne władzy terytorialnej. Jest to szczególnie naruszanie reguł reagowania w sytuacji zagrożeń niemilitarnych, głównie katastrof i klęsk, a więc sytuacji, których podmiotem staje się najpierw i zazwyczaj społeczność szczebla podstawowego (wieś, miasteczko, gmina) i tylko w wyniku niepomyślnego rozwoju dotyczą szczebla wojewódzkiego i wyżej.

Na dzień dzisiejszy brak jest jasnych reguł rozdziału odpowiedzialności i kompetencji kierownictwa politycznego, w sferze zarządzania kryzysowego przy założeniu, że problem ten nakłada się na wszystkie dziedziny funkcjonowania państwa.

Najmniejsze zastrzeżenia budzi sytuacja Sejmu i Senatu, których rola może być spełniona wystarczająco przy dostatecznym przynajmniej poziomie woli politycznej przedstawicieli narodu w tych ciałach. Problem pojawia się na poziomie organów wykonawczych – prezydenta, premiera i rządu.

Zgodnie z postanowieniem uchwały Nr 37 Rady Ministrów z 1995 roku (nowelizowanej – W.K.) w sprawie KSORM oraz decyzją Nr 2/95 Przewodniczącego KSORM zadania Stałego Zespołu KSORM ds. kryzysowych sprowadzają się do działań w sytuacjach kryzysowych o charakterze niemilitarnym, a więc odnoszą się do nadzwyczajnych zagrożeń środowiska, zagrożeń bezpieczeństwa i porządku

³ Zwracają na to uwagę eksperci Biura Bezpieczeństwa Narodowego (np. w cytowanym wcześniej opracowaniu), a także inni specjaliści, np.: J. Płoskonka, St. Prutis, *Proponowany model...*, wyd. cyt.; obszerne objaśnienia problemu znajdujemy również w: *Administracja wobec sytuacji kryzysowych*, KSAP, Warszawa 1998, materiał kanadyjski na polsko-kanadyjską konferencję w KSAP, 6-8 maja 1998.

publicznego oraz innych zdarzeń powodujących powstawanie sytuacji kryzysowych o charakterze wewnętrznym. W razie zewnętrznego (militarnego) zagrożenia i wojny zespół wykonuje zwiększone zadania czasu pokoju, głównie na rzecz sił zbrojnych.

Nieco wcześniej, bo w 1993 roku, decyzja Szefa BBN powołano do życia Międzynarodowy Zespół ds. Nadzwyczajnych Zagrożeń, stanowiący swoisty wzór późniejszej kopii przy KSORM.

W rezultacie mnożenia się różnych pomysłów, głównie braku jednej i ostatecznej narodowej koncepcji, dochodzi do dublowania kompetencji Prezydenta RP z kompetencjami premiera i Radą Ministrów (także w rezultacie enigmatycznie brzmiących zapisów w Konstytucji RP), a Komitetu Obrony Kraju (KOK) z Komitetem Spraw Obronnych Rady Ministrów. Dotyczy to takich spraw jak: wnioskowanie o wprowadzenie stanów nadzwyczajnych (KOK i Rada Ministrów); koordynacja zadań rządu i innych organów administracji rządowej, w zakresie zewnętrznego i wewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa (KOK i KSORM); tryb zarządzania powszedniej i częściowej mobilizacji w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa przez prezydenta RP (na wniosek KOK-u, w myśl ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP lub na wniosek Prezesa RM - zgodnie z Konstytucją RP).

Wątpliwości budzą kompetencje i odpowiedzialności powierzone poszczególnym ministrom (równorzędnym). Niejasna jest relacja między kompetencjami Ministra Obrony Narodowej a szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego (BBN). Brak jest ostatecznej decyzji, którzy ministrowie powinni pełnić rolę koordynatorów systemu reagowania kryzysowego mimo, iż praktyka międzynarodowa wskazuje na ministrów: Obrony Narodowej oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W rezultacie rozmycia „kompetencji kryzysowych” dochodzi do sytuacji, w której konieczne są decyzje różnych ministrów za konkretny dział gotowości kryzysowej. Jest to przeniesienie reguł i procedur funkcjonowania administracji rządowej z „sytuacji normalnej” na płaszczyznę sytuacji o charakterze nadzwyczajnym (szczególnym, nagłym, trudnym, niebezpiecznym itp.).

Nagle zdarzenia typu kryzysowego wymagają elastycznego i natychmiastowego reagowania (strategii natychmiastowej). Ten wymóg sugeruje odejście od pluralizmu w zarządzaniu na rzecz zastosowania zasady przywództwa, w tym przypadku poprzez delegowanie uprawnień legalnym liderom⁴.

W systemie zarządzania istotne znaczenie ma istnienie trzech elementów organu kierowniczego: komórki decyzyjnej (decydenta), komórki sztabowej oraz informacyjnej. Dzisiaj zaś niektóre człony kierownicze nie posiadają swoich komórek sztabowych, i informacyjnych a jeśli nawet istnieją to podejmują próby przejęcia funkcji decyzyjnej. Mamy tu na myśli te z nich, których zadania:

⁴ Zob. R. Townsend, *Jak zdobyć szklaną górę organizacji, czyli co robić, aby nie tłamsić ludzi i nie hamować rozwoju*, Warszawa 1976, s. 135; A. Jay, *Machiavelli i zarządzanie*, PWE, Warszawa 1996, s. 175, 192.

- sprowadzają się do pozyskiwania, gromadzenia i przetwarzania informacji;
- polegają na ocenie informacji i przygotowaniu propozycji decyzji, w postaci wariantów strategii, taktyki działań albo sposobów rozwiązań problemów⁵.

Zadna z obowiązujących dzisiaj ustaw nie definiuje podstawowych pojęć z zakresu bezpieczeństwa narodowego, takich jak: *kryzys, pokój, wojna, obrona narodowa, system obrony państwa gotowość obronna państwa, bezpieczeństwo publiczne, planowanie cywilne na wypadek zagrożeń, zagrożenia bezpieczeństwa narodowego itd.*⁶ Ten stan rzeczy rodzi nieporozumienia interpretacyjne i prowadzi do daleko posuniętej dowolności w działaniach praktycznych.

Rozmiar tego zjawiska ilustruje ustawa o urzędzie Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 grudnia 1995 r. oraz rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej (z dnia 9 lipca 1996r.). Nakładają one na ministra szereg zadań o charakterze koordynacyjnym w stosunku do innych naczelných i centralnych organów administracji rządowej, jak i organów terenowych administracji rządowej (w województwie), a także - podmiotów gospodarki narodowej. Nie określono jednak trybu i zasad koordynacji co powoduje nie wykonywalność powierzonych mu zadań.

Przygotowany i zaakceptowany *Polityczno-strategiczny plan obrony RP* („Plan”) jest nadal dokumentem martwym, bowiem nie wywołuje skutków prawnych nie mając „wsparcia” w postaci - przynajmniej - rządowego rozporządzenia o planowaniu obronnym w RP. Wspomniany „Plan” zawiera (...) *akceptowaną przez najwyższe władze państwa ocenę zagrożeń wojennych oraz decyzję tychże władz co do sposobu przeciwstawienia się tym zagrożeniom w tym zasady funkcjonowania systemu obronnego RP w warunkach kryzysu i wojny*⁷ (wytł. - W.K.).

Twierdzenie iż jest to akceptowana przez władze państwa ocena zagrożeń i decyzja stosownego do tejże oceny działania jest dalece odważne. Pomińmy jednak tę polemikę zajmując się w toku dalszych rozważań problemem kryzysu. Otóż przewidziano w „Planie” funkcjonowanie SOP, a więc także tych jego części, które nie są podporządkowane Ministrowi Obrony Narodowej. Czy zatem tylko wyrażona podpisem konkretnych osób, piastujących wysokie stanowiska państwowe (minister, premier, prezydent), decyzja jest wystarczająca do uruchomienia jakże ogromnych (nie tylko materialnie) działań? Otóż nie, co stwierdzają sami cytowani powyżej autorzy w słowach: *Obecnie jedynie opracowanie CPMG (centralnego Programu Mobilizacji Gospodarki – W.K.) ma stosowną podstawę prawną, w postaci uchwały Nr 1 RM z dnia 6 stycznia 1995 r., w sprawie opracowania CPMG na*

⁵ Zob. L. Krzyżanowski, *Podstawy ...*, op. cyt., s.194; P. Sienkiewicz, *Teoria efektywności systemów kierowania. Tom 2. Problemy efektywności działania*, Rozprawa habilitacyjna, ASG, Warszawa 1979, s.24, 26.

⁶ Szerzej, P. Górski, *Zastosowanie modelowania systemowego do opisu wybranych elementów Systemu Obronnego Państwa*, praca studyjna, AON, Warszawa 1998, s.50 – 58.

⁷ J. Teodorowicz, W. Bułka, *Polityczno-strategiczne planowanie obronne w Rzeczypospolitej Polskiej na okres zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny*, AON, DSO, MON, Warszawa 1998, s.12.

*lata 1996-2000. Jest to jednak samoistny akt prawny (bez podstawy ustrojowej) i w świetle nowej konstytucji RP musi być zastąpiony nowym*⁸.

Obok reagowania w obliczu kryzysów polityczno-militarnych coraz większego znaczenia nabiera osiągnięcie zdolności państwa do przeciwstawiania się kryzysom innej natury, a więc ogólnie nazywanych niemilitarnymi. Kryzysy te godzą w sferę bezpieczeństwa publicznego (zbiorowego). Zgodzić się trzeba z oceną, że *marginalizacja zagrożeń innych niż militarne skutkowałą nieuporządkowanym procesem tworzenia wyodrębnionych wyspecjalizowanych struktur i ich „podczepianiem” w coraz to nowych miejscach systemu administracji państwowej (...). Świadomość stanu organizacji systemu bezpieczeństwa przy braku myśli przewodniej oraz jednoznacznie określonych kompetencji i odpowiedzialności za jego funkcjonowanie powoduje, że problemy podejmowane są przez różne instytucje i w odniesieniu do różnych wycinkowych fragmentów tego systemu*⁹.

W rezultacie doszło do rozmycia odpowiedzialności, gdyż wielu różnym organom administracji rządowej powierzono zadania w sferze przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom, lecz - gdy dochodzi do klęski - nadal brak jest jednego, upoważnionego koordynatora na szczeblu krajowym¹⁰.

Przepisy prawa polskiego, które odnoszą się do problematyki nadzwyczajnych zagrożeń, ujęte są w wielu aktach prawnych dotyczących różnych dziedzin życia społeczno-gospodarczego.

Są to między innymi:

- przepisy dotyczące zwalczania klęsk żywiołowych, stanowiące odrębny pakiet wobec przepisów o ochronie środowiska;
- przepisy o ochronie środowiska;
- przepisy regulujące sprawy bezpieczeństwa publicznego, ochrony przeciwpożarowej i postępowania ze środkami wybuchowymi;
- przepisy o ochronie zdrowia w związku ze substancjami trującymi;
- przepisy regulujące przeciwdziałanie katastrofom transportowym, górniczym, morskim itd.

W przeciwdziałaniu nadzwyczajnym zagrożeniom zaangażowane są różne organa władzy, co nadaje interdyscyplinarny charakter owemu zjawisku. Jednak, gdy sprawę analizujemy głębiej, okazuje się, że kompetencje i odpowiedzialności nakładają się na siebie nawzajem.

I tak, między innymi:

- Minister Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (MOŚZNiL) koordynuje sprawy ochrony środowiska przed nadzwyczajnymi zagrożeniami. Jako przewodniczący Głównego Komitetu Przeciwpowodziowego – koordynuje działalność Wojewódzkich Komitetów Przeciwpowodziowych oraz kieruje w razie potrzeby akcją przeciwpowodziową;

⁸ s. 15.

⁹ *System kierowania państwem ...*, op. cyt., s. 7-8.

¹⁰ Powódź lipcowa 1997 roku dostarczyła na to wiele dowodów, a różne niezależne ekspertyzy potwierdzają tę ocenę.

- Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) koordynuje działania porządkowo-ochronne oraz czynności ratownicze w razie klęski żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu;

- Minister Zdrowia i Opieki Społecznej koordynuje i organizuje ratownictwo medyczne;

- Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (MRiGŻ) koordynuje i organizuje ochronę zwierząt i roślin przed skażeniami i zakażeniami;

- Komendant Główny PSP organizuje krajowy system ratowniczo-gaśniczy.

Na ww. liście nie znalazł się Szef Urzędu Obrony Cywilnej Kraju gdyż, w czasie pokoju, organ ten odpowiadał jedynie za wspomaganie działań ratowniczych podczas katastrof i klęsk żywiołowych. *Nieporozumienia dotyczą niejasnych rozwiązań prawnych. Do tej pory nie można mówić o przejrzystym podziale zadań pomiędzy ministrami: spraw wewnętrznych i administracji a ochrony środowiska zasobów naturalnych i leśnictwa. Dotyczy to także kompetencji w zakresie zarządzania kryzysowego w podmiotach podległych innym ministrom*¹¹. Niech za przykład posłuży następujący fakt. Minister Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (MOŚZNiL), w myśl postanowień rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 marca 1977r. w sprawie ochrony przed powodzią, koordynuje działania Wojewódzkich Komitetów Przeciwpowodziowych oraz w razie potrzeby, kieruje akcją przeciwpowodziową. Tymczasem do zadań Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji należy Art.3. pkt. 4. *Koordynacja działań porządkowo-ochronnych oraz czynności ratowniczych w razie klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu*¹². Zaś w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów znajdujemy iż zadaniem MSWiA jest: § 1. pkt. 4 lit. b. *zapewnienie i organizowanie współpracy wszystkich podległych organów i jednostek organizacyjnych na wypadek klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu*¹³.

Rodzi się więc pytanie: jak w tej sytuacji można zapewnić sprawne reagowanie w razie nadzwyczajnego zagrożenia jakim jest powódź? Podobne pytania nawiązują się przy rozpatrywaniu podobnych zagadnień przy zagrożeniach innego typu (pożary, epidemie, skażenia promieniotwórcze itd.).

Na szczęblu wojewódzkim istnieje nadal wiele odmiennych układów zarządzania w sytuacjach nadzwyczajnych. W sferze obronności – w myśl ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP – organem kierowania jest Wojewódzki Komitet Obrony; w dziedzinie ochrony przeciwpowodziowej – Wojewódzki Komitet Przeciwpowodziowy; w sferze nadzwyczajnych zagrożeń – Wojewódzki Zespół ds.

¹¹ A.Walentek, *Powszechne bezpieczeństwo*, rozmowa z gen. F. Delą, szefem OCK, Dziennik Polski Nr 162, poniedziałek 13 lipca 1998r.

¹² Ustawa z dnia 21 czerwca 1996r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Dz.U. Nr 106, poz. 491.

¹³ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1997r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Dz. U. Nr 95, poz.58.

Nadzwyczajnych Zagrożeń zaś – w zakresie ppoż. i ratownictwa – Wojewódzki Zespół ds. Ppoż. i Ratownictwa. Jednocześnie – w myśl ustawy z 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej – wojewoda zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych na obszarze województwa w zakresie utrzymania porządku publicznego, zapobiegania klęskom żywiołowym oraz zwalczania i usuwania ich skutków.

Już w samej nazwie ww. organów kolegialnych szczebla wojewódzkiego dostrzegamy nakładanie się kompetencji i odpowiedzialności. A jeśli wziąć pod uwagę fakt, że wojewoda jest jednoosobowym organem władzy to ta proresortowa struktura zarządzania nie odpowiada realnej sytuacji w województwie.

Wspomnieliśmy wcześniej o konstrukcji aparatu zarządzającego. Na szczeblu wojewódzkim jedynie WKO dysponuje zaledwie 3-4 osobowym organem sztabowym, zwanym sekretariatem WKO. Sekretariaty te sprowadzone zostały do roli biur obsługujących posiedzenia WKO (przygotowanie materiałów i ich rozsyłanie do członków WKO, powiadamianie o terminach posiedzeń, sporządzanie protokołów z posiedzeń, opracowywanie wniosków i ich rozsyłanie). Uchwała KOK, która określa funkcjonowanie sekretariatów WKO¹⁴, nie określa zadań sekretariatów związanych z wykonywaniem funkcji organów wykonawczych WKO, w tym koordynacyjnych w zakresie realizacji zadań obronnych powierzonych wojewodzie¹⁵.

Taka sytuacja powoduje, że sprawna obsługa merytoryczna funkcji powierzonych WKO jest wielce wątpliwa. Świadczy o tym zakres działania WKO, do którego należy:

- kierowanie sprawami obronności w czasie pokoju i wojny z uwzględnieniem całokształtu działalności w sferze niemilitarnej;
- określanie zadań obronnych;
- ocena realizacji zadań obronnych przez wszystkie podmioty, którym je powierzono;
- ocena stanu przygotowania województwa do funkcjonowania w sytuacji zagrożenia i wojny;
- rozpatrywanie i koordynacja wydatków obronnych;
- prowadzenie szkoleń i ćwiczeń ogólnobronnych;
- koordynacja realizacji zadań gospodarczo-obronnych;
- zapewnienie wykorzystania sił i środków do ochrony ludności i dóbr materialnych (i kultury) przed środkami rażenia;
- zapewnienie dyscypliny społecznej oraz przestrzegania porządku prawnego, a także ochrona porządku publicznego;
- inne.

¹⁴ Uchwała z dnia 27 kwietnia 1974r., Nr 01/74 KOK, w sprawie wojewódzkich komitetów obrony.

¹⁵ Szerzej, J. Krystek, *Rola i zadania wojewódzkich komitetów obrony. Kompetencje wojewodów oraz ogólne zasady wykonywania zadań obronnych w województwie*, AON – BBN, Warszawa 1998, s.14-17.

W gorszym położeniu znajdują się pozostałe zespoły (organy) kolegialne, których działalności nie obsługuje dzisiaj żadna wyspecjalizowana interdyscyplinarna komórka sztabowa i informacyjna wchodząca w skład urzędu wojewódzkiego.

W rezultacie, na szczeblu wojewódzkim nadal jeszcze pokutuje skutek odbicia rozwiązań na szczeblu centralnym. Na każdą okoliczność (zagrożenie, sferę działania) stworzono oddzielne ciała kolegialne, których misje nakładają się na siebie, powtarzają a często wzajemnie wykluczają.

Dokonałiśmy do tej pory oceny funkcjonowania sfery kierowania politycznego. Przedmiotem rozważań, w tej pracy, uczyniono także naczelne dowództwo i sztab sił zbrojnych. Polskie prawo nie określa precyzyjnie komu i na jakich zasadach powierzona zostanie funkcja naczelnego dowódcy. Konstytucja RP określa jedynie okoliczności i organy uprawnione do powoływania i odwoływania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (ND SZ). Zaś ustawa o urzędzie Ministra Obrony Narodowej określa, iż w czasie pokoju Siłami Zbrojnymi RP dowodzi – w imieniu ministra ON – szef Sztabu Generalnego WP.

Z brzmienia Konstytucji wynika, iż funkcji NDSZ nie może pełnić ani prezydent RP, ani premier, gdyż jeden i drugi uczestniczą w procesie jego wyznaczania. Częste domysły, że funkcję tę może pełnić Szef sztabu SZ są też bezpodstawne, bowiem – jak wspomniano wyżej – dowodzi on siłami zbrojnymi tylko w czasie pokoju i tylko z upoważnienia ministra obrony. Dodajmy, że **w naczelnym dowództwie kryje się zwierzchność i nadrzędność nad siłami zbrojnymi, których członkiem jest także Szef Sztabu Generalnego**. Te zastrzeżenia prowadzą do wniosku, iż – w świetle prawa – Naczelnym Dowódcą mógłby być minister ON, albo inny bliżej nie określony organ władzy. Tyle dociekań nad „osobą” Naczelnego Dowódcy SZ wystarczy tymczasem, by podsumować to stwierdzeniem, iż brak jest dzisiaj wyraźnie określonych reguł opisujących rolę ND SZ w sytuacjach kryzysowych, można jedynie domniemywać, że ze względu na to, iż organ ten powołuje się „do życia” na czas wojny, jego rola w czasie kryzysów niemilitarnych nie będzie spełniona. Podobna sytuacja wystąpi również w czasie kryzysów polityczno-militarnych do czasu, dopóki państwo nie znajdzie się w stanie wojny¹⁶.

Kolejny przedmiot naszych rozważań – Sztab Generalny Sił Zbrojnych RP, na którego czele stoi szef sztabu i – jednocześnie w zastępstwie – dowódca sił zbrojnych w czasie pokoju, znajduje się w szczególnym położeniu. Jest to położenie dość kłopotliwe, co wynika z „utrąty” bezpośredniego nadzoru nad wojskami lądowymi, wejścia w skład ministerstwa obrony i konieczności odejścia od sprawowania funkcji kierownictwa politycznego (określenie misji, celów i planów strategicznych, konstruowanie planów budżetowych itp.) do funkcji organu planującego w sferze wykonawczej (konstruktora planów operacyjnych).

Sytuacja powyższa sprawia, iż w sytuacjach kryzysowych o naturze polityczno-militarnej, rola sztabu generalnego sprowadza się również do funkcji organu, za

¹⁶ Zob. Art. 134, ust.4, Konstytucja RP.

pomocą którego kierownictwo polityczne wypełniać będzie swoje funkcje organu zarządzającego.

Doskonałym sprawdzianem roli sztabu SZ w razie kryzysu niemilitarnego była powódź lipcowa 1997 roku. Plany udziału sił zbrojnych w działaniach ratowniczych opracowane w sztabie generalnym były niewspółmierne do zaistniałych potrzeb, wyraża to różnica między liczbą zaplanowanego udziału żołnierzy – 11 tys. a liczbą zaangażowania rzeczywistego, wynoszącą ok. 45 tys. żołnierzy. Sytuacja ta nie oznacza jednak błędu planowania i słabości sztabu SZ, lecz jest dowodem błędnej procedury uzgodnień, a głównie niewielkiej roli instytucji tej rangi w sytuacji klęsk żywiołowych.

Poza tym, w świetle obowiązującego prawa, zgodę na wydzielenie ponad normatywnych sił wojskowych w tego typu sytuacjach może wyrażać minister ON, zaś bezpośrednio planowaniem działań doraźnych zajmują się dowódcy okręgów wojskowych i szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych z dowódcami organicznymi włącznie.

Działania ratownicze sił wojskowych na morzu podlegają bezpośredniemu kierownictwu dowództwa Marynarki Wojennej, a ogólne reguły współpracy z układem niemilitarnym określają porozumienia ministra Obrony Narodowej i odpowiedniego organu odpowiedzialnego za bezpieczeństwo wód Bałtyku. Jakakolwiek ingerencja sztabu generalnego byłaby w tej sytuacji nadinterpretacją roli tej instytucji i utrudnieniem procedur współdziałania.

Zauważyć można rosnącą rolę struktur dowodzenia szczebla terytorialnego w sferze przeciwdziałania sytuacjom nadzwyczajnym o charakterze niemilitarnym. Jest to naturalna konsekwencja decentralizacji planowania w sferze obrony cywilnej (wężej – ochrony ludności) i, co najważniejsze, nieprzewidywalności zdarzeń wymagającej planowania doraźnego w razie zaistnienia sytuacji nadzwyczajnej.

Kończąc ocenę obecnego stanu zarządzania w sytuacjach kryzysowych należy zwrócić jeszcze uwagę na fakt braku jednolitego podejścia do problematyki kryzysów w państwie. Przejawia się to następująco:

- brak jest jednoznacznej wykładni prawnej zjawisk kryzysowych;
- istnieją różne interpretacje, często bez podstaw metodologicznych, pojęć dotyczących badanego problemu (np.: kryzys, sytuacja kryzysowa, zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, reagowanie kryzysowe, gotowość kryzysowa itd.);
- w koncepcjach różnych instytucji państwowych nadużywa się pojęć z ww. grupy do opisu zjawisk zupełnie innej natury, przeciwdziałanie którym nie wymaga uruchamiania procedur antykryzysowych (np.: wypadki drogowe, awarie przemysłowe, zatory lodowe na rzekach itp.);
- przenosi się na rodzimy grunt cząstkowe i wyrwane z ogólnego systemu bezpieczeństwa rozwiązania, bez dokonania krytycznej analizy problemu w odniesieniu do tradycji narodowej, prawa państwowego, a także sfery językowej i funkcjonujących w niej pojęć.

Z dotychczas prowadzonej analizy problemu możemy wyciągnąć następujące wnioski:

1. O charakterze negatywnym – tzw. słabości zarządzania w sytuacjach kryzysowych:

a) w sferze regulacji prawnych (legislacja):

- brak jasnego konstytucyjnego i ustawowego podziału kompetencji i odpowiedzialności;
- nie rozstrzygnięto do końca podziału władzy pomiędzy organy naczelne (prezydent, premier, rząd, ministrowie);
- brak strategii reagowania kryzysowego opartej na regulacji prawnej z mocą ustawy lub rozporządzenia RM;
- kompetencje należne głowie państwa (prezydent lub premier) przypisuje się ministrom lub organom niższego szczebla (np. Szef Obrony Cywilnej Kraju);

b) w sferze organizacyjnej:

- istnieje silna tendencja tworzenia proresortowego i odpowiadającego każdemu zagrożeniu z osobna systemu reagowania (np.: system ochrony przeciwpodziowej, system ratowniczo-gaśniczy, powszechny system ratowniczy itd.);
- zamiast przenieść ideę interdyscyplinarnego i systemowego (kompleksowego) charakteru obrony cywilnej czasu wojny na czas pokoju, tworzy się odmienne systemy, na każdy stan funkcjonowania państwa tj. pokoju, kryzysu i wojny;
- organy w swej naturze sztabowe, a nawet informacyjne „przejmują rolę organów decyzyjnych.

2. O charakterze pozytywnym – tzw. szanse w tworzeniu systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych:

a) w sferze regulacji prawnych:

- postępujący proces ratyfikacyjny z NATO (i UE) wymusza przyjęcie (dostosowanie się) do zasad i procedur reagowania kryzysowego w NATO;
- występuje silna presja organów merytorycznych w celu wymuszenia przyjęcia jasnych i odpowiadających współczesnym potrzebom, aktów prawnych dotyczących stanów nadzwyczajnych, powinności obronnych itp.;
- wprowadzenie tzw. „ustaw ustrojowych” wymusza uporządkowanie reguł i procedur funkcjonowania państwa w sferze bezpieczeństwa, w tym zarządzania w sytuacjach kryzysowych;

b) w sferze organizacyjnej:

- doświadczenia z powodzi lipcowej 1997 roku dowodzą o potrzebie interdyscyplinarnego podejścia do problemów reagowania kryzysowego;
- odchodzi się od wybitnie pro wojennego budowania potencjału państwa na rzecz „uwalniania” jego elementów w sytuacji zagrożeń niemilitarnych z pominięciem czasochłonnych procedur uzgodnień szczebla centralnego;
- wprowadza się zasadę wzajemnego świadczenia usług (zasada wzajemności) pomiędzy sektorem cywilnym a sektorem wojskowym.

2. Kryzys. Sytuacja kryzysowa

Okres od upadku muru berlińskiego, charakteryzuje zmniejszone prawdopodobieństwo zagrożenia agresją zbrojną, przeciwko któremukolwiek z państw europejskich, w tym także Polsce. Sytuację geopolityczną cechują jednak napięcia i antagonizmy spowodowane konfliktami natury etnicznej i narodowościowej, dążeniem wielu narodów do samostanowienia oraz starciami natury politycznej. Te i inne zdarzenia (terroryzm, mafie, zorganizowana przestępczość mogą powodować zagrożenia stabilności i bezpieczeństwa państwa.

Obok zdarzeń o podłożu konfliktowym w sferze stosunków międzynarodowych, politycznych oraz społecznych i gospodarczych społeczeństwa nękane są coraz częściej negatywnymi skutkami rozwoju cywilizacyjnego, oddziaływania człowieka na przyrodę oraz katastrofami naturalnymi wynikającymi z działania sił przyrody (zdarzeniami niekonfliktowymi).

Wszystkie te wyżej wymienione zjawiska są coraz mniej przewidywalne i stwarzają zwiększone ryzyko, nie poddając się żadnej analizie wg z góry określonych procedur postępowania.

Właśnie ze względu na te cechy omawianych zjawisk i z uwagi na potrzebę podjęcia natychmiastowych działań niezbędnymi siłami i środkami, coraz większego znaczenia nabiera umiejętność opanowywania trudnych sytuacji i kształtowania ich w sposób odpowiadający interesowi narodowemu (społecznemu).

Te trudne, nieprzewidywalne i godzące w bezpieczeństwo narodowe sytuacje określa się najogólniej jako „sytuacje kryzysowe”.

Pojęcie kryzysu jest wieloznaczne, a jeśli wziąć pod uwagę posługiwanie się tym terminem w różnych dziedzinach działalności człowieka i na różnym poziomie abstrakcji, jest także subiektywne.

Termin „**kryzys**” oznacza okres przełomu, punkt zwrotny, moment w którym rozstrzygany jest dalszy stan rzeczy, czyli trwanie lub nie danego podmiotu; kryzys definiuje się jako:

- *przesilenie stanu rzeczy poprzedzający zwrot ku dobremu lub złemu; stan niebezpieczny(...)*,¹⁷

- *moment, okres przełomu, przesilenie, decydujący zwrot, okres załamania gospodarczego*,¹⁸

- *jeden z trzech okresów funkcjonowania państwa, następuje on z momentem powstania konfliktu społecznego w skali makro i obejmuje kilka jednocześnie lub kolejno następujących po sobie stanów: zamieszki wewnętrzne, konflikty zbrojne (wewnętrzne) oraz napięcia międzynarodowe z użyciem siły zbrojnej w sposób pośredni lub bezpośredni*,¹⁹

¹⁷ Podręczny słownik języka polskiego, Wiedza Powszechna, Warszawa 1957, s. 116.

¹⁸ T. Kopaliński, Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych, Wiedza Powszechna, Warszawa 1968, s. 417.

¹⁹ Zob., R. Wróblewski, Strategiczna operacja obronna na obszarze kraju, AON, Warszawa 1993, s. 8.

- zmianę, często decydującą, korzystną lub niekorzystną w trakcie choroby; decydujący moment istnienia; trudną fazę przechodzącą przez grupę społeczną; załamanie równowagi między wielkościami (wskaźnikami) ekonomicznymi (np.: między produkcją a konsumpcją)²⁰.

Istotną rzeczą jaką dostrzegamy w definiowaniu pojęcia kryzysu jest fakt przełomu i zwrotu (ku dobremu lub złemu) w funkcjonowaniu jakiegoś obiektu (organizacji, instytucji, organu władzy) naszego zainteresowania. Zwracają na to uwagę C.Rutkowski i A.Kasprzewski w słowach: *wszystkie te zagrożenia (sprzeczności, konflikty, patologie), które pomimo nawet najbardziej katastrofalnych skutków nie zmieniają lub nie prowadzą do zmiany istoty organizacji, nie mogą być uznane za kryzys*²¹.

To stanowcze trzymanie się klasycznej definicji kryzysu, zrodzonej na gruncie nauk medycznych i ekonomicznych, nie zawsze może odpowiadać odczuciom społecznym, ale co ważniejsze – głównie istocie owego zjawiska.

Cytowani wyżej i inni autorzy podkreślają jednak fakt, że:

- kryzys zawsze oznacza przełom między dwiema jakościowo różnymi fazami jakiegoś procesu;

- może być bardziej lub mniej dotkliwy;

- może mieć różny zakres, czas trwania, ale zawsze kończy dotychczasowy stan rzeczy (sposób działania, rozwój sytuacji);

- kryzys jest naruszeniem stanu równowagi;

- nie rozwiązany na czas powoduje przerwanie dotychczasowego cyklu rozwojowego.

Zatem, czy tragiczna powódź w 1997 roku nie symbolizuje przełomu jakościowego? Czy nie była bardziej lub mniej dotkliwa? Czy nie zakończyła dotychczasowego sposobu działania (ratowniczego, kryzysowego, stanu prawa itd.)? Czy wreszcie nie spowodowała przerwania cyklu rozwojowego? Odpowiedź na te wątpliwości nie budzi kontrowersji, choć nadal będzie mieć charakter subiektywny.

Z takimi dylematami borykały się też państwa zachodnie szczególnie, gdy konieczne stało się podejmowanie wspólnych działań natury międzynarodowej. Wymagają one bowiem posługiwania się wspólnymi jednoznacznymi terminami opisującymi zjawisko kryzysu i reagowania kryzysowego.

W Brukseli w 1995 roku, podczas ćwiczenia „PCM-95” podkreślono, że:

- *w zasadzie kryzysy pojawiają się w różnych wariantach form i to co dla jednych jest kryzysem dla innych może nim nie być...*²²;

²⁰ Zob. *Le petit Larousse*, LAROUSSE, Paris 1994, s.292.

²¹ C. Rutkowski, A. Kasprzewski, *Siłły zbrojne w sytuacjach kryzysowych. „SZ-KRYZYS”. Kryzys Państwo w okresie kryzysu. Wojskowe aspekty sytuacji kryzysowej*, AON, Warszawa 1996, s.40

²² P.Tallentire, Delegat W. Brytanii w ćwiczeniu PCM-95, NATO-Bruksela-1995, tłum. E. Jendraszcak (maszynopis wystąpienia).

- na kryzys składają się trzy elementy – presja czasu, ewentualność zasadniczego zagrożenia (...) oraz zaskoczenie (...). Wzajemne oddziaływanie tych trzech elementów, czasu, zagrożenia i zaskoczenia tworzy definicję kryzysu...²³

Wszystkie dotychczas wyartykułowane cechy opisujące istotę kryzysu pozwalają stwierdzić, że **po to, aby zjawisko było postrzegane jako kryzys musi zaistnieć nagle, realne i nieakceptowane przez dany podmiot zagrożenie jego interesów i celów**. Istotne znaczenie ma również dostrzeganie bliskości zagrożenia. Jeśli jest ono oddalone w czasie lub w przestrzeni, to może dojść do sytuacji kryzysowej o niższym stopniu oddziaływania. Również jeśli samo zagrożenie jest małe, to mamy do czynienia z kryzysem o niższym stopniu oddziaływania.

Partnerzy z Sojuszu Północnoatlantyckiego posługują się pojęciami **powaga kryzysu** i **intensywność kryzysu**, jako umożliwiającymi pogodzenie wątpliwości natury teoretycznej, ale i praktycznej.

Stąd też **powaga kryzysu** oznacza – „**rozmiar i bliskość zagrożenia dla priorytetowych wartości, interesów oraz celów strategicznych strony zagrożonej kryzysem lub znajdującej się w sytuacji kryzysowej**”²⁴.

Stopień powagi kryzysu zależny jest od charakteru (wielkości, powagi) zagrożenia oraz jego bliskości (w czasie przestrzeni) (zob. tab.1).

Tabela1

RÓŻNE STOPNIE POWAGI KRYZYSU W ZALEŻNOŚCI OD ROZMIARU I BLISKOŚCI ZAGROŻENIA

		STOPNIE POWAGI KRYZYSU		
		niski stopień powagi	średni stopień powagi	wysoki stopień powagi
BLISKOŚĆ ZAGROŻENIA	<u>natychmiastowe</u>	niski stopień powagi	średni stopień powagi	wysoki stopień powagi
	<u>opóźnione</u>	niski stopień powagi	średni / niski stopień	średni stopień powagi
	<u>odległe</u>	niski stopień powagi	niski stopień powagi	niski stopień powagi
		<u>małe</u>	<u>średnie</u>	<u>duże</u>
		ROZMIAR ZAGROŻENIA		

Na podst. E. Jendraszczak, W. Kozłowski, *Zarządzanie ...*, wyd. cyt., s.9

Powagę kryzysu stosuje się zwykle jako zmienny wskaźnik wyrażający decyzje polityczne służące przejściu ze stanu normalnego (pokoju) do stanu nadzwyczajnego. Oznacza to, że po podjęciu decyzji czynnik powagi kryzysu

²³ M.Clarke, *Charakterystyka zachowania się w kryzysie*, Bruksela 1995 (maszynopis wystąpienia).

²⁴ E. Jendraszczak, W. Kozłowski, *Zachowanie w sytuacjach kryzysowych*, opracowanie na podstawie podręcznika *Generic Crisis Management Handbook (GCMH)* wydanego przy Radzie ds. Operacji i Komitecie ds. ćwiczeń NATO (17.05.1997r.), MON-DSO, Warszawa 1997, s.9, na prawach maszynopisu.

przestaje się liczyć, a ważniejszym przedmiotem zainteresowania staje się pojęcie „intensywności kryzysu” (poziom gwałtowności kryzysu). Intensywność kryzysu nie jest wprost proporcjonalna do jego powagi. Zatem, **intensywność kryzysu zależy od jakości i wielkości sił i środków zaangażowanych w działaniach antykryzysowych**²⁵.

W dotychczasowych rozważaniach mimo najlepszych zamiarów nie uniknięto (celowo zamierzonego) nie używanie terminu „**sytuacja kryzysowa**”. Istnieje bowiem dość subtelna różnica między pojęciami „kryzys” i „sytuacja kryzysowa”. Jeśli bowiem kryzys jest zerwaniem istniejącego układu (stanu rzeczy, systemu, porządku) prowadzącym do zmiany jego struktury, to zjawisko owego zerwania, trwające w czasie, rozpoczynające się od stanu równowagi poprzez niestabilność do stabilności w nowej sytuacji (jakościowo innej – zazwyczaj) określa się mianem sytuacji kryzysowej²⁶.

W taki sposób zdefiniowano termin sytuacja kryzysowa w tezach do seminarium organizowanego na Wydziale Strategiczno-Obronny w AON nt. *Funkcjonowanie państwa w sytuacjach kryzysu polityczno-militarnego*.

Przez termin sytuacja kryzysowa będziemy rozumieć zespół okoliczności zewnętrznych i wewnętrznych wpływających na dany układ (system) w ten sposób, iż zaczyna się w nim i jest kontynuowany proces zmienny, w rezultacie czego dochodzi do zachwiania równowagi, a następnie jej przywrócenia, dzięki podjętym środkom regulacji (nadzwyczajne działania)²⁷.

W tym ujęciu kryzys (zerwanie) jest jedną z faz sytuacji kryzysowej i oznacza moment niestabilności grożącej katastrofą lub prowadzącej do postępu w strukturze i funkcjach podmiotu kryzysu.

Dość często usiłuje się utożsamiać sytuację kryzysową z konstytucyjnym stanem nadzwyczajnym co oznacza, że sytuacją kryzysową (też kryzysem) byłby ogłoszony przez Radę Ministrów lub Prezydenta (też Sejm) stan klęski żywiołowej, stan wyjątkowy lub wojenny, zgodnie z postanowieniami Konstytucji RP.

Z formalno-prawnego punktu widzenia takie podejście jest uzasadnione, bowiem wszelkie nadzwyczajne procedury reagowania kryzysowego, mające charakter nadzwyczajny, mogą być uruchamiane dopiero po ogłoszeniu tych stanów. Nie jest to jednak wyjaśnienie ostateczne. Oto w czasie powodzi (lipiec 1997 i jej powtórzenie w 1998 r.) nie wprowadzono żadnego z wówczas obowiązujących stanów nadzwyczajnych, a mimo to uruchomiono wiele działań, które swym zasięgiem wykroczyły poza ramy „normalnego” stanu funkcjonowania państwa. Mimo, iż formalnie sytuacji nie określono jako kryzysowej, podjęte działania i procedury mówią same za siebie:

²⁵ Tamże, s. 10.

²⁶ Kryzysowy-impasowy, stagnacyjny, krytyczny, ciężki, trudny, podbramkowy. Zob. *Słownik synonimów*, MCR – spółka cywilna, Warszawa 1993, s. 64, 122, 161, 701.

²⁷ *Funkcjonowanie państwa w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego*, tezy na seminarium, AON, Warszawa 1997, s. 3

- przekroczono kilkunastokrotnie roczny limit udziału żołnierzy (z resortu obrony) w działaniach ratowniczych i likwidacji skutków powodzi (wg Raportu NIK odpowiednio 11 tys. i 45 tys. żołnierzy);

- do działań ratowniczych zaangażowano znaczne siły formacji OC, chociaż – w świetle prawa – mogą one działać dopiero w czasie wojny²⁸;

- siły straży pożarnej i policji skupiły swój główny wysiłek na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem powodzi, angażując znaczną ilość ludzi, sprzętu, materiałów, paliw, wyżywienia i środków finansowych wysoko ponad limity przewidziane na ten rok²⁹;

- do operacji przeciwpowodziowej użyto wzmocnionych sił straży granicznej, straży więziennej, a także olbrzymie zastępy członków organizacji pozarządowych, kościołów i wyznań.

Z analizy danych przedstawionych w „Raporcie BBN”, a także w raporcie NIK i innych organów państwowych nasuwa się wniosek, iż poziom intensywności klęski żywiołowej był znaczny (bardzo wysoki).

Zalanych zostało ponad 650 gmin; ewakuowano ponad 160 tys. ludzi (w sposób zorganizowany, z których wielu pozostaje poza domem; woda zalała ponad 1300 miejscowości (łącznie skutki powodzi odczuwało społeczeństwo w ponad 2,5 tys. miejscowości); woda uszkodziła ok. 1100 km wałów na Odrze i Wiśle; straty wynoszą około 3 mld USD (wg raportu niemieckiej agencji ubezpieczeniowej); tragiczną śmierć poniosło 57 osób; tysiące młodych ludzi oczekuje pomocy psychologicznej. Te i inne dane świadczą o kryzysowym charakterze klęski żywiołowej. Jeśli do tego dodamy podjęcie przez rząd nadzwyczajnych kroków poprzez powołanie Pełnomocnika Rady Ministrów, Rządowego Sztabu do Koordynacji Przedsięwzięć Przeciwpowodziowych (zamiast ustawowego Głównego Komitetu Przeciwpowodziowego) czy wreszcie nowelizację – w trybie przyspieszonym – wielu ustaw tzw. „powodziowych” to przyznamy, że mimo nie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego w państwie (lub jego części) z sytuacją kryzysową mieliśmy do czynienia. Jeśli nie w skali państwa, to bez wątpienia w skali znacznej jego części.

Dotychczasowe rozważania pozwalają na wysunięcie wniosku, iż:

- sytuacje kryzysowe (także kryzysy) mogą mieć charakter konfliktowy (wązej polityczno-militarny) oraz niekonfliktowy zwany też cywilnym (w tym: społeczny, gospodarczy, przyrodniczo-cywilizacyjny inaczej ekologiczny i inne)³⁰;
- zarówno jedno jak i drugie mogą występować rozłącznie lub łącznie, z domi-

²⁸ Celowo unikamy konkretnych danych, gdyż dostępne raporty podają dość różniące się od siebie liczby (np. wg Raportu BBN było to około 23 tys. osób).

²⁹ Zob. *Raport o stanie systemu przeciwdziałania, zwalczania i usuwania skutków nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska*, BBN, Warszawa 1997, s. 21-25.

³⁰ Sytuacje kryzysowe można dzielić również, ze względu na źródło i miejsce ich występowania, na zewnętrzne i wewnętrzne. Jedne i drugie mogą zawierać w sobie także zjawiska o charakterze konfliktowym lub niekonfliktowym. Zob. St. Koziej, *Między pokojem a wojną*, Polska Zbrojna nr 33, 22 sierpnia 1997, s. 20.

Kryzysy konfliktowe (polityczne, ekonomiczne, ideologiczne...) przybierają często postać kryzysu polityczno-militarnego, gdy narzędziem rozstrzygnięcia konfliktu stają się siły zbrojne.

nacją jednego lub drugiego typu;

- sytuacje kryzysowe wymagają podjęcia nadzwyczajnych ponadnormatywnych kroków zaradczych z wprowadzaniem stanów nadzwyczajnych włącznie;
- mają charakter subiektywny, zależny od powagi z jaką oddziałuje na poczucie bezpieczeństwa określonego podmiotu;
- wymuszają podejmowanie systemowych (interdyscyplinarnych) co najmniej cztero etapowych działań obejmujących odpowiednio:
 - w kryzysach konfliktowych: zapobieganie – powstrzymywanie – rozdzielanie (rozejm) i budowanie pokoju;
 - w kryzysach niekonfliktowych: zapobieganie – przeciwdziałanie – przywracanie stanu normalnego – przeciwdziałanie powtórzeniom;
- w sytuacjach kryzysowych, jak w każdych trudnych sytuacjach ogromnego znaczenia nabiera sprawne podjęcie działań i posiadanie - wcześniej przyjętych – procedur reagowania, a w tym zarządzania.

Ponadto, w sytuacji kryzysowej:

- zawsze występuje czynnik zaskoczenia i presji czasu;
- istnieje ograniczony dostęp do informacji wraz ze wzrostem zapotrzebowania na nią zarówno ze strony organów zarządzających, jak i całego społeczeństwa;
- zdarzenia rozwijają się lawinowo, zwykle szybciej niż reagowanie na nie;
- organ zarządzający traci kontrolę nad sytuacją, co jest naturalnym objawem jego „bezwładności” i obawy o swój „image”;
- pojawia się konflikt interesów zainteresowanych stron;
- pojawia się panika;
- decydującego znaczenia nabiera dostosowanie planowanych reguł działania do danej sytuacji, z ograniczeniem kolegialnych, wydłużających reakcję, reguł wypracowania decyzji.

Organy władzy państwowej w Rzeczypospolitej Polskiej odpowiedzialne za funkcjonowanie państwa zyskują coraz większą świadomość nieuniknioności kryzysów w każdej dziedzinie funkcjonowania państwa. Z uwagi na złożoność procesów społecznych i współzależność poszczególnych dziedzin, kryzysy mają charakter systemowy, co oznacza, że obejmują swym zasięgiem różne sfery działalności państwa.

Sytuacje kryzysowe (kryzysy) mają swe źródło w zamierzonej lub niezamierzonej działalności przeciw człowiekowi lub siłom natury oraz w działaniu sił natury. Powodują one znaczne – przekraczające społecznie akceptowalne – straty w ludziach i dobrach materialnych. Oznacza to, że sytuacją kryzysową nie jest ani katastrofa na drodze, ani wybuch instalacji gazowej w budynku, ograniczony pożar, zaspasy śnieżne itp. Zjawiska dnia codziennego (charakterystyczne dla klimatu, pory roku i postępu cywilizacyjnego zdarzenia). Często jednak zdarzenia te mogą wywołać zakłócenia na poziomie gminy, w lokalnym ruchu drogowym, w funkcjonowaniu transportu lotniczego, morskiego itp. sprawiające wrażenia sytuacji kryzysowej.

Jeśli jednak te pierwsze zjawiska, związane są z zerwaniem więzi społecznych, gospodarczych i strukturalnych i wymagają podjęcia działań nadzwyczajnych, to te drugie mają tylko charakter utrudnień – często tragicznych w skutki – którym zapobieganie i przeciwdziałanie wynika z normalnego funkcjonowania określonych instytucji (straży pożarnej, policji, służb ratowniczych różnych specjalności, także wojska i innych).

Sytuacja kryzysowa, w odróżnieniu od kryzysu – po to by zaistnieć – nie musi stwarzać istotnego zagrożenia dla życia ludzkiego, lecz stanowi swoiste wyzwanie dla społecznego poczucia normalności, tradycji, wartości i bezpieczeństwa.

Do dalszych rozważań przyjmujemy, że: zarządzanie w sytuacjach kryzysowych jest pojęciem szerszym od zarządzania w czasie kryzysu, przy założeniu, że sytuacja kryzysowa jest pojęciem szerszym niż kryzys; zarządzanie w sytuacjach kryzysowych rozpoczyna się już w czasie stanu normalnego od monitorowania sytuacji i wykrywanie zagrożeń, poprzez przygotowanie się do przeciwdziałania im, przeciwdziałanie im, gdy wystąpią – włącznie, gdy osiągną poziom kryzysu (i tu mamy do czynienia z zarządzaniem w czasie kryzysu), na przywracaniu stanu normalnego (odbudowie) i zapobieganiu powtórzeniom kończąc.

W ślad za propozycją przedstawioną w podręczniku *Generic Crisis Management Handbook (GCMH)*³¹ i innymi wnioskami możemy przyjąć następujące praktyczne wskazówki zarządzania w sytuacjach kryzysowych:

1. Kryzysy są nieuniknione, zatem bądź przygotowany na najgorsze.
2. Opracuj plany reagowania i zarządzania w sytuacjach kryzysowych, weryfikuj je w drodze monitoringu, treningów (ćwiczeń) i kosztów praktycznych.
3. Przejmuj inicjatywę, nie czekając na instrukcje z góry, z poszanowaniem obowiązującego prawa.
4. Ustal rangę problemów, wykorzystaj szanse, likwiduj słabości.
5. Nie ulegaj panice, oceń sytuację na różne sposoby.
6. Zapobiegaj eskalacji sytuacji kryzysowej.
7. Szukaj sojuszników. Zabiegaj o akceptację społeczną swoich decyzji.
8. Wykorzystaj wszelkie dostępne siły i środki.
9. Zajmuj się tylko „kryzysem”.
10. Po „zlikwidowaniu” sytuacji kryzysowej analizy jej przyczyn i swoich działań, zweryfikuj plany, przywróć stan normalny i zapobiegaj powtórzeniu rozmiaru klęski (tragedii).

³¹ E.Jendraszczak, W. Kozłowski, *Zarządzanie ...*, wyd. cyt., s.26-28.

3. Organ zarządzający w sytuacjach kryzysowych

a. Aspekty teoretyczne

Przedmiotem naszego zainteresowania będzie kierownictwo polityczne, naczelne dowództwo, sztab sił zbrojnych oraz terytorialne organy administracji, w kontekście potrzeb zarządzania w sytuacjach kryzysowych.

Badane podmioty zarządzania (człony aparatu zarządzającego) mają różną pozycję w hierarchii władzy, w możliwościach wymuszania rezultatów działań i w różny sposób „zainteresowane są” (zaangażowane, kompetentne, odpowiedzialne) w rozwiązywaniu problemów natury kryzysowej, w zależności od szczebla i miejsca ich (kryzysów) występowania. Bez względu jednak na te różnice możemy przyjąć założenie, że **każdy organ i element organu zarządzającego podlega tym samym regułom i procedurom postępowania w razie wystąpienia sytuacji kryzysowej**. Możemy zatem, na początku podjąć problem natury ogólnej, a mianowicie próbę opisania funkcji, zadań i – w konsekwencji – struktury organu zarządzającego.

Zarządzać oznacza tyle co rządzić, władać, administrować, kierować, zawiadywać czymś, rozkazywać, polecać³². Zarządzanie w prakseologii polega na spowodowaniu funkcjonowania organizacji (osób, instrukcji, rzeczy) podległych zarządzającemu w myśl wytyczonego przez niego celu³³. Istotę zarządzania określa prawo do formułowania celu działania, pozyskiwania i dysponowania zasobami ludzkimi i materialnymi, planowanie oraz kontrolowanie realizacji celu. Zdaniem J. Zieleniewskiego powyższe cechy wyróżniające zarządzenie spośród innych form kierowania stanowią istotę funkcji zarządzania przypisanej „zarządowi”³⁴.

Za L. Krzyżanowskim przyjmujemy, że:

*Zarządzanie to taki rodzaj kierowania, w którym tytuł do wywierania wpływu na hierarchie i systemy wartości, interesy i dążenia oraz postawy i organizacyjne zachowania kierowanych wynika głównie, choć nie wyłącznie z władania lub z faktu dysponowania przez kierującego zasobami materialno-energetycznymi lub nominalnymi i informacyjnymi o szczególnym znaczeniu dla funkcjonowania i rozwoju organizacji bądź samego przeświadczenia kierowanych, że kierujący ma możliwość pozyskiwania tych zasobów*³⁵.

Sięgając głębiej w istotę zarządzania stwierdzamy, że jest ono szczególnym przypadkiem szerszego zjawiska zwanego kierowaniem. Często, pojęć „zarządzanie” i „kierowanie” używa się zamiennie co nie czyni błędu do czasu, dopóki nie rozstrzygamy o istocie procesu zarządzania w interesującej nas materii.

³² Zob. *Podręczny słownik ...* wyd. cyt., s. 456.

³³ Por. *Encyklopedia Powszechna*, PWN, wyd. trzecie, t. 4, Warszawa 1987, s. 837.

³⁴ J. Zieleniewski, *Organizacja i ...*, wyd. cyt., s. 477.

³⁵ L. Krzyżanowski, *Podstawy nauk ...*, wyd. cyt., s. 207.

Kierowanie bowiem oznacza oddziaływanie na organizację z wykorzystaniem ustalonych reguł (procedur) na jej członów (elementy), także dla osiągnięcia zamierzonego celu z tym, że może ono przyjmować formę:

- **administrowania**, gdy źródłem władzy (prawa do oddziaływania na organizację) są formalne kompetencje kierującego nabyte wraz z wyborem, wyznaczeniem lub mianowaniem do roli administratora;

- **zarządzania**, gdy źródłem władzy jest prawo do dysponowania zasobami warunkującymi funkcjonowanie organizacji, a szczególnie zasobami o szczególnym znaczeniu (!) dla funkcjonowania organizacji i losu jej elementów³⁶;

- **przywództwa**, gdy źródłem władzy kierowniczej jest autorytet moralny i intelektualny organu kierowniczego³⁷.

Poszczególne formy kierowania uzupełniają się szczególnie, gdy kierujący, oprócz kompetencji formalnych, dysponuje cechami lidera. Dowiodły tego pierwsze dni powodzi 1997 roku, gdy formalni zarządzający stawali się liderami na pozycji kierującego w sytuacji, gdy ich formalne kompetencje były często wątpliwej jakości.

Kluczowym atutem zarządzającego jest dysponowanie zasobami, do których (...) zalicza się zarówno kapitał trwały oraz szanse na jego odnawianie i modernizowanie przez dostęp do nowych technologii, jak i kapitał obrotowy w postaci zasobów surowcowych, a przede wszystkim w formie gotówki, depozytów bankowych (...), akcji, obligacji i innych tego typu dóbr (walorów) nominalnych, a także dostęp do nośników energii, rezerw siły roboczej i środowisk twórczych kreujących postęp naukowo-techniczny³⁸.

Pamiętajmy o tych uprawnieniach zarządzającego, bowiem przystąpimy za chwilę do omówienia funkcji zarządzania, które objaśnią położenie (znaczenie) organu zarządzającego pośród innych elementów organizacji³⁹.

Istotę funkcji organu zarządzającego wyznacza prawo do formułowania celu, planowanie, pozyskiwanie i rozdysponowanie zasobów i prawo do kontrolowania⁴⁰.

Planowanie w procesie zarządzania odgrywa bardzo istotną rolę. Zawiera w sobie elementy decyzyjne (sprawcze) i planistyczne, dzięki którym określa się cele organizacji, pożądane jej zachowanie, a także wielkość zasobów niezbędnych do funkcjonowania i rozwoju organizacji.

Często, w praktyce, utożsamia się planowanie z czynnościami planistycznymi stanowiącymi jeden z etapów procesu planowania.

³⁶ s. 208.

³⁷ W sytuacjach kryzysowych rola przywództwa opartego na profesjonalizmie i umiejętnościach menedżerskich nabiera coraz większego znaczenia szczególnie, gdy konieczna jest zdolność abstrakcyjnego i nowatorskiego ujęcia trudno rozwiązywalnego problemu.

³⁸ Tamże, s.205.

³⁹ Najprościej, funkcja oznacza wzajemną zależność dwóch lub więcej elementów; znaczenie, rolę przypisane każdemu z nich w celu zapewnienia współbrzmienia całości, szerzej T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław 1982, s. 510-514 i wcześniej 93-95.

⁴⁰ Zob. J. Zieleniewski, *Organizacja ...*, wyd. cyt., s.477.

W planowaniu decydującą rolę spełnia wzorzec działania i wzorzec struktury organizacji. Wzorce te stanowią z kolei podstawę do działań organizatorskich.

Organizowanie ma na celu tworzenie, modyfikowanie i usprawnianie struktur organizacji w oparciu o zestaw jej celów i zadań, ustalony plan działania, przydzielone zasoby materialne i ludzkie, a także ustalanie reguł wzajemnych zależności elementów organizacji i procedur postępowania.

Mówiąc o organizacji, podmiocie organizowania – mamy na uwadze zarówno organizację, jako byt zorganizowany, a także jako czynność (w ujęciu czynnościowym). Jest to istotna uwaga, bowiem mówiąc o organizowaniu w materii reagowania kryzysowego zwrócimy uwagę tak na organizację w znaczeniu wynikowym, jak i czynnościowym. Scalanie czynności poszczególnych w jedną czynność złożoną, ze szczególnym uwzględnieniem czynów złożonych, wielopodmiotowych nazwiemy za T. Kotarbińskim problemem organizacji⁴¹.

Funkcja motywowania (często w jej miejsce wpisuje się funkcje przewodzenia) polega na przekazywaniu motywacyjnych oddziaływań na elementy organizacji w celu stworzenia więzi i wywołania zachowań służących osiągnięciu celów organizacji.

Motywowanie może przybierać różne formy, a wśród nich znajdują się takie jak zachęcanie, przymus, nacisk, presja, namawianie, instruowanie itp. Wiele z nich a głównie zachęcanie, przymus lub namawianie stanowi – zdaniem S.P. Huntingtona – sposób realizacji uprawnień władzy.

*(...) władza (...) polega na tym, że jedna osoba lub grupa jest w stanie zmienić postępowanie innej osoby czy grupy. Odbywa się to poprzez zachęcanie, przymus lub namawianie, strona, która to czyni, musi więc rozporządzać zasobami gospodarczymi, militarnymi, instytucjonalnymi, demograficznymi, politycznymi, technicznymi, społecznymi itd.*⁴²

Ostatnią z zasadniczych funkcji zarządzania jest kontrolowanie. *Kontrola – to badanie, czy zlecenie zostało dokonane* powiada zwięźle T. Kotarbiński⁴³.

Kontrolowanie wg. J. Zieleniewskiego jest *Ostatnim zawsze koniecznym, etapem cyklu działania zorganizowanego ...* i służy porównaniu wykonania z odpowiednim wzorcem, a także wyciągnięciu odpowiednich wniosków na przyszłość⁴⁴.

Jednak zdaniem L. Krzyżanowskiego – które przyjmujemy do dalszych rozważań – kontrola ma charakter:

- prospektywny, gdy poprzedza realizację procesu realizowanego w sferze wykonawczej;
- bieżący – w trakcie trwania owego procesu oraz;
- następczy (retrospektywny) – po zakończeniu procesu.⁴⁵

⁴¹ T. Kotarbiński, *Traktat ...*, wyd. cyt., s.131.

⁴² S.P. Huntington, *Zderzenie ...*, wyd. cyt., s.110.

⁴³ T. Kotarbiński, *Traktat ...*, wyd. cyt. s.92.

⁴⁴ J. Zieleniewski, *Organizacja ...*, wyd. cyt., s.218.

⁴⁵ L. Krzyżanowski, *Podstawy ...*, wyd. cyt., s.220.

Analiza funkcji zarządzania prowadzi do wniosku, że nie stanowią one odrębnych zagadnień, wzajemnie się łączą i uzupełniają. Jednocześnie, tymczasem intuicyjnie, domyślamy się, że działania służące spełnianiu tychże funkcji realizowane będą przez różne człony (elementy) organu zarządzającego lub nawet przez inne i odrębne organy.

Mówiąc o zarządzaniu mamy cały czas na uwadze jego charakter procesowy (czynnościowy) jednak byłoby to działanie bezprzedmiotowe, gdyby pominięto sprawcę owego procesu – organ zarządzający.

Stwierdziliśmy do tej pory, że funkcje zarządzania, a ściślej organu zarządzającego spełniane będą przez różne podmioty wyspecjalizowane w wykonywaniu poszczególnych zadań (w działaniu). Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, tak jak w innych, złożonych procesach jest ciągłym procesem decydowania, które składa się z trzech faz:

- **pozyskiwania, gromadzenia, przetwarzania i dystrybucji informacji**⁴⁶.

Te trzy fazy procesu wyznaczają trzech jego „aktorów”: *organ zbierania, gromadzenia, przetwarzania i dystrybucji informacji; organ oceny informacji i przygotowania warunków decyzji; organ decydujący, czyli dokonujący aktu wyboru, a często przetwarzania któregoś z wariantów decyzji* (zob. rys. 4).

Zatem, **organ zarządzający – to, w rzeczywistości, uporządkowany wg spełnianych ról układ trzech elementów (lub ich modyfikacja) z których jeden pełni rolę członu informacyjnego, drugi – analityczno-koncepcyjnego (sztabowego), a trzeci – członu decyzyjnego (kierowniczego)**

Wszystkie organy zarządzające w państwie od szczebla centralnego począwszy na szczeblu gminy stanowią aparat zarządzający. Jeśli zaś uwzględnimy reguły i obyczaje społeczne wiążące ów aparat zarządzający i zachodzące między nimi stosunki, to będziemy mieli do czynienia z systemem zarządzania państwem.

System zarządzania państwem stanowi zbiór elementów wyróżniających ze względu na zachodzące między nimi stosunki (relacje) wyrażające jakieś uporządkowanie.

Kierując się wskazówką, że „na dowolnym przedmiocie złożonym z elementów możemy opisywać różne systemy w zależności od zadanych relacji porządkujących”⁴⁷ oraz zakładając, że nie ma w państwie już bardziej złożonego systemu zarządzania, niż zarządzanie państwem, możemy też przyjąć, że:

System zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych (SZPwSK) stanowi zbiór elementów wyróżnionych ze względu na zachodzące między nimi stosunki (relacje) wyrażające jakieś uporządkowanie.

⁴⁶ Zob.: P. Sienkiewicz, *Teoria efektywności...*, wyd. cyt., s. 24-26; L. Krzyżanowski, *Podstawy...*, wyd. cyt., s. 194-195; szczególnie polecam syntezę problemu w: P. Górski, *Zastosowanie modelowania systemowego...*, wyd. cyt., s. 25-72.

⁴⁷ L. Krzyżanowski, *Podstawy...*, s. 129.

Tak brzmiąca definicja SZPwSK nie oznacza jeszcze, że jest to zupełnie inny układ elementów niż ten w systemie zarządzania państwem. Oznacza jednak to, że jest to zbiór w którym:

- zachodzą relacje (stosunki) wzajemne powodowane sytuacją kryzysową;
- istnieją reguły porządkujące ów zbiór w czasie kryzysu.

Na czym więc polega specyfika systemu zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych?

System ma na celu:

a) w przypadku kryzysów o podłożu konfliktowym:

- zapobieganie konfliktom o zabarwieniu kryzysowym;
- obniżanie napięć, by zapobiec ich przerodzeniu się w sytuację kryzysową;
- nie dopuszczenie do przerodzenia się konfliktu w wojnę;
- przywrócenie stanu normalnego;

b) w przypadku kryzysów o podłożu niekonfliktowym:

- zapobieganie kryzysom;
- reagowanie i łagodzenie skutków;
- przywrócenie stanu normalnego (odbudowa).

Biorąc pod uwagę fakt, iż w czasie kryzysów konfliktowych może dojść do sytuacji kryzysowych typu niekonfliktowego i odwrotnie, otrzymujemy, że nie mogą istnieć odrębne systemy zarządzania na każdy z typów sytuacji kryzysowej z osobna. Jest to jeden system, w którym występują „określone specjalizacje” kierownicze, stosownie do danego problemu.

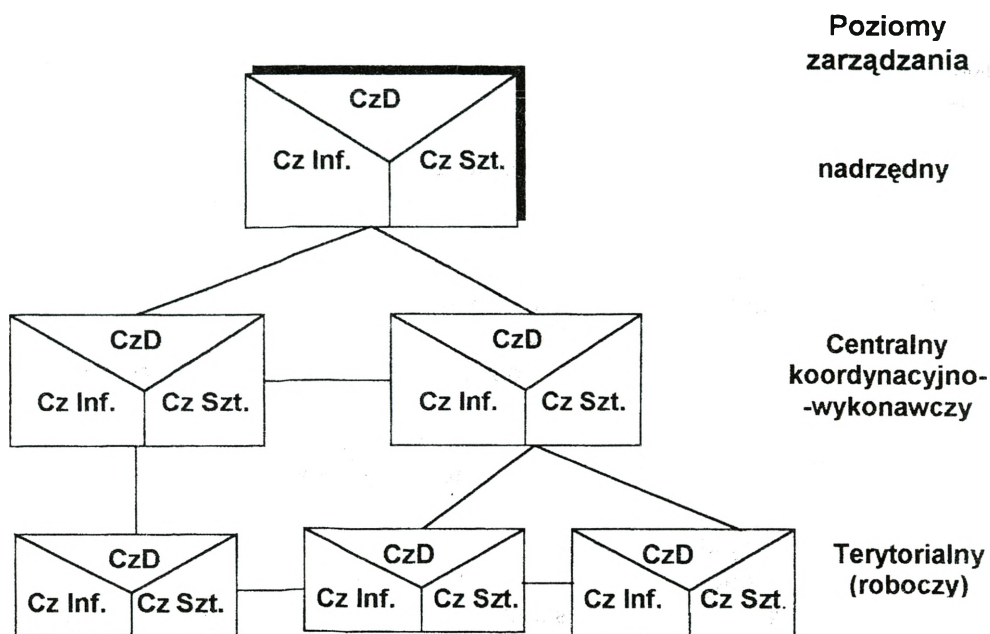
System ZP w SK powinien być budowany na bazie podsystemu kierowania systemem obronnym państwa. Zatem, występują w nim:

- nadrzędny podsystem kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych, na poziomie którego realizuje się sfera polityki;
- centralny podsystem zarządzania w sytuacjach kryzysowych na poziomie którego realizuje się najwyższy poziom koordynacyjno-wykonawczy;
- terytorialny (roboczy) podsystem zarządzania w sytuacjach kryzysowych.

Na każdym poziomie znajdują się opisane wcześniej człony: informacyjny, sztabowy oraz decyzyjny⁴⁸.

Skoro poznaliśmy funkcje oraz strukturę organu zarządzającego i szerzej, systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych zastanówmy się na koniec nad sposobem realizowania się poszczególnych funkcji na danym poziomie.

⁴⁸ Przez cały czas mamy na uwadze, że podmiotem kierowania jest państwo. Gdybyśmy zeszli na niższy poziom abstrakcji (np. powiat, gmina) to trzeba byłoby budować system zarządzania jakby od początku.



Legenda: CzD – członek decyzyjny; CzInf. – członek informacyjny; CzSzt. – członek sztabowy

Rys 4. Model funkcjonalny systemu zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych⁴⁹

Poziom nadrzędny, a więc będący jakby ponad sferą roboczą i centralną, dysponuje formalną władzą dzięki czemu może przejmować te obszary poszczególnych funkcji, które:

- przesądzać o realizacji celów narodowych;
- określają misje, cele i konstrukcje systemu reagowania kryzysowego wraz ze znaczną częścią sfery budżetowej, czyli środków finansowych na te cele.

Poziom centralny, to poziom realizacji (organizacji) poprzez koordynację, tworzenie planów centralnych, przy wykorzystaniu instrumentów nacisku (przymusu) oraz negocjacji.

Poziom roboczy przejmuje funkcje realizacyjne, tworząc plany terytorialne, usprawniając plany centralne, a środek osiągnięcia celu, obok formalnie nadanego prawa przymusu, coraz częściej stanowi namawianie, zachęcanie i instruowanie (patrz. tab. 2).

⁴⁹ Zob. L. Krzyżanowski, *Podstawy ...*, wyd., cyt., s.195; P. Górski, *Zastosowanie ...*, wyd. cyt., s. 51, 59, 64, 68.

Tabela 2

POZIOMY I STOPIEŃ REALIZACJI FUNKCJI ZARZĄDZANIA (WARIANT)

Poziom zarządzania	Funkcje i poziom (stopień) ich realizacji			
	Planowanie	Organizowanie	Motywowanie	Kontrolowanie
Nadrzędny	Plany strategiczne - misje - cele - ogólna struktura	Reguły procedury strategia organizacji	Przymus nacisk	W sferze Praworządności i wykonania budżetu
Centralny (wykonawczy)	Centralne plany operacyjne	Reguły procedury modyfikacje usprawnienia	Przymus nacisk presja negocjacje	W sferze koordynacyjnej
Terytorialny (roboczy)	Terytorialne plany operacyjne	Tworzenie modyfikowanie usprawnianie	Nacisk namawianie zalecanie instruowanie	W sferze merytorycznej (techniki i procedury realizacyjne)

Najważniejszym elementem zarządzania w sytuacjach kryzysowych jest, w obydwu typach sytuacji (konfliktowa lub niekonfliktowa), funkcja planowania.

W planowaniu najważniejsze miejsce zajmuje **kreacja celu** zatem i w interesującym nas przypadku, decyzją nadrzędnego organu zarządzania jest sformułowanie celu reagowania kryzysowego. Cel ten, a w rzeczywistości – cele, może być wyrażony w swoistej deklaracji ustawowej, doktrynalnej lub być powszechnie znanym elementem racji stanu.

Obok celu, w planowaniu określa się też pożądane zachowanie organizacji oraz wielkość zasobów. Wszystkie te elementy planowania biorą swój początek w przewidywaniu problemów (i zagrożeń) mogących wywołać sytuację kryzysową i kryzys, z tego też względu pierwszą czynnością w planowaniu jest określenie zagrożeń, z uwzględnieniem następujących założeń:

- na pierwszym miejscu należy dokonać analizy zagrożeń (także szans, sił i słabości) dotyczących państwa, w różnym wymiarze i o różnym charakterze i stopniu nasilenia;
- należy dokonać oceny ich znaczenia (powagi) z uwagi na ryzyko (range) ich wystąpienia;
- należy dokonać wyboru (kwalifikacji) tych sytuacji, które znajdą się na liście najniebezpieczniejszych, odwołując się przy tym do historii podobnych zdarzeń i ich skutków;
- każdy typ zagrożenia rozpatrywany być powinien pod kątem jego najostrejszego obrazu (scenariusza);

- należy wreszcie kierować się zasadą nieprzewidywalności zdarzeń, co oznacza, że nie można przewidzieć każdej możliwości.

Określenie pożądanego zachowania się organizacji w sytuacji kryzysowej polega na określeniu ról (funkcji) poszczególnych jej elementów. To także wyróżnienie elementów najistotniejszych, istotnych i mniej istotnych w strukturze reagowania i zarządzania w sytuacjach kryzysowych.

Pozostaje wreszcie sfera planistyczna, która po fazie decyzyjnej służy stworzeniu scenariusza reagowania, podziałowi ról pomiędzy poszczególnych wykonawców i pozyskaniu sprzymierzeńców (pośród struktur pozarządowych).

Spełnienie powyższych wymagań w sferze realizacyjnej funkcji planowania (a w rzeczywistości – na etapie planowania) posłuży spełnieniu funkcji organizowania. Jest to podstawowy warunek ponieważ nigdy nie można planowania poprzedzać organizowaniem.

Organizowanie w sensie wynikowym to stworzenie koniecznych i niezbędnych struktur (organizacji, instytucji), określenie ich misji szczegółowych, przydzielenie środków, a także ich stanów liczbowych i materialnych o różnych stanach funkcjonowania państwa.

Ważną i coraz ważniejszą rolę spełnia funkcja motywowania, bowiem na poziomie centralnym (planistycznym) kreuje się politykę podatkową, budżetową, inicjuje i tworzy prawo państwowe, a więc wszelkie instrumenty, dzięki którym:

- określa się kompetencje i obowiązki;
- ustala więzi i wywołuje zachowania służące realizacji celu;
- zyskuje zwolenników i uaktywnia (także poprzez edukację) społeczną aktywność.

Rola organów nadrzędnych w pełnieniu funkcji kontrolnej spada wraz z demokratyzacją życia społecznego. Szczególnie, gdy jest to kontrola w znaczeniu nieobcym polskiej rzeczywistości. Generalizując problem można przyjąć, że kontrolowanie na tym poziomie zarządzania służy sprawdzeniu wykonania zaleceń określonych w etapie planowania strategicznego, nie niżej.

Poziom zaś centralny zajmuje się kontrolą dostosowania wszystkich podmiotów reagowania kryzysowego do przyjętych i zaplanowanych procedur działania. Posiada on jednocześnie możliwość wywierania nacisku administracyjnego na poszczególnych uczestników procesu.

Rezultatem kontroli jest zweryfikowany plan strategiczny i plany operacyjne z ich rzeczowymi i czynnościowymi elementami.

Reasumując, funkcje zarządzania w sytuacjach kryzysowych to w rzeczywistości elementy zarządzania, będące ciągiem zmian w następujących po sobie lub zachodzących na siebie chwilach (momentach czasu), wyróżnione jako pewna całość⁵⁰.

⁵⁰ Zob. L. Krzyżanowski, *Podstawy...* wyd. cyt., s. 121

Jak owe funkcje są realizowane przez odpowiedniki organów będących w polu naszego zainteresowania (kierownictwo polityczne, naczelne dowództwo i sztab SZ oraz pewne organa terytorialne) prześledzimy na podstawie rozwiązań innych państw i rozwiązań w NATO.

b. Zarządzanie kryzysowe w innych państwach – przykłady rozwiązań szczebla państwowego

Wiele państw na co dzień boryka się z problemami natury kryzysowej. Jedne są w tej kwestii mniej zaś inne bardziej zaawansowane.

Należy podkreślić, że z uwagi na więzi państw zachodnich z sojuszem NATO⁵¹, dość szybko i sprawnie rozwiązano problem zarządzania w sytuacji kryzysów polityczno-militarnych. Sprawdzianem tego i solidną podstawą był konflikt w Zatoce Perskiej i wydarzenia w byłej Jugosławii. Jednak wszyscy członkowie Sojuszu mają swoje narodowe, specyficzne cechy i właściwości, raz – z uwagi na porządek prawny, zaś innym razem – ze względu na narodowy charakter interesów i sposobów ich osiągania.

Inna sfera kryzysów dotyczy zdarzeń nadzwyczajnych o charakterze niekonfliktowym. Wiele z nich (katastrofy ekologiczne, epidemie, głód itd.) angażuje społeczności wielu państw. Jednak na ogół każde państwo na swój sposób i we własnym zakresie musi radzić sobie z własnymi problemami, korzystając jedynie z międzynarodowej pomocy humanitarnej.

Wśród różnych suwerennych rozwiązań dostrzec można prawidłowości natury ogólnej, które potwierdzają ich uniwersalny charakter.

W sferze rozwiązywania kryzysów o charakterze konfliktowym dostrzega się istnienie podobnej wykładni problemu zarządzania, której źródłem są porozumienia sojusznicze. Takie podejście pozwala na łatwe i logiczne rozwiązywanie sytuacji kryzysowych szczególnie, gdy czynią to połączone siły NATO.

Kolejna prawidłowość dotyczy działania administracji państwowej, w myśl zasady, że musi ona realizować swe „władztwo” w imię interesów i wartości o znaczeniu fundamentalnym dla państwa jako całości. Władza administracji istnieje zatem na każdym poziomie - od centralnego aż po gminny, gdyż na każdym spełnia się określany zakres odpowiedzialności za funkcjonowanie tak wielkiej organizacji, jaką jest państwo.

Systemy zarządzania określają jednoznacznie odpowiedzialność i kompetencje decydentów na poszczególnych szczeblach, zawierają konkretne procedury działania, zasady reagowania, udzielania pomocy itd., to kolejna prawidłowość.

Powszechną zasadą stało się przeniesienie idei zapobiegania i przeciwdziałania wojnie na zapobieganie i przeciwdziałanie sytuacjom kryzysowym. Przejawia się to m.in. w:

⁵¹ Więzy bezpośrednie (członkowie NATO); więzi pośrednie (partnerzy PłP, członkowie UE).

- zasadzie: ***jak najmniej nowych organów i zmian, jak to tylko możliwe;***
- ciągłości władzy (kompetencji i odpowiedzialności);
- systemowej (holistycznej i kompleksowej) ocenie zagrożeń⁵²;
- permanentnej pracy organów władzy nad problemami bezpieczeństwa;
- przyjęciu zasady wyrażonej przez Sekretarza Generalnego NATO *Przetwarzanie naszej populacji i nasz sposób życia, to co jest wszystkim w obronie totalnej*;
- kolektywnej odpowiedzialności wszystkich członków rządu za działalność polityczną i podjęte decyzje, włącznie – z obroną tychże decyzji⁵³;
- politycznej kontroli, a więc w zabezpieczaniu całokształtu współdziałania organów, którym powierzono misje w ramach reagowania kryzysowego⁵⁴;
- połączeniu działań dyplomatycznych z ekonomicznymi i militarnymi.

Należy też podkreślać dość istotny fakt. Państwa zachodnie stosują dwie zasadnicze procedury reagowania kryzysowego i konsekwentnie zarządzania w sytuacjach kryzysowych. Jedne z nich dotyczą państwa jako całości głównie, gdy chodzi o kryzysy o podłożu konfliktowym, a wężej – polityczno-militarnym. Drugie zaś wiążą się z kryzysami niekonfliktowymi, a głównie katastrofami technicznymi i klęskami żywiołowymi. W pierwszym przypadku całe sprawstwo działań (decyzje, kierowanie, środki i nakłady) ma swoje źródło na szczeblu kierownictwa politycznego. W drugim – proces ma charakter oddolny i zaczyna się decyzjami i działaniami tam, gdzie doszło do katastrofy lub klęski.

Najważniejsze rozstrzygnięcia w sferze zarządzania kryzysowego⁵⁵ zapadają na forum ciał ustawodawczych. Jednak decyzje tych ciał (kongres, zgromadzenie narodowe, parlament itp.) dotyczą najwyższej formy przejawiania się władzy państwowej. Ustawy dają delegacje organom wykonawczym (prezydent, rząd, premier) do tworzenia prawa państwowego na mocy rozporządzeń i dekrétów. Te właśnie organy państwowe pełnią funkcję kierownictwa politycznego w węższym znaczeniu. Im też i ich członkom funkcjonalnym powierza się zadanie zarządzania w sytuacjach kryzysowych, z zastrzeżeniem, że:

- w razie zagrożeń narodowych (w skali państwa) inicjacja działań następuje na poziomie kierownictwa politycznego;
- w razie zagrożeń prowincjonalnych (gmina, powiat, hrabstwo), a więc dotyczących zagrożeń niekonfliktowych, rozpoczęcie działań zależy od decyzji władz szczebla najniższego⁵⁶.

W większości państw funkcjonują rady, komitety, gabinety lub komisje obrony ds. nadzwyczajnych, bezpieczeństwa itp. Są to **ciała kolegialne o pomniejszo-**

⁵² Holizm – badanie zjawisk jako całości; kompleksowość – ujawnianie równorzędnych sprzężeń i relacji wewnątrz zjawisk.

⁵³ W W. Brytanii, Francji i innych krajach alternatywą dla każdego ministra, który nie akceptuje decyzji gabinetu, rady obrony itp. Jest złożenie dymisji.

⁵⁴ Polityczną kontrolę określa się też jako polityczną koordynację.

⁵⁵ Terminu tego używamy zamiast „zarządzania w sytuacjach kryzysowych”.

⁵⁶ Oczywistą sprawą jest to, że mogą wystąpić warianty pośrednie, gdyż zależy od typu zagrożenia i towarzyszących mu okoliczności.

nym składzie wypracowujące decyzje w ćwiczeniu – zwykle – jednoosobowego kierownictwa politycznego. We Francji jest to Komitet obrony pracujący pod przewodnictwem premiera w wąskim składzie: doradcą tego komitetu jest szef Sztabu Sił Zbrojnych. Jeśli zaś problem przerasta kompetencje premiera, wówczas pod przewodnictwem Prezydenta Republiki obraduje (raz na tydzień lub częściej) Rada Obrony. Tutaj też szef Sztabu SZ pełni rolę doradcy ds. wojskowych.⁵⁷

W Danii taką rolę pełni Komitet Rządowy ds. Bezpieczeństwa, któremu przewodniczy premier. Komitet występuje również w ścisłym składzie.

W Wielkiej Brytanii rolę tę powierzono Gabinetowi Premiera, w RFN Federalnej Radzie Bezpieczeństwa, a w Finlandii – Radzie Państwa obradującej pod kierunkiem Prezydenta Republiki.

W rezultacie otrzymujemy regułę, że zarządzanie w sytuacjach kryzysowych powierza się wąskiemu gronu ministrów pod przewodnictwem kierownika politycznego w państwie lub jego pełnomocnego przedstawiciela (jak to jest we Francji). To kolegialne, osadzone na twardych podstawach prawnych ciało rządowe zajmuje się kreowaniem polityki antykryzysowej, ale i antywojennej, gdyż wszystkie problemy zagrożeń rozpatruje jeden organ.

W razie kryzysu komitet pracuje pod przewodnictwem premiera (lub jego odpowiednika) i wtedy określany jest jako **Komitet ds. Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych**. Jego praca jest cykliczna, a w razie potrzeby nieprzerwana, aż do „zaadoptowania” kryzysu do normalnego funkcjonowania państwa.

Pracę ww. komitetu obsługuje zwykle podkomitet na poziomie podsekretarzy stanu (wiceministrów)⁵⁸. W Danii jest to Podkomitet ds. Bezpieczeństwa, w W. Brytanii – Urząd Gabinetu Premiera.

Na czas kryzysu powołuje się też komitety branżowe (spraw zagranicznych, polityki informacyjnej, prawny, bezpieczeństwa wewnętrznego i inne).

Pracę komitetu i podkomitetów obsługują sekretariaty, centra sytuacyjne oraz inne stałe departamenty i biura rządowe i pozarządowe biorące udział w systemie zbierania i dystrybucji informacji.

W rezultacie powstał model tegoż systemu szczebla państwowego (patrz tabela 3 i zał. 15).⁵⁹

Funkcję decydowania w sytuacjach kryzysowych, na szczeblu państwowym, powierza się więc wąskiemu gronu ministrów (równorzędnych) ze składu rządu (równorzędnego). Pracę tego komitetu, stałego i zwykle takiego samego na czas pokoju, kryzysu i wojny, wspierają komitety branżowe zajmujące się koordynacją działań i wstępną „obróbką” zebranych informacji przez Centrum Sytuacyjne.

⁵⁷ Więcej szczegółów, W. Kitler, *Obrona narodowa Francji*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń-Warszawa 1997, s.106-110.

⁵⁸ Tę ideę wyrażał stały Zespół KSORM ds. kryzysowych powołany w Polsce.

⁵⁹ Por. E. Jendraszczyk, W. Kozłowski, *Zarządzanie ...* wyd. cyt., s.30.

pokoju, kryzysu i wojny, wspierają komitety branżowe zajmujące się koordynacją działań i wstępną „obróbką” zebranych informacji przez Centrum Sytuacyjne.

Tabela 3

MODEL ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO SZCZEBŁA PAŃSTWOWEGO

Nazwa organu	Skład i powierzone misje	System pracy
Komitet ds. zarządzania w sytuacjach kryzysowych	- premier i ministrowie w wąskim składzie; - kreowanie polityki; - zarządzanie państwem w sytuacji kryzysowej; - decyzje polityczne	- cyklicznie w czasie normalnym; - częściej lub non stop w razie kryzysu
Podkomitet szczebla wiceministrów - koordynacyjny	- stały przedstawiciel premiera i ministrów - koordynacja międzyministerialna	- w czasie normalnym częściej niż Komitet Rządowy - w czasie kryzysu non stop
Podkomitety branżowe: - spraw zagranicznych - prawny - polityki informacyjnej - ds. bezp. wewnętrz- nego - gospodarki, energii, finansów - obrony - inne	- koordynacja dyplomacji w związku z sytuacją nadzwyczajną; - koordynacja regulacji prawnych - koordynacja informacji rządowej - nadzór zagrożeń wewnętrznych - koordynacja misji sił zbrojnych - wg potrzeb	Na czas kryzysu „ „ „ „ „
Centrum sytuacyjne	- ciało stałe o stałej obsadzie personalnej - zbieranie, dystrybucja informacji - łączność (środki i obsługa) - utrzymanie obiektów pracy sztabowej - zabezpieczanie posiedzeń komitetów - zapewnienie współdziałania cywilno-wojskowego	- w czasie normalnym (w węższym składzie) - na czas kryzysu rozbudowywane o personel cywilny i wojskowy

Centra sytuacyjne, różnie określone w różnych państwach⁶⁰ występują na co dzień przy najważniejszych organach państwowych, głównie przy premierze, mini-

⁶⁰ W Danii są to sekcje i wydziały w poszczególnych ministerstwach; we Francji komórki kryzysowe

Zwykle jednak centra sytuacyjne w czasie normalnym są klasycznymi dyżurnymi służbami operacyjnymi wraz z obsługą łączności, sekcjami zabezpieczenia i obiegu informacji. Dopiero po pojawieniu się symptomów sytuacji kryzysowej centrum rozbudowuje się o specjalistów cywilnych i wojskowych zajmujących się bieżącą analizą danych, tworzeniu koncepcji prowadzenia operacji i obsługi komitetów rządowych.

Kontrowersje, jakie rodzi stan prawny w kwestii Naczelnego Dowódcy SZ nie występują w krajach zachodnich w tej skali jak w Polsce. Naczelne dowództwo nad siłami zbrojnymi powierza się jednoosobowemu przedstawicielowi kierownictwa politycznemu. W USA i Francji jest nim prezydent; w Danii, Szwecji czy W. Brytanii premier rządu; w Niemczech – kanclerz.

Naczelne dowództwo spełnia się w całości w czasie wojny. Jednak ma swoje przejawy także w czasie pokoju, szczególnie gdy państwo dysponuje siłami jądrowymi (USA, Francja, W. Brytania także Rosja).

W sytuacjach kryzysowych funkcja Naczelnego Dowódcy SZ realizowana jest – podobnie jak w sytuacjach normalnych – w wąskim zakresie. Za politykę wojskową (obrony), lecz nie obronną odpowiada minister (szef) obrony (spraw wojskowych, sił zbrojnych).

W kryzysach polityczno-militarnych rola ministra obrony wzrasta i staje się on obok ministra spraw zagranicznych najważniejszym członkiem Komitetu ds. zarządzania w sytuacjach kryzysowych.

Szef sztabu sił zbrojnych konsekwentnie, jak minister obrony – pełni ważną rolę jako organ planowania operacyjnego. Nie posiada jednak władzy administracyjnej, ale kompetencje koordynacyjne w sferze operacji sił zbrojnych. Jeden z uproszczonych modeli procedury zarządzania w sytuacji kryzysowej może wyglądać następująco:

1. Raporty centrów sytuacyjnych (komórek kryzysowych) z poszczególnych ministerstw i agend rządowych wpływają do centrum rządowego.

2. Centrum rządowe informuje gabinet premiera o zaistnieniu sytuacji zagrażającej interesom (bezpieczeństwu) państwa.

3. Szef gabinetu⁶¹ w trybie pilnym składa raport do premiera.

4. Premier zwołuje posiedzenie komitetu (Rządu, Urzędu) obrony, który staje się (obraduje jako) komitetem ds. zarządzania w sytuacjach kryzysowych w nieco zmienionym – zależnym od sytuacji – składzie.

5. Komitet ocenia (politycznie) sytuację, decyduje (a w rzeczywistości – daje premierowi prawo do decydowania) o podjęciu nadzwyczajnych kroków; wyznacza koordynatora.

6. Koordynator, zwykle minister obrony, powierza sztabowi sił zbrojnych przygotowanie operacji wojskowej w imieniu rządu (premera) .

7. Szef Sztabu Sił Zbrojnych przystępuje do planowania operacji.

⁶¹ Odpowiednikiem szefa gabinetu może być sekretarz stanu ds. zagrożeń nadzwyczajnych.

8. Plan otrzymuje akceptację władz (ministra obrony i premiera) po czym następuje faza jego realizacji, co się wiąże z oddaniem (przekazaniem) pełnomocnictw w ręce dowódcy wojskowego na teatrze działań.

Pominięto tu fazy działań dyplomatycznych i ekonomicznych, gdyż chodziło o wykazanie roli ministra obrony i szefa sztabu sił zbrojnych.

W NATO na zasadzie konsensusu stosuje się środki zapobiegawcze typu dyplomatycznego, ekonomicznego i militarnego (ściślejszemu wojskowemu).

Środki dyplomatyczne to głównie: oświadczenia rządowe kierowane do krajów wywołujących sytuacje konfliktowe, noty dyplomatyczne (pod tym samym adresem), inicjatywy na forum ONZ i OBWE, odwoływanie dyplomatów własnych i odesłanie dyplomatów kraju zagrożającego.

Środki ekonomiczne obejmują: ostrzeżenia w sferze handlu, wymiany towarów i usług, narzucanie świadczeń ilościowych i jakościowych, zrywanie lub wstrzymywanie realizacji umów, wstrzymywanie gwarancji rządowych, zaostrzenie kontroli celnej i inne.

Wreszcie środki wojskowe to: wzmożone konsultacje, wizyty, wymiana personelu, inspekcje, żądanie konsultacji itp.

Jeśli te i inne sposoby zawiodą następuje zgoda na użycie sił wojskowych w ramach tzw. **wojskowych opcji przeciwdziałania**. Są to m.in.: opcje zawierające polityczny efekt zapobiegawczy; opcje przeciwdziałające sytuacjom ryzykownym szerszej natury; opcje w ramach Środków Budowy Bezpieczeństwa i Zaufania Wojskowego (CSBM) i Założeń Kontroli Zbrojeń; obserwacja i śledzenie; gotowość (zwiększenie gotowości); powstrzymywanie; ograniczanie (na granicy użycia siły); wykonanie; deeskalacja⁶².

W razie wystąpienia sytuacji kryzysowych typu niekonfliktowego, a dotyczących zagrożenia w skali państwa idea zarządzania na szczeblu centralnym jest podobna. Jedyna różnica polega w zasadzie na zmienionej roli poszczególnych organów władzy i administracji.

Rolę koordynatora powierza się zazwyczaj ministrowi spraw wewnętrznych, który uzyskuje pełnomocnictwa do łączenia wszelkich działań instytucji rządowych i pozarządowych. Minister staje się rzeczywistym, jak jest formalnie w Niemczech, szefem obrony cywilnej kraju.

Kryzysy niekonfliktowe zaczynają się jednak na poziomie lokalnym. Na tym poziomie (gmina, powiat) rozpoczyna się faktyczne „życie” narodowego systemu zarządzania kryzysowego, przy założeniu, że jest to sytuacja kryzysowa w skali lokalnej, będąca zaledwie zdarzeniem – w skali państwa.

Rola organów zarządzania wyższego szczebla sprowadza się wówczas do pomocnictwa i wsparcia, gdy władze lokalne nie radzą sobie z problemem. Reagowanie w tego typu sytuacjach (katastrofy, klęski, awarie) ma charakter relacji

⁶² Zob. E. Jendraszczyk, W. Kozłowski, *Zarządzanie ...*, wyd. cyt., s.39.

łańcuchowej od gminy, poprzez wspólnotę gmin, powiaty, regiony, na szczęblu centralnym kończąc⁶³.

Obowiązuje więc **zasada scentralizowania kierunku działania i koordynacji a zdecentralizowania wprowadzania w życie i reagowania**.

Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych zaczyna się więc, gdy organ polityczny orzeka o konieczności podjęcia nadzwyczajnych działań wówczas, gdy sytuacja jest na tyle poważna, że zagraża interesom i celom strategicznym strony zagrożonej kryzysem (w interesującym nas przypadku – państwa, ale też i szczębla gminy, gdy mamy na myśli klęski i katastrofy).

Uruchomienie procesu zarządzania kryzysowego oznacza wdrożenie w życie (po modyfikacji lub bez) lub przyjęcie nowych planów operacyjnych działania. Planów, które uwzględniają możliwy charakter zagrożeń, możliwy scenariusz reakcji oraz misje i funkcje jego realizatorów.

Zatem, zarządzanie w sytuacji kryzysowej (służy zwróceniu kierunku działania na uniknięcie skutków rozwijającej się sytuacji, ich złagodzenie i usunięcie ich przyczyn oraz przywrócenie stanu normalnego).

System zarządzania kryzysowego ma swoje stałe i doraźne elementy, które nie są lub raczej nie są, czymś szczególnym i dodatkowym w systemie zarządzania państwem, zgodnie z zasadą ciągłości władzy i odpowiedzialności.

Procedury zarządzania kryzysowego polegają na zdobywaniu, dystrybucji i ocenie informacji (organy informacyjne stałe); analizie sytuacji (organy sztabowe, zawężone, stałe); określaniu (identyfikacji) celów, które mają być osiągnięte (w czasie - normalnym organy władzy, w czasie kryzysu - ich ściśle przedstawicielstwa); wybraniu i wdrożeniu opcji działania (ściśle przedstawicielstwo – komitet oraz minister koordynator); analizie skutków reakcji i odbudowie.

c. Wstępna koncepcja systemu zarządzania kryzysowego

Wszystkie dotychczasowe dociekania posłużyły nam do stworzenia modelu zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych. Rezultaty wielu badań doprowadziły do wniosku, że: obowiązuje zasada ciągłości i niezmienności władzy (kompetencji) i odpowiedzialności za bezpieczeństwo państwa i jego funkcjonowanie we wszystkich okolicznościach⁶⁴; w czasie zagrożeń konfliktowych, których

⁶³ Ważne jest, aby odróżniać procedury stanu normalnego od procedur kryzysowych. Wszystko to, co realizowane jest siłami, które na co dzień mają zadanie nieść pomoc w razie awarii, katastrofy, kolizji, pożarów itp., w ramach ich obowiązków statutowych i budżetu wchodzi w zakres tzw. bezpieczeństwa obywateli. Wszystko zaś, co przekracza normalne („pokojoye”) procedury, wspomaga mobilizacji sił i środków i podjęcia nadzwyczajnych kroków. Jest zarządzeniem (szerzej-reagowaniem) kryzysowym. Zob. J. Płoskonka, S. Prutis, *Proponowany model system zarządzania w sytuacjach kryzysowych*, materiał na seminarium w Instytucie Spraw Publicznych, Warszawa 1997, s.6-7 na prawach maszynopisu.

⁶⁴ Zob. B. Tarasiuk, A. Carnecki, W. Suwiński, *Kierowanie obronnością państwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny*. Materiał studyjny, Warszawa 1998, s.14; St. Koziej, *Miedzy pokojem a wojną*, Polska Zbrojna nr 33, 22 sierpnia 1997, s.21

bezpośrednim lub pośrednim podmiotem jest państwo, zainicjowanie reagowania kryzysowego następuje na mocy decyzji kierownictwa politycznego państwa, czyli rządu lub jego odpowiednika; w czasie zagrożeń niekonfliktowych reagowanie zaczyna się na szczeblu podstawowym (granicy) zaś, gdy osiągają skalę zagrożeń narodowych – główną rolę przejmują władze państwowe; kierowanie (zarządzanie) w sytuacjach kryzysowych jest elementem kierowania obroną narodową rozumianą najkrócej jako całokształt działalności państwa mająca na celu zapobieganie, przygotowanie się i odparcie (przeciwstawianie się) wszelkich zagrożeń godzących w bezpieczeństwo narodowe, a także przywrócenie bezpiecznych warunkach bytu i rozwoju (zob. zał. 16).

Kierowanie obroną narodową, odbywa się w systemie obejmującym wszystkie organy władzy i administracji z przypisanymi im ustawowo kompetencjami i obowiązkami, a także infrastrukturą zapewniającą warunki funkcjonowania tych organów przy zachowaniu reguł porządkujących ich wzajemne relacje.

Pewną, znaczącą dzisiaj część systemu kierowania obroną narodową stanowi podsystem kierowania (zarządzania) w sytuacjach kryzysowych, mówimy tu jednak o sensie funkcjonalnym systemu, gdzie podstawę jego opisu stanowią odpowiedzi na pytania:

- jakie funkcje i procesy realizowane są w systemie?
- jakie jest zachowanie systemu w danych warunkach?
- jaka jest organizacja realizacji funkcji systemu?
- jaki powinien być pożądany przebieg procesów w systemie?⁶⁵

W rezultacie stosowania podejścia funkcjonalno-strukturalnego do opisu systemu zarządzania kryzysowego stwierdzimy, że przedmiotem rozważań są te same organy władzy i administracji, na których odwzorowano funkcje i procesy systemu przestrzenno-czasową organizację jego funkcjonowania i dynamikę, które zaangażowane są w kierowanie obroną państwa w czasie wojny, a także na etapie przygotowań czasu pokojowego.

Przedsięwzięcia przygotowawcze wiążą się ściśle z będącymi ich rezultatem i kontynuacją, działaniami w ramach reagowania kryzysowego, jak i w czasie wojny. Nie może być zatem rozdziału i odrębności organów odpowiedzialnych za tę materię.

Uwzględniając dokonaną wcześniej ocenę stanu zarządzania kryzysowego w Polsce możemy stwierdzić, że istnieje zasadniczy dylemat (potrzeba wyboru) w rozstrzygnięciu o tym, które organy i w jakim zakresie powinny pełnić role zasadnicze, a które pomocnicze.

⁶⁵ Por. P. Górski, *Zastosowanie ...*, wyd. cyt., s. 23.

Problemy z tym związane dotyczą:

1. Konieczności uporządkowania struktury zarządzania w odniesieniu do wszystkich zagrożeń nadzwyczajnych i wyboru pomiędzy jednością (właściwą rozwiązaniom w innych państwach) a rozdziałem kompetencji do każdej grupy zagrożeń z osobna⁶⁶.

2. Zapewnienia ekonomiczności działań poprzez niemal bezinwestycyjne „porządki” w sferze zarządzania, zapewniające racjonalne wykorzystanie wszelkich dostępnych zasobów, przy zapewnieniu staranności w tworzeniu procedur reagowania kryzysowego.

3. Nadania jednemu ciału kolegialnemu uprawnień do konstruowania, przygotowywania i użycia systemu reagowania kryzysowego w imieniu prezydenta, premiera i rządu.

4. Określenia ścisłego grona przedstawicieli rządu wraz z nadaniem im kompetencji koordynacyjnych w zakresie niezbędnym do realizacji zadań reagowania kryzysowego.

5. Odejścia od specjalizacji różnych ciał kolegialnych na poziomie nadrzędnego systemu kierowania na rzecz różnych zagrożeń narodowych.

Funkcje i zadania kierownictwa politycznego w RP

W polskim systemie ustrojowym kierownictwem politycznym, z uwagi na przyznane im uprawnienia, określimy organa ustawodawcze (Sejm i Senat), Prezydenta RP, premiera i rząd.

Funkcje Sejmu i Senatu reguluje Konstytucja RP i od woli tych organów zależy spełnienie wymogu uporządkowania systemu zarządzania. Jednak także w tych ciałach dostrzega się brak istnienia komisji ds. bezpieczeństwa państwa. Komisji, która mogłaby inicjować prace Sejmu (lub Senatu) w tej materii, czuwając nad zachowaniem jednności działań państwa⁶⁷.

Istotną rolę Konstytucja RP powierza Prezydentowi państwa, który (...) **stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa (...), jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych RP**, a także dysponuje prawem inicjatywy ustawodawczej. Prezydent wreszcie na wniosek Rady Ministrów wprowadza stan wyjątkowy lub wojenny, na części albo na całym terytorium państwa.

Wprowadzenie stanu wyjątkowego przez Prezydenta RP wiąże się ściśle z reagowaniem kryzysowym głównie, gdy ów kryzys bezpośrednio dotyczy państwa. To uprawnienie Prezydenta (jak i wprowadzenie stanu wojennego) nadaje mu rangę niemal jednoosobowego kierownika politycznego w państwie.⁶⁸

⁶⁶ Por. materiał BBN, *System kierowania ...*, wyd. cyt., s. 5; M. Kowalewski, K. Teresiak, *Perspektywiczny model systemu obronnego państwa „KIERUNKI”*. *Moduł kierowania*, AON, Warszawa 1992, s. 5.

⁶⁷ Pamiętajmy też i o tym, że Sejm ratyfikuje znaczną część umów międzynarodowych, w tym w sferze porozumień pokojowych, sojuszków, układów politycznych, obciążeń finansowych państwa itd. (art. 89 konstytucji RP, s. 17).

⁶⁸ Ważne jest tu także mianowanie Naczelnego Dowódcy SZ, lecz nie przewiduje się tego uprawnienia na czas sytuacji kryzysowej.

Radzie Ministrów Konstytucja RP (w rozdziale VI) nadaje m.in. uprawnienia do:

- prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej RP;
- zapewnienia wykonania ustaw;
- uchwalania projektu budżetu państwa (kieruje jego wykonaniem);
- zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego;
- zapewniania bezpieczeństwa zewnętrznego państwa;
- sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju.

Na czele Rady Ministrów stoi Prezes Rady Ministrów (premier), który jest jednoosobowym reprezentantem uprawnień Rady Ministrów.

Nie można wreszcie pominąć roli ministrów, którym Konstytucja i ustawy powierzają kierowanie określonymi działami administracji rządowej. Biorąc jednak pod uwagę fakt, iż zakładamy jednomyślność członków rządu w kontekście przyjętych decyzji przez ściśle ciała kolegialne w sferze bezpieczeństwa, samodzielność polityczna ministrów będzie jednak całkowicie ograniczona.

W obecnym stanie prawnym w RP kierownictwo polityczne w sferze zarządzania kryzysowego rozkłada się pomiędzy Sejm i Senat, Prezydenta RP oraz Radę Ministrów z premierem na czele (zob. zał. 17) przy założeniu, że obecny stan prawny rzeczywiście sankcjonuje istnienie systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych.

Uwzględniając założenia i zasady zarządzania w sytuacjach kryzysowych można przyjąć istnienie kilku modeli systemu nadrzędnego, po uwzględnieniu niezbędnych korekt (scenariuszy rozwojowych).

Wariant I (wymagający istotnych regulacji).

Zgodnie z postanowieniami Konstytucji RP przestaje funkcjonować Komitet Obrony Kraju. Jego miejsce „zajmuje” Rada Gabinetowa⁶⁹, którą ustawodawca wyposaża w uprawnienia organu ds. bezpieczeństwa i obronności państwa. Postulat ten wymaga, aby organ ten przejął funkcje organu nadrzędnego w sferze wykonawczej polityki bezpieczeństwa i obronności.

Obradom i pracom Rady przewodniczy Prezydent, który staje się jednoosobowym „kierownikiem politycznym”. Rada przyjmuje uchwały, które obowiązują wszystkich aktorów systemu zarządzania. Ustawodawca musiałby tę rangę uchwał Rady podkreślić w stosownej ustawie⁷⁰.

Uchwały Rady jako decyzje polityczne stanowią podstawę prac i działań Rady Ministrów i jej Komitetów,⁷¹ głównie Komitetu Rady Ministrów ds. Bezpieczeństwa Państwa (KRM ds. BP).

⁶⁹ Dalej „Rada”.

⁷⁰ Mało prawdopodobne jest, aby Rada mogła wydawać rozporządzenia.

⁷¹ Ideałem byłoby, gdyby Rada Ministrów obradowała pod przewodnictwem Prezydenta, bez niego zaś byłaby rządem (- model francuski).

W skład Komitetu RM ds. BP wchodziłyby odpowiednie podkomitety; np.:

- Podkomitet RM ds. Przygotowań Obrony Narodowej;
- Podkomitet RM ds. Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych;
- Podkomitet RM ds. Obronnych.

Wszystkie te podkomitety stanowią formalnie to samo ciało co KRM ds. BP, lecz o ich istocie przesądzałby tylko charakter prowadzonych prac i działań w konkretnej sytuacji (stanie) państwa.

Prace Rady Gabinetowej obsługuje Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, jako jej sekretariat i organ merytoryczny.

Prace KRM ds. BP obsługuje zmodyfikowany na bazie Departamentu Spraw Obronnych RM – Sekretariat Komitetu RM ds. BP lub krócej Sekretariat Obrony Narodowej, jako organ merytoryczny (także na rzecz RM)⁷².

Funkcje sztabowe poszczególnych podkomitetów pełniłyby sztaby powołane na bazie interdyscyplinarnych zespołów i rozwijane przy Urzędzie Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności w MSWiA oraz Sztabie Generalnym w MON. Konsekwentnie stworzone zostają centra sytuacyjne w MSWiA, MON, MSZ i innych ministerstwach wg potrzeb. Ideę tego modelu ilustruje zał. 18.

Wariant II (uzupełniający obecny stan rzeczy)

Ograniczona rola Prezydenta RP sprowadza się do przewodniczenia Radzie Gabinetowej i Radzie Bezpieczeństwa Narodowego, które nie mają innych uprawnień niż te, które przewiduje Konstytucja RP. Posiedzenia i prace obydwu ciał mają możliwość wywierania wpływu na organy władzy (głównie Radę Ministrów), lecz bez mocy obowiązującej.

Na wypadek kryzysu Prezydent zwołuje posiedzenie rad, lecz tylko w celu wywierania osobistej presji na członków rządu do podjęcia stosownych działań. Z brzmienia Art. 230 Konstytucji, wynika iż może wprowadzić – na wniosek Rady Ministrów - stan wyjątkowy . Treść owego artykułu sprawia, że może to się stać także w razie kryzysu konfliktowego, jak i niekonfliktowego.

Tymczasem RM może wprowadzić stan klęski żywiołowej i proponować wprowadzenie stanu wyjątkowego i wojennego. Decyzją ustawodawcy wprowadzone zostają ustawy o stanach nadzwyczajnych, które wyraźniej interpretują sytuacje wprowadzenia stanów nadzwyczajnych.

Do czasu wprowadzenia któregoś ze stanów nadzwyczajnych główny wysiłek działań spoczywać będzie w rękach władz terytorialnych, którym ustawodawca da upoważnienie do podejmowania kroków nadzwyczajnych na danym obszarze.

Główną rolę w sytuacjach kryzysowych pełni Rada Ministrów bo, albo wprowadza stan nadzwyczajny, albo wnioskuje jego wprowadzenie, gospodaruje budżetem i zasobami, może wydawać rozporządzenia i – wreszcie – sprawuje bez-

⁷² Pełniłby jednocześnie funkcję sztabu połączonego.

pośrednie kierownictwo nad Siłami Zbrojnymi, Policją, Państwową Strażą Pożarną, Obroną Cywilną itd.

Przy RM pracują komitety, odpowiednio do zasadniczych dziedzin państwowych, w tym:

- Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów (KSORM);
- Komitet RM ds. Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych (KRM ds. Z w SK).

KSORM obarczony zostaje zadaniami związanymi z obroną państwa, a w tym:

- a) przygotowaniem projektów rozwiązań legislacyjnych regulujących kierowanie państwem w czasie „W”;
- b) koordynowaniem działań organów rządowych w czasie wojny;
- c) planowaniem zadań sektora cywilnego i wojskowego w czasie wojny.

Posiedzeniom Komitetu przewodniczy premier, co zapewnia jedność działań organu kolegialnego z działaniami rządu.

Decyzją RM (lub Zarządzeniem Prezesa RM) zmienia się właściwości i kompetencje KRM ds. Z w SK ustalone w kwietniu 1998 roku⁷³. Zgodnie ze zmianami przewodniczącym Komitetu zostaje premier, zaś do jego składu wchodzi wicepremier – Minister Finansów.

W rezultacie zmian obydwie Komitety mają niemal ten sam skład lecz inne funkcje i zadania, KSORM rozwiązywałby problemy związane z obronnością, a KRM ds. ZwSK problemy natury kryzysowej.

Pracę Komitetów obsługują odpowiednio:

- a) KSORM – Minister Obrony Narodowej poprzez ministerstwo i jego departamenty i Sztab Generalny.
- b) KRM ds. ZwSK – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poprzez zmieniony organizacyjnie i funkcjonalnie organ wykonawczy Szefa Obrony Cywilnej Kraju.

Model ten ma wiele wad, lecz jedną zaletę. Jest nią uproszczenie systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych wraz z zapewnieniem bezkonfliktowego przepływu informacji pomiędzy MON a MSWiA (Zob. zał. 19).

Wariant III (idealny)

Decyzją ustawodawcy wprowadzono poprawki do Konstytucji RP głównie po to, by dokonać korekt dotyczących ustroju organów władzy wykonawczej i stanów nadzwyczajnych.

W rezultacie zmian Radę Ministrów stanowi rząd obradujący pod kierownictwem Prezydenta RP. Pomniejszany (ściśły) skład RM staje się Radą Gabinetową. Rada ta pełni funkcję najwyższego organu kolegialnego – Rady ds. Bezpieczeństwa Państwa, przy Prezydencie RP.

⁷³ Zarządzenie Prezesa RM z dnia 15 kwietnia 1998r. w sprawie Komitetu Rady Ministrów ds. Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 1998.

Wykonaniem polityki bezpieczeństwa zajmuje się rząd pod przewodnictwem premiera. Również z tego składu wydziela się wąskie grono członków rządu, które obradując pod przewodnictwem premiera stanowi Komitet RM ds. Bezpieczeństwa Państwa, w rzeczywistości – Rada prezydencka bez udziału Prezydenta państwa.

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego staje się Sekretariatem Obrony Narodowej obsługującym merytorycznie i technicznie Radę i Komitet, a jednocześnie rozpatrującym węzłowe problemy bezpieczeństwa państwa (oczywiście merytorycznie) przypisane dotąd Ministrom: Obrony Narodowej, Spraw Wewnętrznych i Administracji i Spraw Zagranicznych.

Sekretariatem kieruje Sekretarz Obrony Narodowej w randze Sekretarza Stanu w kancelarii premiera.

Minister Obrony Narodowej staje się Ministrem Obrony (Sił Zbrojnych) i odpowiada za realizowanie polityki wojskowej.

MSWiA staje się, w czasie kryzysu lub wojny, szefem obrony cywilnej kraju. Ideę modelu idealnego przedstawia załącznik 20.

Urząd Szefa Obrony Cywilnej Kraju pełni rolę rządowej agencji (urzędu) ds. zagrożeń niekonfliktowych (cywilnych) i koordynuje zagadnienia ochrony ludności.

*

Przedstawiliśmy trzy modele nadrzędnego systemu kierowania bezpieczeństwem państwa, na który nakłada się jedynie funkcjonalnie różny system zarządzania w sytuacjach kryzysowych. Każdy z nich wymaga pewnych lub znaczących zmian w Konstytucji i innych aktach prawa państwowego. Żadnego z nich nie uznajemy za najlepsze, jednak we wszystkich trzech przypadkach pojawiają się lepiej lub gorzej uzasadniane zalety.

Za najbardziej prawdopodobny, bo wymagający najmniejszych zmian, uznać można model II z zastrzeżeniem niezbędnych usprawnień. Model ten jednak nie będzie pozbawiony sporów kompetencyjnych i merytorycznych komplikacji w sytuacji, gdy prezydent i premier (rząd) reprezentować będą konkurujące ze sobą obozy polityczne. Jego modyfikację stanowiłby model I.

Idealny model III to taki stan systemu zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych, w którym wzrasta i ujawnia się rola jednoosobowego przywódcy politycznego - prezydenta RP. Rząd zaś byłby rzeczywistym organem wykonawczym w sferze bezpieczeństwa poprzez swoje merytoryczne i funkcjonalne przedstawicielstwa w postaci Komitetu i jego podkomitetów.

ZAKOŃCZENIE

Już od kilku lat, jesteśmy świadkami znamiennych procesów systemie ustrojowym państwa polskiego. Najpierw reforma centrum administracyjnego i gospodarczego, potem uchwalenie nowej Konstytucji RP i wreszcie – reforma samorządowo-administracyjna kraju, uwieńczona wprowadzeniem ustaw o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie, o samorządzie powiatowym i innymi nader istotnymi aktami prawa państwowego. Obserwujemy jednak znaczne opóźnienie procesów legislacyjnych i organizacyjnych w sferze bezpieczeństwa państwa, przy zastrzeżeniu, że jedyny postęp ma miejsce w dziedzinie tzw. bezpieczeństwa cywilnego.

Świadomość mnożenia się zagrożeń natury niekonfliktowej (wężej – niemilitarnej), wywołana tragedią lipcowej powodzi w 1997 roku, spowodowała podjęcie szerokich kroków w celu stworzenia systemu zapobiegania i przeciwdziałania im. Wiele z tych działań ma miejsce w swoistym oderwaniu od najgroźniejszych w skutki zagrożeń konfliktowych, a głównie polityczno-militarnych. Rezultatem takiego podejścia staje się organizowanie państwa (systemów kierowania, działania i finansowania) w oderwaniu od rzeczywistego systemowego charakteru zagrożeń bezpieczeństwa szczebla narodowego, regionalnego i lokalnego. Dzisiaj – jak nigdy dotąd – państwo tej wielkości co Polska nie może sobie pozwolić na tworzenie dwóch odrębnych systemów bezpieczeństwa: cywilnego i militarnego. Nakłady finansowe, tworzone rezerwy i systemy działania powinny być zorganizowane w taki sposób, aby zarówno w czasie pokoju, kryzysu jak wojny służyły jednemu celowi – zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego, którego wyrazem jest zarówno niezagrożony byt państwowy, jak i bezpieczne i akceptowalne społecznie warunki przetrwania ludności w sytuacjach nadzwyczajnych.

Cel ten można osiągnąć po przyjęciu zasady ciągłości odpowiedzialności i kompetencji każdego podmiotu państwowego (organu władzy, przedsiębiorcy i obywatela) we wszystkich stanach funkcjonowania państwa i różnych ich odmianach. Zasada ta od wielu już lat jest wpisana w byt narodowy wielu demokracji zachodnich i realizuje się poprzez dysponowanie wszelkimi zasobami państwa i społeczeństwa (mamy tu na myśli m.in. organizacje pozarządowe, kościoły i wyznania) w celu przeciwstawienia się wszelkim zagrożeniom bytu narodowego.

Wspomnijmy raz jeszcze austriacką definicję obrony narodowej **obrona narodowa – to suma wszystkich cywilnych i wojskowych zabezpieczeń i środków przeciwdziałających zagrożeniu kraju.**

W tym duchu powinny zmierzać prace legislacyjne i organizacyjne w Polsce, aby stworzyć system działań państwa, służący zapobieganiu i przeciwstawieniu się zagrożeniom bezpieczeństwa narodowego i ich skutkom, będący sumą misji i zadań realizowanych przez wszystkie cywilne i wojskowe podmioty państwa.

Pośród celów szczegółowych powinno się znaleźć:

1. Stworzenie interdyscyplinarnego systemu przeciwstawienia się wszelkim zagrożeniom bytu narodowego i ich skutkom.

2. Wprowadzenie zasady powszechnego udziału wszystkich struktur państwowych i pozarządowych (z obcokrajowcami włącznie) w tworzeniu zasobów Obrony Narodowej.

3. Gruntowna przebudowa systemu prawnego gwarantująca uporządkowanie i ujednolicenie zarządzania Obroną Narodową i traktowanie wszystkich cywilnych i wojskowych zasobów państwa, jako jej równoprawnych narzędzi.

4. Wprowadzenie na szczeblu państwowym i terytorialnym jednolitych reguł i procedur działania w sferze ON.

5. Dostosowanie organizacji państwa w celach obrony narodowej do potrzeb wynikających z reformy ustrojowej państwa, integracji ze strukturami zachodnimi oraz charakteru wyzwań i zagrożeń współczesności.

Jedną ze sfer uniwersalizacji zagadnień obrony narodowej staje się system reagowania kryzysowego. System, który wyróżniamy na tym samym układzie elementów co system obronny państwa z tą – w zasadzie – jedyną różnicą, że dzieje się to w innym, niż wojenny, stanie państwa. Kuriozalnym dowodem postępu w materii obrony narodowej stało się rozporządzenie Rady Ministrów z 1998 roku w sprawie rezerw państwowych⁷⁴, w myśl którego rezerwy tworzone dotychczas na czas wojny mogą być zwalniane w czasie klęsk i katastrof w czasie pokoju, z pominięciem długiej procedury uzgodnień i zezwoleń.

Bardzo istotną materią reagowania kryzysowego jest funkcjonalność jego istotnej części tj. podsystemu zarządzania. Nadal nie wiadomo, jak i na jakich zasadach będzie on funkcjonował, ze szczególnym podkreśleniem rozwiązań na szczeblu centralnym.

Międzynarodowe ćwiczenia, w których Polska bierze udział, dowodzą ciągłych zaniedbań w tej materii. Komitety Rady Ministrów tworzone są bez uwzględnienia realiów prawa państwowego, a głównie bez zrozumienia delikatnej materii reagowania kryzysowego i czynników wpływających na taką a nie inną jej postać.

Brakuje nadal najważniejszych ustaw regulujących sferę bezpieczeństwa, a głównie w sprawie: zagrożeń narodowych; stanów nadzwyczajnych; organizacji państwa w celach obrony narodowej; o powinnościach obronnych i służbie narodowej; o kompetencjach i odpowiedzialności organów państwowych itd.

Można jednak podkreślić fakt wzrastającego poziomu świadomości organów władzy i obywateli o potrzebie pilnych zmian w sferze obrony narodowej, a w tym reagowania kryzysowego.

Uczestnictwo w wielu, i różnej natury, przedsięwzięciach pozwoliło autorowi na podjęcie tematu zarządzania w sytuacjach kryzysowych i przedstawienie dotychczasowego dorobku w postaci niniejszego opracowania. Zdaję sobie sprawę z jego

⁷⁴ Pozwalam sobie na uproszczenie długiego tytułu tego rozporządzenia.

ułamności, zarówno z uwagi na złożoność przedmiotu rozważań, jak i na uwarunkowania natury subiektywnej. Zamiarem moim było raczej podzielenie się z czytelnikami swoimi uwagami, niż przedstawienie wiedzy w postaci podręcznika akademickiego. Jeśli choć w części udało mi się osiągnąć ten cel – czas poświęcony na przygotowanie tegoż studium mogę uznać za uczciwie wykorzystany.

BIBLIOGRAFIA

Wydawnictwa zwarte, artykuły i materiały seminaryjne:

1. *Analiza przypadku – stan kryzysowy podczas lipcowej powodzi w województwie wrocławskim*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1997.
2. *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, White House, 1996.
3. Balcerowicz B., *Wybrane problemy obronności państwa*, AON, Warszawa 1997.
4. *Biała Księga o Obronie Francji*, Paryż 1994.
5. Bocheński A., *Dzieje głupoty w Polsce*, Wyd. „Czytelnik”, Warszawa 1988.
6. Clarke M., *Charakterystyka zachowania się w kryzysie*, Bruksela 1995.
7. *Concept commun franco-allemand en matiere de securite et defense*, materiał informacyjny, Warszawa 1996.
8. *Ćwiczenie „CRISEX-98”*. Raport studyjny, DSO MON, Warszawa 1998.
9. *Defense nationale, Comité d'etudes de defense nationale*, Paris, avril 1996.
10. Dmowski R., *Budzenie energii narodowej w*: BudziŃto K., Pruszyński J., *Dla dobra Rzeczypospolitej*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1996.
11. Dokumentacja wstępna przebiegu działań ratowniczych prowadzonych w następstwie wybuchu gazu w budynku mieszkalnym w Gdańsku przy Al. Wojska Polskiego 39 w dniu 17 kwietnia 1995 r., KG PSP, Warszawa 1995.
12. *Encyklopedia Powszechna PWN*, wyd. trzecie, t. 4, Warszawa 1987.
13. *Funkcjonowanie państwa w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego*, tezy na seminarium, AON, Warszawa 1997.
14. Garnett J.C., *Bezpieczeństwo narodowe Wielkiej Brytanii po zimnej wojnie w*: *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe*, Fundacja Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 1997.
15. Gliński B., *Zapoznanie z aktami prawnymi regulującymi funkcjonowanie systemu ochrony ludności na wypadek zagrożeń czasu pokoju*, BSO URM, Warszawa 1997.
16. Gluckman A., *Nowe wojny totalitarne*, Defense nationale, Comité d'etudes de defense nationale, Paris, avril 1996.
17. Górski P., *Zastosowanie modelowania systemowego do opisu wybranych elementów Systemu Obronnego Państwa*, praca studyjna, AON, Warszawa 1998.
18. Grobicki A., *Niezwykłe katastrofy XX wieku*, Wyd., „Alfa”, Warszawa 1990.
19. Huntington S.-P., *Zderzenie cywilizacji*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza S.A., Warszawa 1997.
20. Jay A., *Machiawelli i zarządzanie*, PWE, Warszawa 1996.
21. Jendraszcak E., Kozłowski W., *Zachowanie w sytuacjach kryzysowych*, DSO MON, Warszawa 1997.
22. Kaczmarek W., Ścibiorek Z., *Przyszła wojna – jaka?*, Wyd. BUWiK, Warszawa 1995.
23. Kamiński H., *O prawdach żywotnych narodu polskiego w*: BudziŃto K., Pruszyński J., *Dla dobra Rzeczypospolitej*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1996.
24. Keller W.W., *Paradoks bezpieczeństwa międzynarodowego w*: *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe*, Fundacja Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 1997.

25. Kitler W., *Obrona narodowa Francji*, Wyd. „Adam Marszałak”, Toruń-Warszawa 1997; *Dylematy pojęciowe obrony cywilnej*, Zeszyty Naukowe AON nr 4, Warszawa 1998; *Obecny stan i perspektywy zarządzania kryzysami szczebla wojewódzkiego*, Zeszyty Naukowe AON nr 2, Warszawa 1998; *Reforma ustrojowa państwa a reagowanie kryzysowe*, Zeszyty Naukowe AON nr 1, Warszawa 1998;
26. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997.
27. Kopaliński T., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1968.
28. Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław 1982.
29. Korycki S., *System bezpieczeństwa Polski*, Warszawa 1994.
30. Kowalewski M., Teresiak B., *Perspektywiczny model systemu obronnego państwa „KIERUNKI”. Moduł kierowania*, AON, Warszawa 1992.
31. Krystek J., *Rola i zadania wojewódzkich komitetów obrony. Kompetencje wojewódów oraz ogólne zasady wykonywania zadań obronnych w województwie*, AON, BBN, Warszawa 1998.
32. Krzyżanowski L., *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, PWN, Warszawa 1994.
33. *Le petit Larousse*, LAROUSSE, Paris 1994.
34. Ludwiczak J., Wilczkowiak S., *Nadzwyczajne zagrożenia środowiska*, AON MOŚZNIL, Warszawa 1996.
35. Lutelmowski W.E., *System kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych. Zarządzanie kryzysowe*, BBN, Warszawa 1998.
36. *Mała encyklopedia PWN*, Warszawa 1996.
37. Marczak J., Pawłowski J., *O obronie militamej Polski przełomu XX-XXI wieku*, Bellona, Warszawa 1995.
38. Mayor F., *Konstruować pokój, unikać wojny*, Defense nationale, Comité d etudes de défense nationale, Paris, avril 1996.
39. Millon Ch., *Niezbędność ewolucji myślenia strategicznego*, Defense nationale, Comité d etudes de défense nationale, Paris, avril 1996.
40. Modrzewski A.F., *O poprawie Rzeczypospolitej, księga I. O obyczajach*.
41. *NATO Vademecum*, Bellona, Warszawa 1995.
42. *Ochrona ludności, wybrane zagadnienia*, Wyd., „firex”, Warszawa 1997.
43. Ordonnance n° 59-147 du 7 janvier portant organisation générale de la défense, Journal officiel du 10 janvier 1959, La Défense, SGDN, Paris 1993.
44. Płoskonka J., Prutis St., *Proponowany model systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1998.
45. *Podręczny słownik języka polskiego*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1957.
46. Powidzki A., *Przygotowanie społeczności lokalnej na wypadek awarii chemicznej w: Przegląd OC*, Warszawa 1997.
47. *Raport o stanie systemu przeciwdziałania, zwalczania i usuwania skutków nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska*, BBN, Warszawa 1997.
48. *Relations internationales et strategiques n° 13*, IRIS SAGIM, Paris 1994.
49. Roethlisberger E., *Nowe ludobójstwa*, Defense nationale, Comité d etudes de défense nationale, Paris, avril 1996.

50. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1997 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Dz.U. nr 95.

51. Rutkowski C., Kasprzewski A., *Siły zbrojne w sytuacjach kryzysowych „SZ-KRYZYS”*. Kryzys. Państwo w okresie kryzysu. Wojskowe aspekty sytuacji kryzysowej, AON, Warszawa 1996.

52. *Samoobrona Powszechna*, Zeszyt Problemowy TWO nr 4, Warszawa 1997.

53. Sienkiewicz P., *Teoria efektywności systemów kierowania*, tom 2, *Problemy efektywności działania*, Rozprawa habilitacyjna, ASG, Warszawa 1979.

54. Skorupka S., *Słownik frazeologiczny języka polskiego*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1985.

55. *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1979.

56. *Słownik synonimów*, MCR -spółka cywilna, Warszawa 1993.

57. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, BPiL MON, Warszawa 1996.

58. Święcicki J., *Ogólne zasady przygotowania sił i środków cywilnej służby zdrowia do ratowania życia i zdrowia ludzi w sytuacjach nadzwyczajnych i w czasie wojny*, AON MZiOS, Warszawa 1996.

59. Tarasiuk B., Czarnecki A., Suwiński W., *Kierowanie obronnością państwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, materiał studyjny, DSO MON, AON, Warszawa 1998.

60. Targowski A., *Nowy ład w: Obrona Polski dziś i jutro*, Bellona, Warszawa 1993.

61. Teodorowicz J., Bułka W., *Polityczno-strategiczne planowanie obronne w Rzeczypospolitej Polskiej na okres zagrożenia państwa i wojny*, AON, DSO MON.

62. Townsend R., *Jak zdobyć szklaną górę organizacji, czyli co robić, aby nie tłamsić ludzi nie hamować rozwoju*, Warszawa 1976.

63. Uchwała z dnia 27 kwietnia 1974 r. Nr 01/KOK, w sprawie wojewódzkich komitetów obrony.

64. Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Dz.U. nr 106.

65. Wróblewski R., *Podstawowe pojęcia z dziedziny bezpieczeństwa, strategii i sztuki wojennej*, AON, Warszawa 1993; *Strategiczna operacja obronna na obszarze kraju*, AON, Warszawa 1993.

66. Zarządzenie Prezesa RM z dnia 15 kwietnia 1998 r. w sprawie Komitetu RM ds. Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych, Kancelaria Prezesa RM, Warszawa 1998.

67. Zięba R., *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych w: Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe*, Fundacja Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 1997.

68. Zubek J., *Doktryny bezpieczeństwa*, AON, Warszawa 1992.

Artykuły prasowe:

1. *Birma niemiłe widziana*, Życie, 3.09.1997.

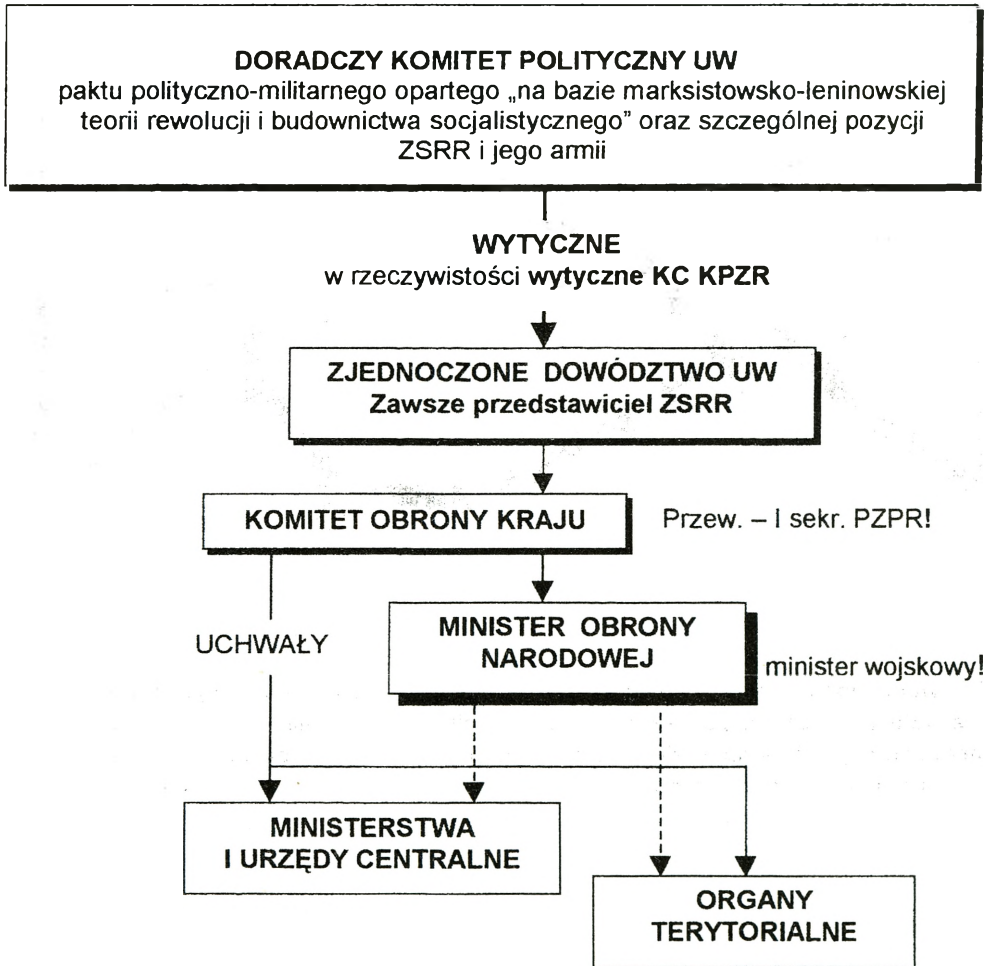
2. Foka K., *To nie awaria w Czernobylu, to ćwiczenia*, Sztandar, 10.06.1996.

3. Forowicz K., *Freonowa paranoja*, Rzeczpospolita 9.08.1997; *Miliony dolarów na śródowisko*, Rzeczpospolita, 30.10.1997. *Temperatura rozmów o temperaturze*, Rzeczpospolita, 10.10.1997; *Woził wilk razy kilka...*, Rzeczpospolita, 16.06.1998.

4. Gołata K., Szostakiewicz A., *Wielka Piątka*, Wprost, 20.10.1996.

5. Grzybowska K., *Śmierć na torach pod Hanowerem*, Rzeczpospolita, 4.06.1998; Czy zawiniło pęknięte koło, Rzeczpospolita, 5.06.1998.
6. *Jezdnia zginęła w wykopie*, Rzeczpospolita, 12.03.1998.
7. Kościński P., *Garb Czarnobyła*, Rzeczpospolita, 25-26. 04.1998.
8. Koziej St., *Między pokojem a wojną*, Polska Zbrojna, 22.08.1997.
9. Kruczkowska M., *Ludobójstwo w milczeniu*, Gazeta Wyborcza, 12.03.1997.
10. Leśniewski B., Perlikiewicz J., Socha N., *Tanie życie*, Wprost, 18.12.1994.
11. Łęczycki D., *Złapać podpalacza*, Super Expres, 23.11.1995.
12. Mejsner M., *Straszenie atomowym niedźwiedziem*, Cash, 5.05.1995.
13. Mistewicz E., *Wielki wyciek*, Wprost, 29.05.1994.
14. Orłowski K., *Takie Rzeczpospolite będą...*, Rzeczpospolita, 30-31.08.1997.
15. Pietrenko I., *„Ruslan” taranił gorod*, Graždanskaja zaszczita nr 1/98.
16. *Przebili rurę z gazem*, Super Expres, 5.02.1996.
17. Roszkowska E., *Życie po wybuchu*, Sztandar, 16.11.1995.
18. Sariusz-Wolski M., *Polska bomba*, Wprost, 3.03.1996.
19. Suchar H., *Wojna i pokój*, Wprost, 20.10.1996.
20. Suchar H., Szostakiewicz A., *Lamparty Afryki*, Wprost, 10.08.1997.
21. *Tragedia 10 sekund po starcie*, Rzeczpospolita, 8.12.1997.
22. Ustrzykowski T., *Po zawale*, Gazeta wyborcza, 13.03.1998.
23. Walentek A., *Powszechne bezpieczeństwo*, rozmowa z gen. F. Delą, Szefem OCK, Dziennik Polski, 13.07.1998.
24. *Wypadki i zagrożenia*, Rzeczpospolita, 23.04.1997.
25. Zychowicz E., *Płonące wieżowce*, Rzeczpospolita, 1.06.1998.

**ZMILITARYZOWANY, NASTAWIONY NA PROWOJENNĄ STRUKTURĘ
PAŃSTWA, STAN OBRONY NARODOWEJ W POLSCE PO II WOJNIE
ŚWIATOWEJ**



Główny wysiłek innych resortów i organów terytorialnych, w sferze obrony narodowej (produkcja, przygotowania obronne, militaryzacja, mobilizacja itd.), skierowany na zapewnienie potrzeb sił zbrojnych i struktur siłowych MSW, przy całkowitym zaniedbaniu potrzeb – w sferze bezpieczeństwa – ludności cywilnej, zarówno w czasie pokoju, jak i wojny.

POTOCZNE - FAŁSZYWE WYOBRAŻENIE OBRONY NARODOWEJ



W świadomości Polaków pokutuje przekonanie, że bezpieczeństwo państwa to sprawa natury militarnej, powierzona siłom zbrojnym, a obrona narodowa - to obrona przed agresją militarną. A skoro w przekonaniu wielu z nich takiego zagrożenia brak - to i problemu z obroną narodową także nie ma.

ROZUMIENIE ROLI SIŁ ZBROJNYCH W PRL

„Siły zbrojne PRL są zbrojnym orężem mas ludowych (...) powołane do niezawodnej obrony ustroju socjalistycznego i pokojowej pracy narodu polskiego, całości i nienaruszalności granic... Powinny one być w każdej chwili gotowe do skutecznego oporu i zadania druzgocącego ciosu agresorowi, który się ośmielił targnąć na naszą Ojczyznę i inne kraje obozu socjalistycznego”

Regulamin Walki Wojsk Lądowych

FRONT ZEWNĘTRZNY

Celem operacji strategicznej na ETDW będzie rozbiście sił zbrojnych przeciwnika, unieruchomienie jego gospodarki, zdeorganizowanie systemu kierowania państwem i siłami zbrojnymi oraz opanowanie terytorium TDW

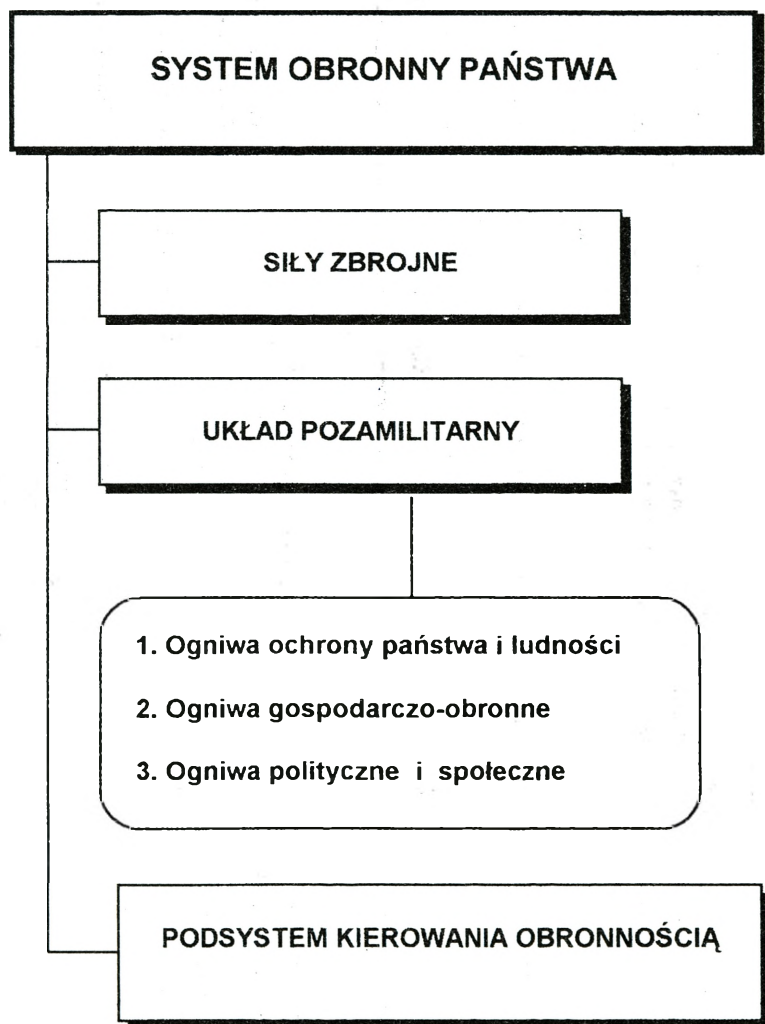
FRONT WEWNĘTRZNY

1. działania zabezpieczające :

- operacyjne i mobilizacyjne zabezpieczenie rozwinęcia SZ
- zabezpieczenie przegrupowania przez obszar kraju wojsk własnych i sojusznicznych
- uzupełnianie i zaopatrywanie wojsk i jednostek zmilitaryzowanych
- ochrona obiektów oraz udział w akcjach ratunkowych

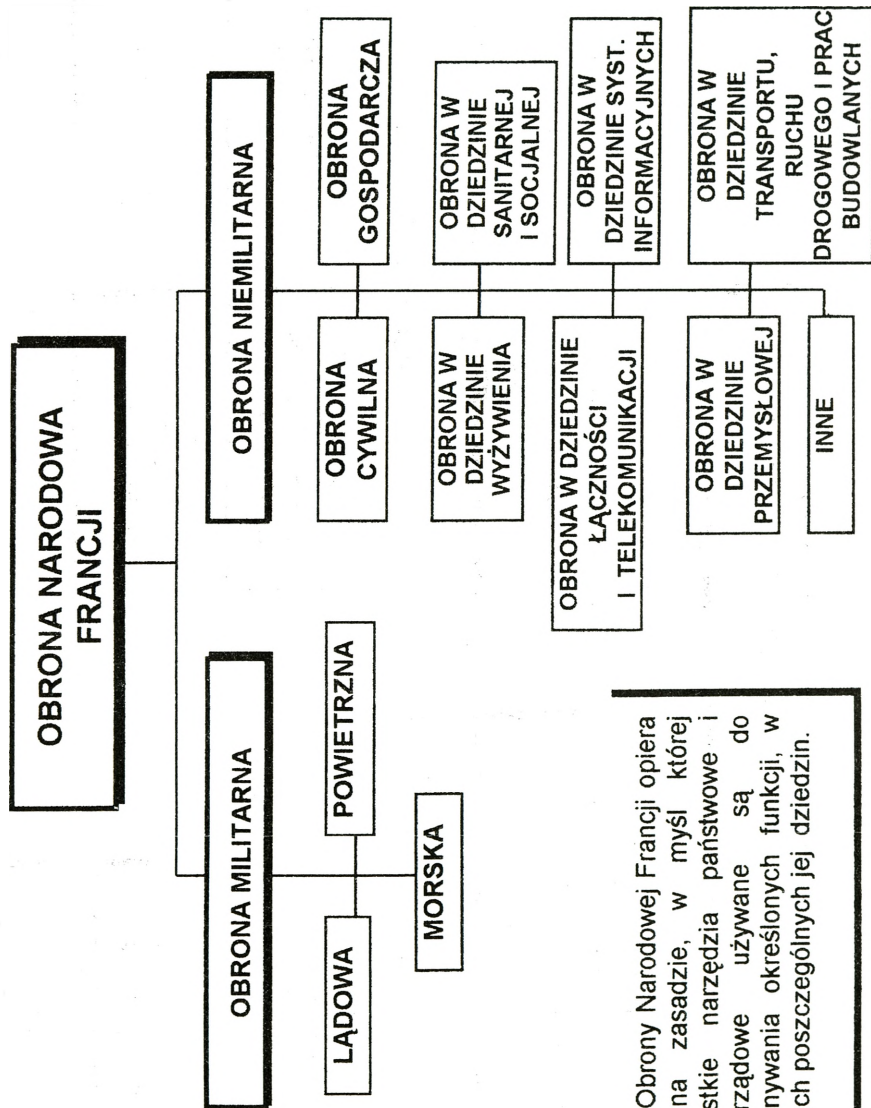
2. działania zbrojne :

- obrona powietrzna kraju
- obrona wybrzeża morskiego
- obrona lądowa terytorium kraju

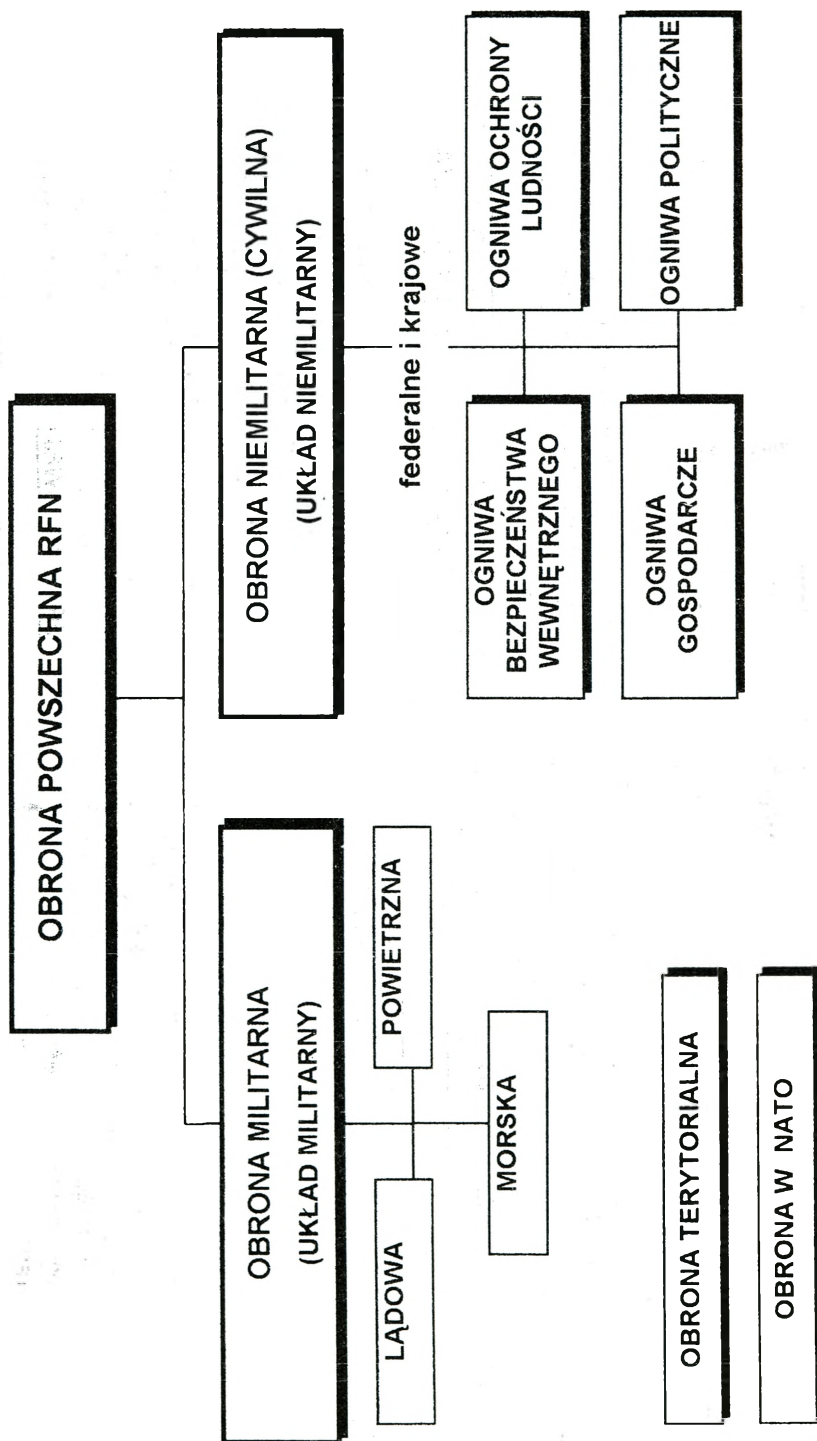


System Obronny Państwa jest układem elementów z dominującą rolą Sił Zbrojnych, przed którymi Konstytucja RP stawia jedynie zadanie:

„Art. 26. Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności granic”



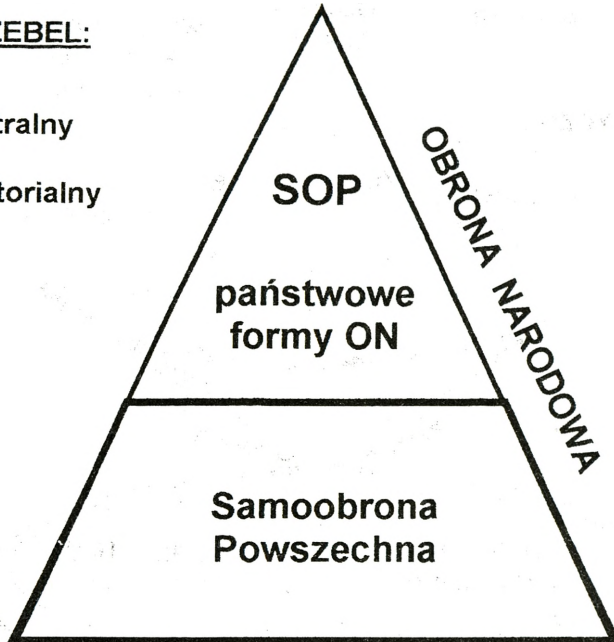
Idea Obrony Narodowej Francji opiera się na zasadzie, w myśl której wszystkie narzędzia państwowe i pozarządowe używane są do wykonywania określonych funkcji, w ramach poszczególnych jej dziedzin.



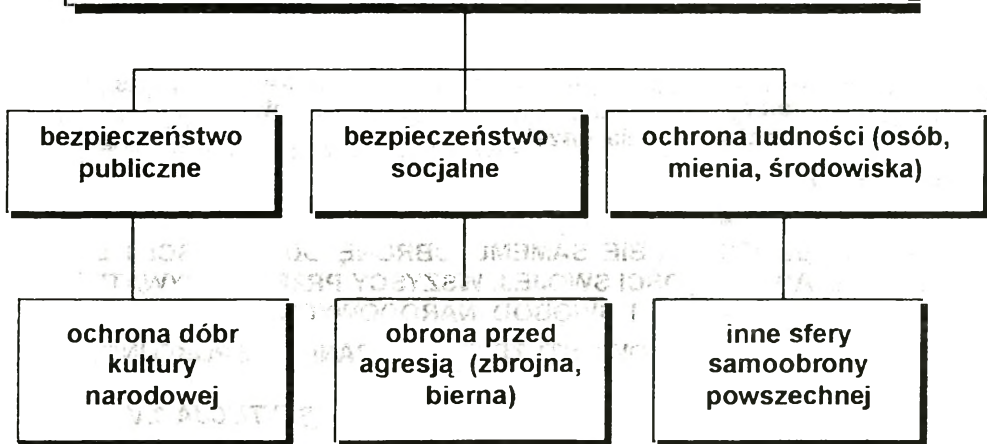
SZCZEBEL:

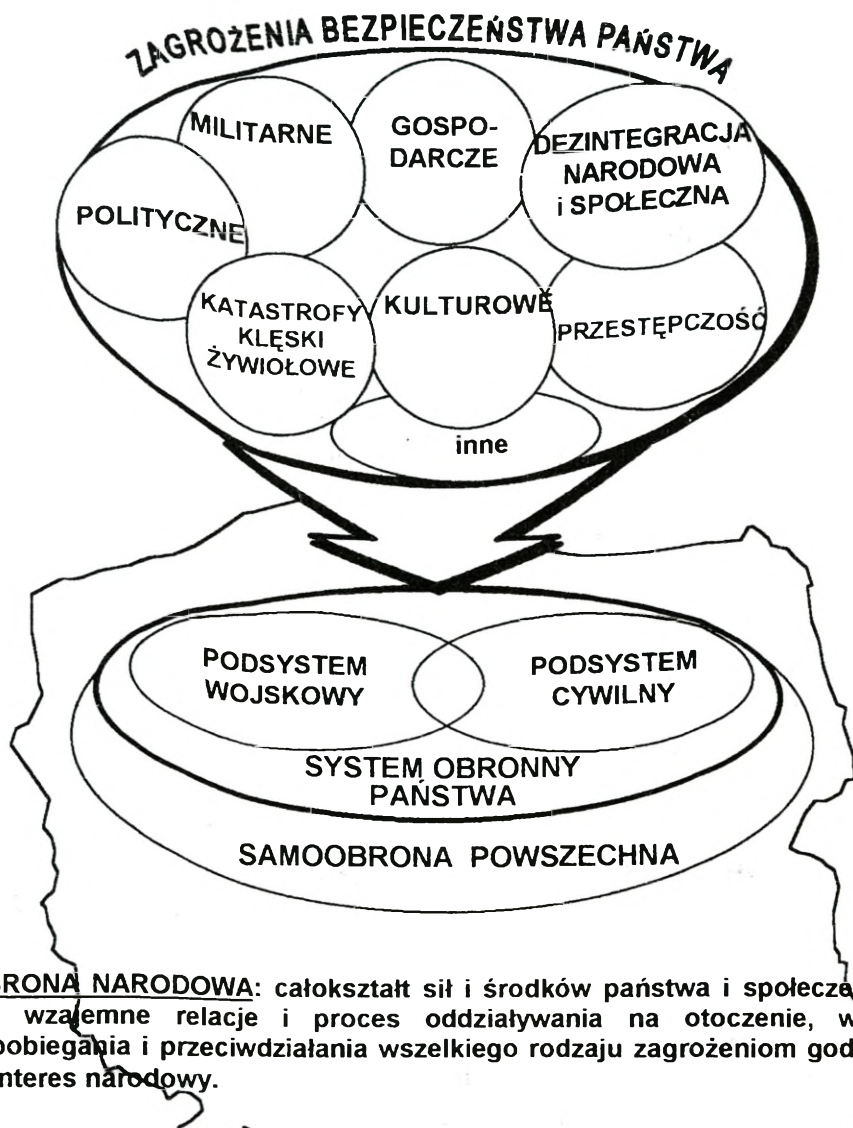
- centralny
- terytorialny

obywatel,
rodzina,
ulica, wieś,
miasto,
gmina,
powiat



SAMOOBRONA POWSZECHNA





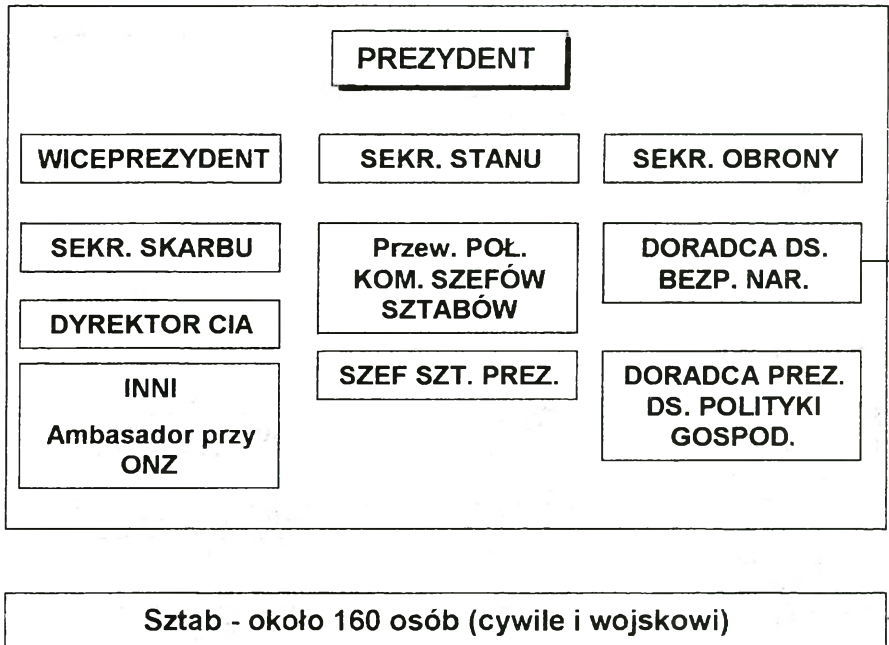
OBRONA NARODOWA: całokształt sił i środków państwa i społeczeństwa, ich wzajemne relacje i proces oddziaływania na otoczenie, w celu zapobiegania i przeciwdziałania wszelkiego rodzaju zagrożeniom godzącym w interes narodowy.

NARÓD WINIEN JEST SOBIE SAMEMU OBRONĘ OD NAPAŚCI I DLA PRZESTRZEGANIA CAŁOŚCI SWOJEJ. WSZYSCY PRZETO OBYWATELE SĄ OBROŃCAMI CAŁOŚCI I SWOBÓD NARODOWYCH.

WOJSKO WINNO NARODOWI STRZEŻENIE GRANIC I SPOKOJNOŚCI POWSZECHNEJ.

KONSTYTUCJA 3.V. 1791

RADA BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO USA

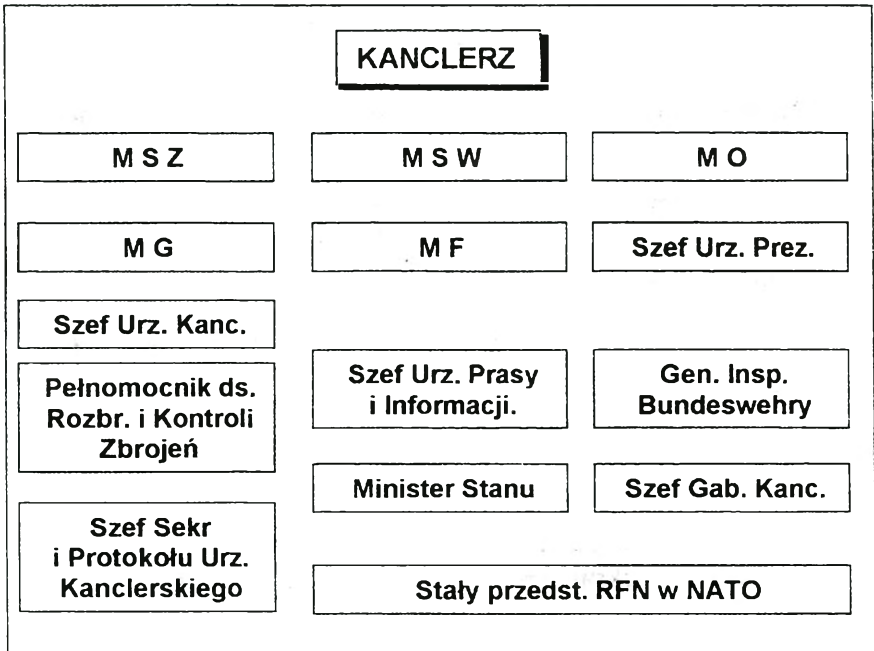


ZADANIA RBN

- doradza Prezydentowi w dziedzinie integracji polityki wewn., zagranicznej i wojskowej
- koordynowanie w dziedzinie strategii i polityki bezpieczeństwa
- mediator w sporach międzyresortowych

Prace i działalność RBN USA obsługuje Sztab kierowany przez Doradcę Prezydenta ds. Bezpieczeństwa Narodowego

FEDERALNA RADA BEZPIECZEŃSTWA RFN

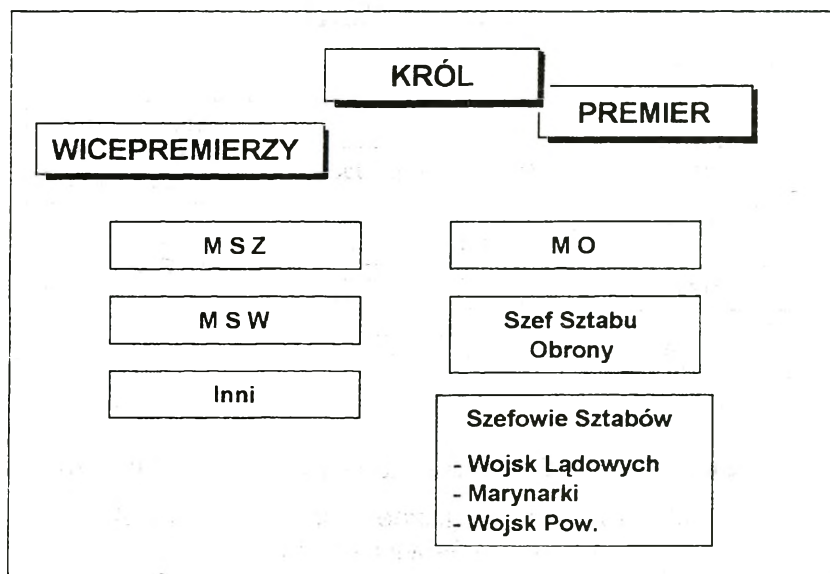


ZADANIA FRB

- doradza Kanclerzowi w dziedzinie integracji polityki wen., zagranicznej i wojskowej
- decyduje w dziedzinie strategii i polityki bezpieczeństwa
- mediator i koordynator w sporach międzyresortowych

Prace i działalność FRB RFN obsługuje Urząd Kanclerski

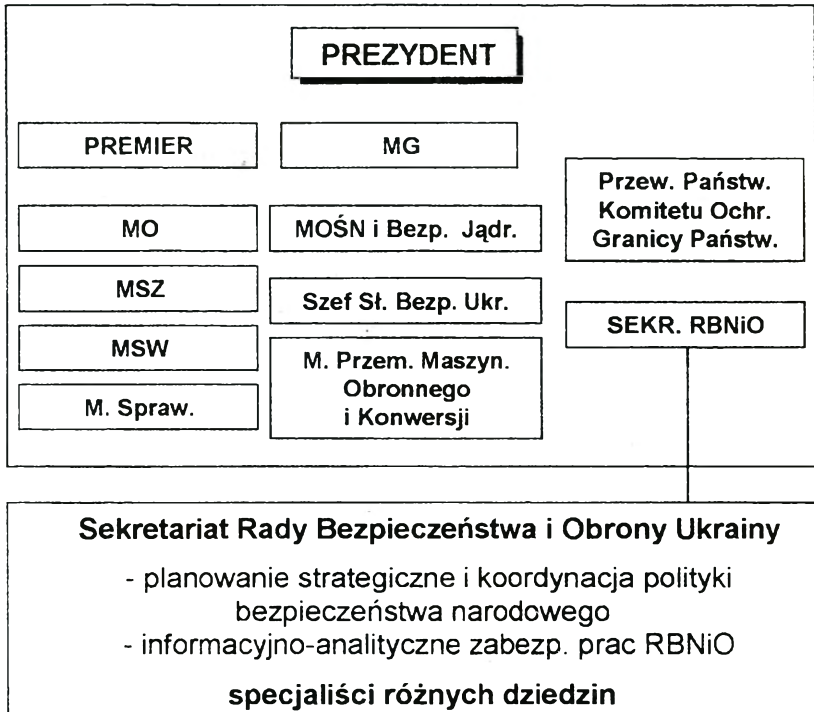
RADA OBRONY NARODOWEJ HISZPANII



ZADANIA RON:

- rozpatrywanie raportów w sprawie obrony narodowej i przedstawianie ich do konsultacji przez rząd
- opiniowanie polityki wojskowej realizowanej przez MO
- rozstrzyganie i przedkładania rządowi propozycji w kwestii obronności, dotyczących uregulowań międzyresortowych
- wspomaganie premiera w czasie wojny (cele, plany, alokacja środków)

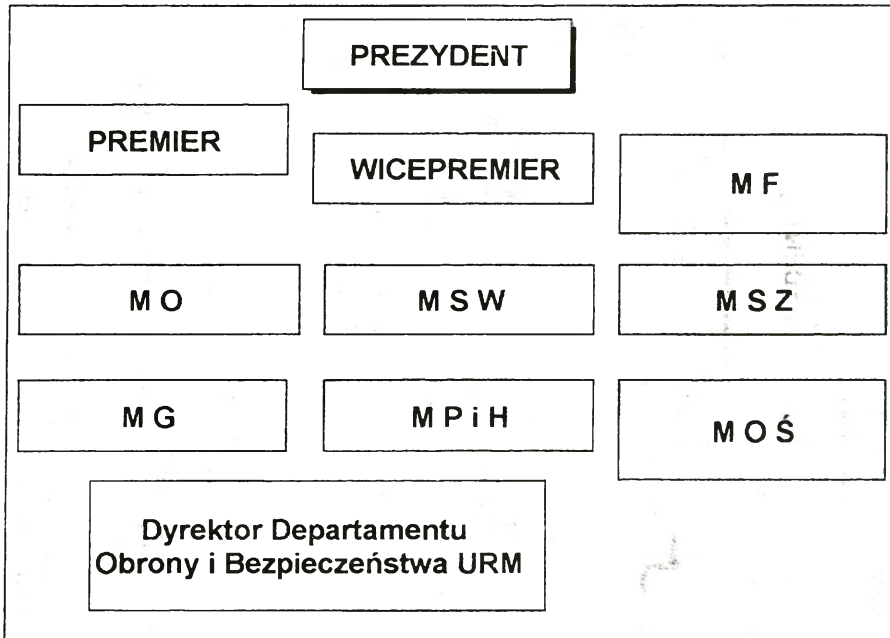
RADA BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO I OBRONY UKRAINY



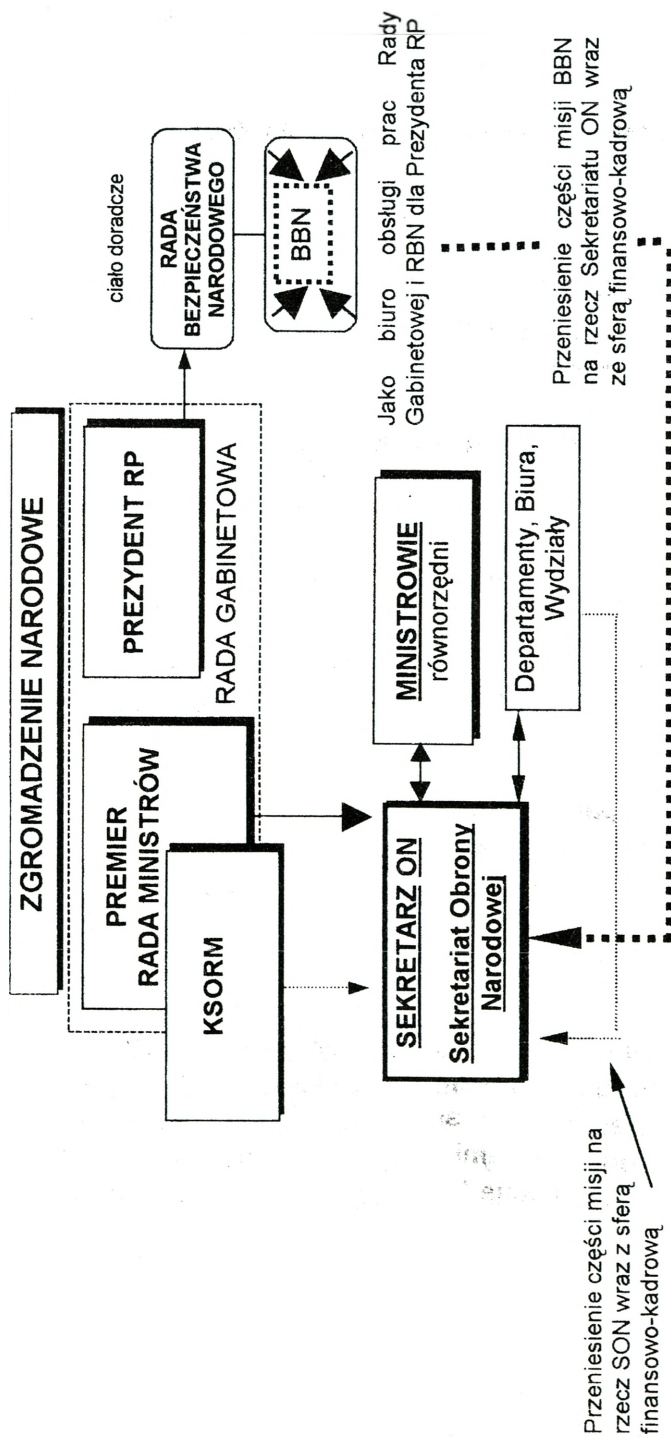
ZADANIA RBNiO

- zapewnienie jedności polityki bezpieczeństwa narodowego i obrony
- analiza i ocena sytuacji (wewn. i zewn.) i zagrożeń państwa
- planowanie, organizacja i kontrola działań organów państwa w sferze politycznej, wojskowej, naukowo-techn. i społecznej w ramach przeciwdziałania zagrożeniom
- kontrola realizacji budżetu obrony
- prace nad regulacjami prawnymi w sferze bezp.i obrony
- planowanie systemu bezpieczeństwa Ukrainy

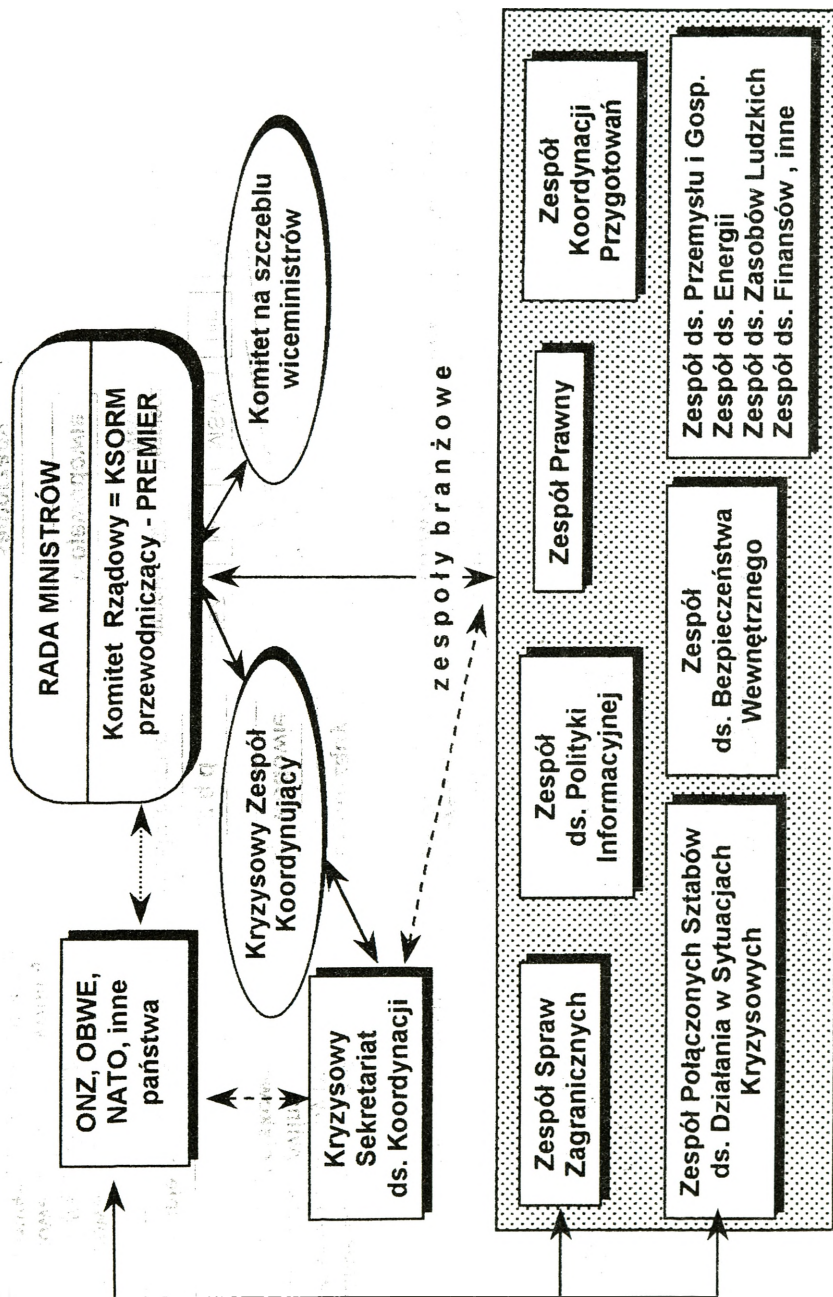
RADA OBRONY PAŃSTWA - REPUBLIKA CZESKA



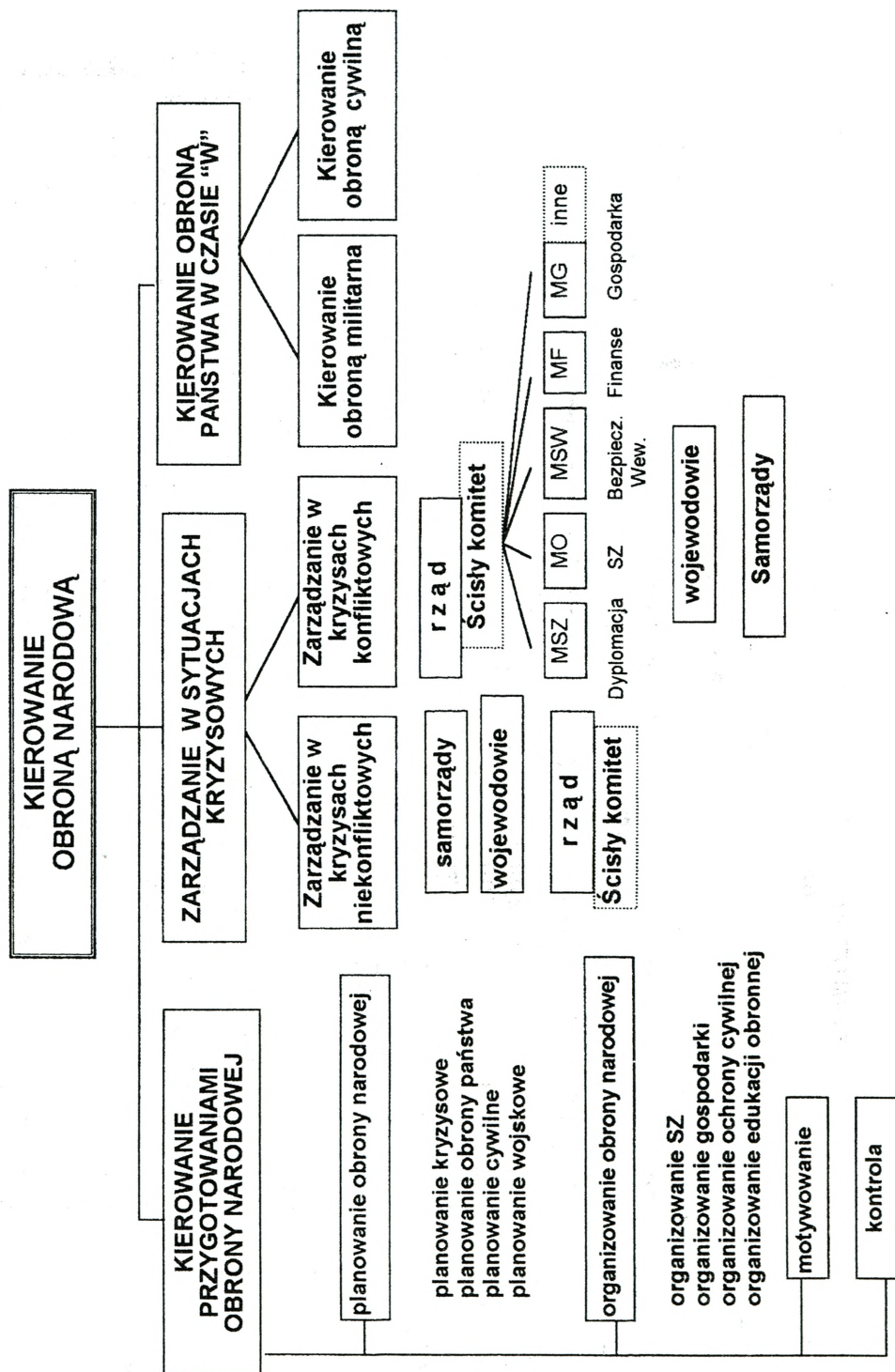
Rada Obrony Państwa jest organem pozakonstytucyjnym doradczym. Konsultuje zasadnicze problemy w dziedzinie bezpieczeństwa Republiki i stanowi forum uzgodnień politycznych pomiędzy różnymi organami i stanowi forum uzgodnień politycznych pomiędzy różnymi organami władzy państwowej



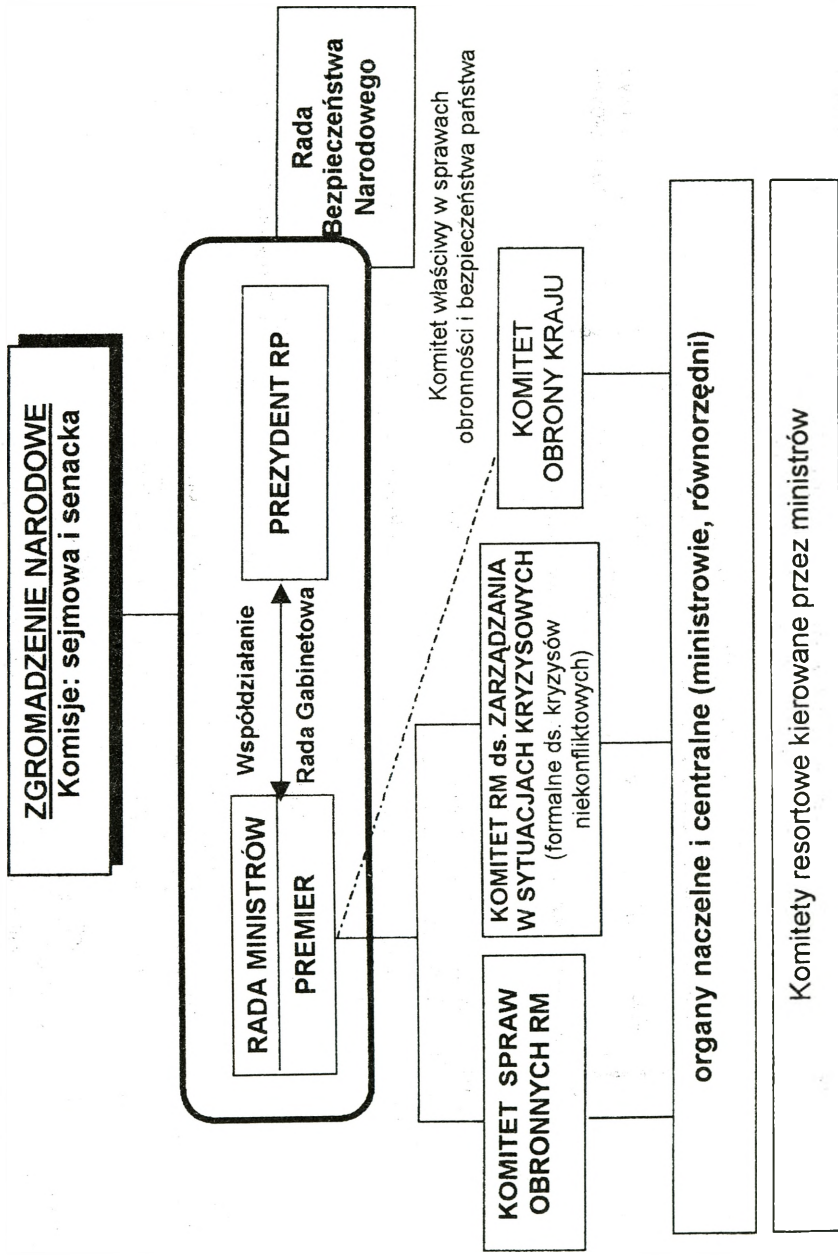
KOMITET ds. ZARZĄDZANIA SYTUACJĄ KRYZYSOWĄ (model szczebla państwowego)



MODEL FUNKCJONALNO-STRUKTURALNY SYSTEMU KIEROWANIA OBRONĄ NARODOWĄ (WARIANT)



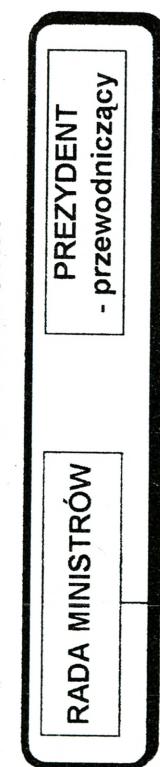
ROZMYTA, WIELOTOROWA STRUKTURA ORGANÓW KIEROWNICTWA POLITYCZNEGO W MOŻLIWYM
DO OPISANIA NADRZĘDNYM SYSTEMIE ZARZĄDZANIA W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH



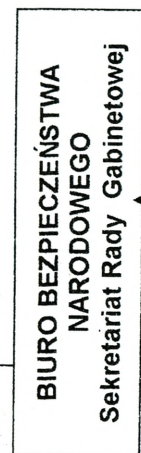
MODEL NADRZĘDNEGO SYSTEMU KIEROWANIA BEZPIECZEŃSTWEM PAŃSTWA, W TYM ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO – WARIANT I

Nadrzędny kolegialny
Organ polityczny

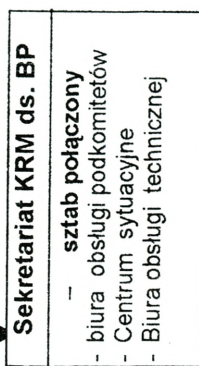
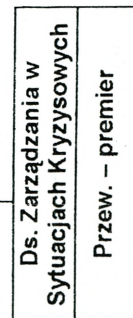
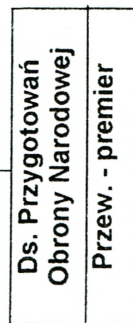
RADA GABINETOWA



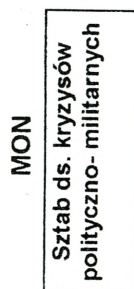
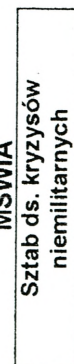
Nadrzędny
organ wykonawczy



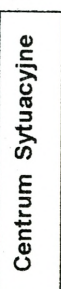
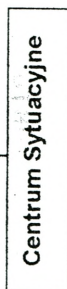
Podkomitety funkcjonalne



Organy sztabowe
(koordynacyjne na
czas kryzysu)



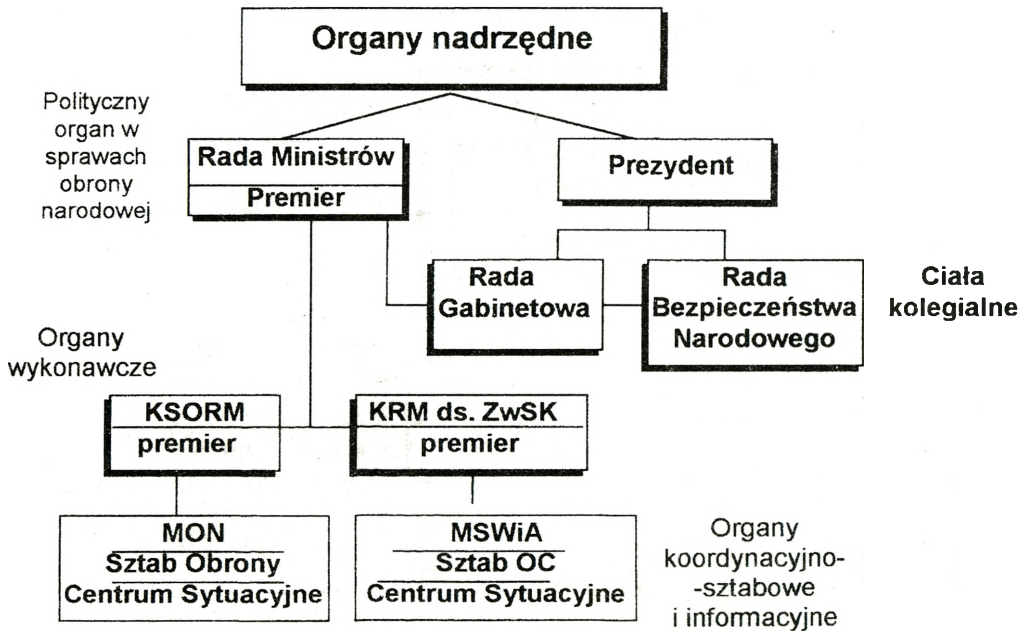
organy stałe
(informacyjne)



MON

MSWiA

**MODEL FUNKCJONALNO-STRUKTURALNY NADRZĘDNEGO
SYSTEMU ZARZĄDZANIA PAŃSTWEM, W TYM ZARZĄDZANIA
KRYZYSOWEGO – WARIANT II**



IDEALNY MODEL KIEROWANIA BEZPIECZEŃSTWEM PAŃSTWA

