Grey Scale #13
R G B WH GR BL C M Y K
A 1 2 3 4 5 6 M 8 9 10 11 12 13 14 15 B 17 18 19
DANES-PICTA.COM

50

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ STRATEGICZNO-OBRONNY

SYSTEM REAGOWANIA KRYZYSOWEGO

Biblioteka Główna
Akademii Obrony Narodowej
S/6829
05-006829-001-0

73762

WARSZAWA

Colour Chart #13
Blue Cyan Green Yellow Red Magenta White 3/Color Black
Inches Centimetres
DANES-PICTA.COM

*
50

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ STRATEGICZNO-OBRONNY

SYSTEM REAGOWANIA KRYZYSOWEGO

Biblioteka Główna
Akademii Obrony Narodowej
S/6829
05-006829-001-0

PN6

73762

WARSZAWA

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ STRATEGICZNO-OBRONNY

SYSTEM REAGOWANIA KRYZYSOWEGO

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid. 13762
II
Akademii Obrony Narodowej

ZESPÓŁ AUTORSKI:

dr hab. Jarosław GRYZ
dr hab. Waldemar KITLER
ppłk dr Andrzej DAWIDCZYK
dr Roman KWEĆKA
kmdr por dr Marek MARSZAŁEK
płk dr Marek OBRUSIEWICZ
płk dr Zbigniew PIĄTEK
dr Aleksandra SKRABACZ
dr Hieronim SZAFRAN
płk mgr Krzysztof SKARUZ
mjr mgr Adam BRZOZOWSKI

WARSZAWA **2006**

SPIS TREŚCI

	str.
WSTĘP	7
ROZDZIAŁ 1. GENEZA ORAZ UZASADNIENIE WYBORU PROBLEMU BADAWCZEGO	8
1.1. Geneza wyboru tematu	8
1.2. Problem badawczy i jego uzasadnienie	10
1.3. Metody i techniki badań	14
ROZDZIAŁ 2. ISTOTA ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO	16
2.1. Kryzys, sytuacja kryzysowa, zarządzanie kryzysowe – definicja pojęć	16
2.1.1. Pojęcie i istota kryzysu	17
2.1.2. Pojęcie i istota sytuacji kryzysowej	28
2.1.3. Pojęcie i istota zarządzania kryzysowego	31
2.1.3.1. Pojęcie i istota zarządzania	31
2.1.3.2. Definiowanie zarządzania kryzysowego w teorii i praktyce problemu	35
2.1.3.3. Pojęcie i istota systemu zarządzania kryzysowego	41
ROZDZIAŁ 3. ZAKRES ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO	49
3.1. Zarządzanie bezpieczeństwem narodowym jako podstawa organizacji zarządzania kryzysowego	49
3.1.1. Funkcje administracji publicznej w bezpieczeństwie narodowym	49
3.1.2. Zapewnienie bezpieczeństwa jako zadanie administracji publicznej o charakter uniwersalnym i ogólnopaństwowym	61

ROZDZIAŁ 4. CHARAKTER BADAŃ NAD ZARZĄDZANIEM KRYZYSOWYM 65

4.1. Etapy rozwoju teorii 65

4.2. Zarys współczesnych teorii 70

4.3. Tendencje i kierunki rozwoju teorii zarządzania kryzysowego 76

ROZDZIAŁ 5. SYSTEMY REAGOWANIA KRYZYSOWEGO W DOŚWIADCZENIACH I PRAKTYCE WYBRANYCH PAŃSTW 87

5.1. Narodowy Plan Reagowania Stanów Zjednoczonych Ameryki 88

5.2. Systemy reagowania kryzysowego Federacji Rosyjskiej 93

5.3. System reagowania kryzysowego Republiki Federalnej Niemiec 107

5.4. Doświadczenia państw skupionych w NATO 124

5.5. Wnioski dla doskonalenia polskiego systemu reagowania kryzysowego 125

ROZDZIAŁ 6. ZAŁOŻENIA I POTRZEBY W ZAKRESIE REAGOWANIA KRYZYSOWEGO 128

6.1. Integracja i integralność systemu reagowania kryzysowego w NATO, studium przypadku 128

6.2. Uwarunkowania integracji i integralności systemu reagowania kryzysowego w NATO 138

6.3. Planowanie w integracji i integralności systemu reagowania kryzysowego 140

6.4. Powszechność wszechstronność, elastyczność systemu reagowania kryzysowego 151

ROZDZIAŁ 7. ROZWÓJ ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO W POLSCE PO 1989 R. – ZARYS PROBLEMATYKI 171

ROZDZIAŁ 8. KIEROWANIE SYSTEMEM REAGOWANIA KRYZYSOWEGO W POLSCE 203

8.1. Założenia w zakresie kierowania systemem reagowania kryzysowego 203

8.2. Uwarunkowania normatywne w zakresie systemu reagowania kryzysowego 205

8.3. Organizacja systemu reagowania kryzysowego 213

8.3.1. Zasady organizacji 214

8.3.2. Procedury i planowanie w zakresie reagowania kryzysowego 216

8.3.3. Dostępność sił i środków 223

8.4. Zarządzanie systemem 225

8.5. Ocena skuteczności funkcjonowania systemu reagowania kryzysowego 234

ROZDZIAŁ 9. ROLA I MIEJSCE W SYSTEMIE REAGOWANIA KRYZYSOWEGO POLSKI SIŁ O CHARAKTERZE MILITARNYM I POZAMILITARNYM 239

9.1. Komponent militarny 239

9.1.1. Siły militarne w reagowaniu kryzysowym 247

9.2. Komponent pozamilitarny 252

9.2.1. Siły pozamilitarne w reagowaniu kryzysowym 262

ROZDZIAŁ 10 KIERUNKI TRANSFORMACJI NARODOWEGO SYSTEMU POGOTOWIA KRYZYSOWEGO 267

10.1. Uwarunkowania transformacji Narodowego Systemu Pogotowia Obronnego w Narodowy System Pogotowia Kryzysowego 267

10.1.1. System Reagowania Kryzysowego NATO 270

10.1.1.1. Komponenty Systemu Reagowania Kryzysowego NATO 270

10.1.1.2. Działania prewencyjne 273

10.1.1.3. Środki reagowania kryzysowego 275

10.1.1.4. Przeciwdziałanie zaskoczeniu 280

10.1.1.5. Przeciwdziałanie agresji 284

10.1.1.6. Stopnie alarmowe 287

10.2. Narodowy System Pogotowia Kryzysowego jako krajowy odpowiednik Systemu Reagowania Kryzysowego NATO 290

ROZDZIAŁ 11. POSTULOWANY MODEL SYSTEMU REAGOWANIA KRYZYSOWEGO W POLSCE 301

11.1. Merytoryczne podstawy projektowania systemu reagowania kryzysowego 301

11.2. Organizacja systemu reagowania kryzysowego 304

11.3. Postulaty implementacji 311

ZAKOŃCZENIE 313

BIBLIOGRAFIA 314

ZAŁĄCZNIK 1 323

ZAŁĄCZNIK 2 324

ZAŁĄCZNIK 3 325

ZAŁĄCZNIK 4 326

ZAŁĄCZNIK 5 327

ZAŁĄCZNIK 6 329

ZAŁĄCZNIK 7 331

ZAŁĄCZNIK 8 332

Wykaz skrótów użytych w pracy naukowo-badawczej

AON – ***Akademia Obrony Narodowej***

AP – Adwance Planning – ***Planowanie Wyprzedzające***

CEP – Civil Emergancy Planning – ***Cywilne Planowanie Kryzysowe***

CEPQ – ***Kwestionariusz Cywilnego Planowania Kryzysowego***

ChiRZA – ***Chemiczne i Radiacyjne Zespoły Awaryjne***

COP – Contingency Plan – ***Plany Alternatywne***

PCnSNZ – Civil Emergency Planning – **Planowanie Cywilne na Sytuacje Nadzwyczajnych Zagrożeń**

CRK – ***Centrum Reagowania Kryzysowego***

CRP – Crisis Reaction Planing – ***Planowanie Reagowania Kryzysowego***

DPC – Defence Planning Committee – ***Komitet Planowania Obrony***

EADRCC – Euro-Atlantic Disaster Response Co-ordination Centre – ***Centrum Koordynacji Zarządzania Kryzysowego***

ESDP – European Security and Defence Policy – ***Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej***

GEMS – Globar Emergency Management System – ***Globalny System Zarządzania Kryzysowego***

GZR – ***Gminny Zespół Reagowania***

KCKRiOL – ***Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności***

KG P – ***Komenda Główna Policji***

KG PSP – ***Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej***

KOK – ***Komitet Obrony Kraju***

KRMds.ZwSK – ***Komitet Rady Ministrów do Spraw Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych***

KSORM – ***Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów***

KSR-G – ***Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy***

MIOC – ***Miejski Inspektorat Obrony Cywilnej***

MON – ***Ministerstwo Obrony Narodowej***

MSWiA – ***Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji***

NAC – North Atlantic Council – ***Rada Północnoatlantycka***

NATO – North-Atlantic Treaty Organisation – ***Traktat Północnoatlantycki***

NCRS – NATO Crisis Response System – ***System Reagowania Kryzysowego NATO***

NPS – NATO Precautionary System – ***System Pogotowia NATO***

NSPK – ***Narodowy System Pogotowia Kryzysowego***

NSPO – ***Narodowy System Pogotowia Obronnego***

PdP – ***Partnerstwo dla Pokoju***

PRO RP – ***Plan Reagowania Obronnego Rzeczpospolitej Polskiej***

PSDO – ***Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna***

PZRK – ***Powiatowy Zespół Reagowania Kryzysowego***

RCB – ***Rządowe Centrum Bezpieczeństwa***

RZKK – ***Rządowy Zespół Koordynacji Kryzysowej***

SCEPC – Senior Civil Emergency Planning Committee – ***Wysoki Komitet Planowania na Wypadek Nagłych Zdarzeń***

SDP – Standing Demence Plan – ***Stałe Plany Gotowości***

SGO – ***Strategiczna Gra Obronna***

SOP – ***System Obronności Państwa***

SZ RP – ***Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej***

Szef OCK – ***Szef Obrony Cywilnej Kraju***

TW – ***Traktat Waszyngtoński***

UZE – ***Unia Zachodnioeuropejska***

UZKiOL – ***Urząd Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności***

WIHiE – ***Wojskowy Instytut Higieny i Epidemiologii***

WIOC – ***Wojewódzki Inspektorat Obrony Cywilnej***

WKO – ***Wojewódzki Komitet Obrony***

WOMP – ***Wojskowe Ośrodki Medycyny Prewencyjnej***

WZRK – ***Wojewódzki Zespół Reagowania Kryzysowego***

ZKSORMds.K – ***Zespół Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów do Spraw Kryzysowych***

Wstęp

System zarządzania w sytuacjach kryzysowych stanowi integralną część systemu zarządzania bezpieczeństwem państwa. System zarządzania kryzysowego jest przy tym systemem dynamicznych układów sprawowania władzy między różnorodnymi jej organami, a także metodami, procedurami i działaniami zmierzającymi do obniżenia stopnia ryzyka dla funkcjonowanie organizacji.

Na tym tle sposób organizacji systemu posiada podstawowe znaczenie dla zapewnienia bytu i rozwoju państwa z zmiennych, dynamicznych uwarunkowaniach środowiska bezpieczeństwa międzynarodowego i – jako jego konsekwencji – narodowego. W tym celu podejmowane są odpowiednie czynności zapobiegawcze lub minimalizujące wpływ i skutki pojawiających się zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa.

Rozwiązywanie sytuacji kryzysowych jest zadaniem organów administracji publicznej w ramach szerokiego zakresu misji odwracania zagrożeń i przywracania stanu bezpieczeństwa. W obliczu licznych uwarunkowań funkcjonowania polskiej administracji pojawia się problem koordynacji jej poczynań w dziedzinie bezpieczeństwa, a tym samym zarządzania w sytuacjach kryzysowych.

Zadaniem niniejszej pracy jest ukazanie w sposób kompleksowy problematyki zarządzania bezpieczeństwem w Polsce. Założeniem przy tym jest, że system reagowania kryzysowego wymaga istotnego przeorientowania koncepcji i metod działania, które wyrażone są pod postacią zarządzania bezpieczeństwem, w tym w szczególności zarządzania strategicznego, długofalowego, wyprzedzającego, militarnego i pozamilitarnego.[1]

[1] W mniejszej pracy pojęcia niemilitarny i pozamilitarny uznane są za tożsame.

Rozdział 1.

Geneza oraz uzasadnienie wyboru problemu badawczego

1.1. Geneza wyboru tematu

Rozwój zdolności do reagowania kryzysowego przez państwo wymaga stworzenia w nim odpowiednich mechanizmów działania w sytuacjach (stanach) nadzwyczajnych. Mechanizmy te, niezależnie od stopnia centralizacji bądź decentralizacji administracji publicznej, dotyczą całości jej struktur, zdolności do zapewniania bezpieczeństwa obywatelom oraz ich mieniu.

Skuteczne podejmowanie decyzji w sytuacjach kryzysowych wymaga spełnienia trzech podstawowych warunków:

1) posiadania odpowiednio szerokich kompetencji, czyli prawa do egzekwowania władzy nad innymi w sytuacjach kryzysowych – spełnienie w tego warunku wymaga istnienia odpowiedniego systemu prawnego. Prawo powinno regulować kwestie obowiązków władz i organizacji, zarówno tych wchodzących w skład administracji państwowej jak i specjalnie powołanych z powodu szczególnego zagrożenia oraz utworzonych z inicjatywy społecznej
2) posiadania dostępu do zarządzania informacjami zapewniającego otrzymywanie pełnych, aktualnych i wiarygodnych informacji, przetwarzanie tych informacji oraz możliwość natychmiastowego przekazywania podjętych decyzji do szczebli wykonawczych. Spełnienie tego warunku wymaga funkcjonowania odpowiedniego systemu stanowisk operacyjno-koordynujących.
3) posiadania dobrze opracowanego planu reagowania kryzysowego, który jest kluczowym elementem fazy przygotowań i określa, kto co i kiedy będzie robił, za pomocą jakich sił i środków i na jakiej podstawie prawnej.

Spełnienie powyższych warunków pozwala na stworzenie systemu zarządzania bezpieczeństwem w sytuacjach kryzysowych, który jest stworzony przez władze wszystkich szczebli, instytucje sektora publicznego i prywatnego oraz wszystkich obywateli. Celem tego systemu jest ograniczenie strat ludzkich i materialnych powodowanych przez wszelkiego rodzaju zagrożenia.

Wiedza o podjętych w pracy problemach badawczych w zakresie teorii i praktyki zarządzania bezpieczeństwem w sytuacjach kryzysowych jest przy tym stosunkowo nowa. Jej

zgłębienie wymaga zaś zastosowania interdyscyplinarnego podejścia, stąd dobór literatury przedmiotu, która posłużyła w badaniach.

Wśród pierwszej grupy pozycji stanowiących literaturę przedmiotu należy wymienić przede wszystkim akty prawne, które w szerokim zakresie odnoszą się do problematyki zapewnienia bezpieczeństwa w ogóle. Do takich regulacji prawnych można zaliczyć: *Konstytucję RP* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU z 1997 r., nr. 78, poz. 483), ustawy: z dnia 24 lipca 1998 r. *o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału państwa* (DzU z 1998 r., nr. 96, poz. 603); z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (DzU z 2001 r., nr. 142, poz. 1591); z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (DzU z 2001 r., nr. 142, poz. 1592); z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa* (DzU z 1998 r., nr. 91, poz. 576); z dnia 5 czerwca 1998 r. *o administracji rządowej w województwie* (DzU z 2001 r., nr. 80, poz. 872); z dnia 8 sierpnia 1996 r. *o Radzie Ministrów* (tekst jednolity); z dnia 21czerwca 2002 r. *o stanie wyjątkowym* (DzU z 20 lipca 2002 r.); z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej* (DzU z 1997 nr 141 poz. 943); z dnia 8 sierpnia 1996 r. *o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów*; z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony* (DzU z 1992 nr 4, poz.16) oraz tzw. pakiet ustaw o stanach nadzwyczajnych, tj. z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej* (DzU z 2002 nr 62, poz. 558); z dnia 21 czerwca 2002 r. *o stanie wyjątkowym* (DzU z 2002 nr 113, poz.985); z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości Konstytucyjnym organom RP* (DzU z 2002 nr 156, poz.1300 i 1301); *o zarządzaniu kryzysowym* (projekt). W pracy brano także pod uwagę liczne akty niższej rangi wydawane przez: Prezesa Rady Ministrów, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Obrony Narodowej oraz Szefa Sztabu Generalnego.

Wśród prac literatury przedmiotu wykorzystano także pozycje zwarte, które można pogrupować w trzech obszarach tematycznych, będących podstawą badań. Dotyczą one:

- Kreowania struktur: J. Kurnal, *Zarys teorii organizacji i zarządzania,* PWN, Warszawa 1969; J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie,* PWN, Warszawa 1981; T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji,* Ossolineum, Wrocław - Warszawa - Kraków 1978; W. Gasparski, *Projektowanie. Koncepcyjne przygotowanie działań*, Warszawa 1978; K. Koźmiński, W. Piotrkowski, *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa 1996; L. Clark, *Zarządzanie zmianą*, Poznań 1997, L. Krzyżanowski, *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, PWN, Warszawa 1998; J. A.F. Stoner, R. E. Freeman, D. R. Gilbert Jr, *Kierowanie,* PWN, Warszawa 1999;

- Zarządzania strukturami: R.L. Ackooff, *Zasady planowania w korporacjach*, Warszawa 1973; K. Andrewsa, *The Concept of Corporate Strategy*, Homewood: Irwin, 1987, H.I. Ansoff, *Corporate Strategy: An Analitycal Approach to Business Policy for Growth and Expansion*, New York, McGraw – Hill 1965; A. Dawidczyk, J. Gryz, S. Koziej, *Zarządzanie strategiczne bezpieczeństwem. Teoria – praktyka – dydaktyka,* Wyd. Wyższej Szkoły Humanistyczno – Ekonomicznej w Łodzi, Łódź 2006;
- Zarządzania w sytuacjach kryzysowych: P. Sienkiewicz, P. Górny, *Analiza systemowa sytuacji kryzysowych,* „Zeszyty naukowe AON", 2001, nr 4; J. Kunikowski, *Wiedza i edukacja dla bezpieczeństwa,* Fundacja Rozwoju Edukacji Europejskiej i Bezpieczeństwa, Warszawa 2002; *Zarządzanie organizacjami w świetle wyzwań XXI wieku - od teorii do praktyki*, tom 1, Wyższa Szkoła Kupiecka, Łódź 2004; K. Zieliński, *Bezpieczeństwo obywateli podczas kryzysów niemilitarnych oraz reagowanie w razie katastrof i klęsk żywiołowych,* Wyższe Kursy Obronne, AON, DBP MSWiA, Warszawa 2004; Zarządzanie kryzysowe w sytuacji klęski żywiołowej, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Zeszyt problemowy nr 1 (45)/2006; R. L. Kulglera, *Policy Analysis In National Security Affairs. New Methods for a New Era,* National Defence University Press, Washington , D.C., 2006.

Zawarta w ww. pracach wiedza jest jedynie przykładem wykorzystanej w pracy. Należy przy tym podkreślić, iż została ona „obudowana" tą, która dotyczy szeroko rozumianej strategii, zarządzania i bezpieczeństwa.

1.2. Problem badawczy i jego uzasadnienie

Dynamiczny rozwój społeczny w różnych obszarach ludzkiej aktywności prowadzi często do generowania sytuacji kryzysowych, których skutki posiadają zwykle różnorodne implikacje polityczne, ekonomiczne, społeczno-kulturowe, czy też militarne. Niniejsza praca podejmuje problematykę zarządzania bezpieczeństwem państwa – Rzeczpospolitej Polskiej w odniesieniu do sposobu jego zapewnienia, pozamilitarnych i militarnych komponentów. W związku z tym, że organy administracji publicznej – zespolone i niezespolone – z mocy ustaw zajmują się likwidacją sytuacji kryzysowych i ich skutków – odnosi się także do struktur organizacyjnych oraz kultury organizacyjnej występującej w Polsce w zakresie reagowania kryzysowego.

Każda klęska, katastrofa bądź też niekiedy stan zagrożenia, które możemy określić pojęciem sytuacji kryzysowej, bez względu na przyczynę powstania, dezorganizują struktury społeczne, sposób ich funkcjonowania. Stan kryzysu zwykle powoduje przy tym ograniczenie

lub utratę funkcji oraz możliwości działania administracji wszystkich szczebli, jej paraliż organizacyjny oraz będący tego konsekwencją chaos społeczny. Stan przygotowania państwa, jego obywateli do przezwyciężenia sytuacji kryzysowej zależy przy tym od stopnia gotowości całości struktur administracyjnych państwa.

W związku z powyższym, **głównym celem badań jest opracowanie założeń kompleksowych rozwiązań w zakresie systemu zarządzania kryzysowego w Polsce na szczeblu władz wykonawczych, składającego się z wzajemnie uzupełniających komponentów: militarnego i pozamilitarnego.** Cel ten uzupełniają dwa cele szczegółowe z nim związane. Są to:

a) Identyfikacja podstaw teoretycznych i praktycznych w zakresie zarządzania bezpieczeństwem w sytuacjach kryzysowych;
   - Określenie istoty i zakresu systemu zarządzania kryzysowego w Polsce, a także charakteru badań w tej materii;
   - Określenie genezy i rozwoju systemu zarządzania kryzysowego na świecie (wybrane przykłady) oraz w Polsce;

b) Identyfikacja aktualnego stanu zarządzania kryzysowego w Polsce w odniesieniu do niemilitarnych i militarnych komponentów systemu;
   - Określenie pozamilitarnego i militarnego komponentu systemu zarządzania kryzysowego w Polsce;
   - Określenie zakresu, charakteru i specyfiki wzajemnych związków organów władzy w systemie reagowania kryzysowego w Polsce;

c) Sformułowanie postulowanych rozwiązań w zakresie zarządzania reagowaniem kryzysowym na poziomie państwa w Polsce.

W pracy podjęto próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie:, ***w jaki sposób powinny ze sobą być związane militarne i pozamilitarne komponenty zarządzania kryzysowego, by stanowiły one jeden zintegrowany system zapewniający sprawne i skuteczne kierowanie państwem w sytuacjach kryzysowych?*** Pytanie to ma umożliwić udzielenie odpowiedzi szczegółowych:

*I. **Na jakich podstawach teoretycznych oraz w ramach, jakich praktycznych form organizacyjnych powinien być zawarty system reagowania kryzysowego w Polsce?***
   - ***Jaki jest stan organizacji zarządzania kryzysowego w Polsce na tle rozwiązań i doświadczeń innych państw?***

*II. **Jaki jest aktualny stan zarządzania kryzysowego w Polsce w odniesieniu do niemilitarnych i militarnych komponentów systemu?***

- *Jaka jest rola komponentu militarnego w organizacji zarządzania kryzysowego w Polsce na tle rozwiązań i doświadczeń innych państw?*
- *Jaka jest rola komponentu pozamilitarnego w organizacji zarządzania kryzysowego w Polsce na tle rozwiązań i doświadczeń innych państw?*
- *Jaki powinien być wymagany poziom integracji działań komponentów militarnego i pozamilitarnego w systemie zarządzania kryzysowego w Polsce oraz jak go zapewnić?*

. Jak transformować obecne, istniejące rozwiązania, by osiągnąć zakładany, zintegrowany system zarządzania kryzysowego w Polsce? (Rys. 1).

ŁÓWNY PROBLEM BADAWCZY
RAZ CEL PRACY

W jaki sposób powinny ze sobą być związane militarne i pozamilitarne komponenty zarządzania kryzysowego, by stanowiły one jeden zintegrowany system zapewniający sprawne i skuteczne kierowanie państwem w sytuacjach kryzysowych?

Założenia kompleksowych rozwiązań w zakresie systemu zarządzania kryzysowego w Polsce, składającego się z wzajemnie uzupełniających komponentów: militarnego i pozamilitarnego

PROBLEM BADAWCZY
RAZ CEL SZCZEGÓŁOWY

Na jakich podstawach teoretycznych oraz w ramach, jakich praktycznych form organizacyjnych powinien być zawarty system reagowania kryzysowego w Polsce?

- *Jaki jest stan organizacji zarządzania kryzysowego w Polsce na tle rozwiązań i doświadczeń innych państw?*

Identyfikacja podstaw teoretycznych i praktycznych w zakresie zarządzania bezpieczeństwem w sytuacjach kryzysowych

- Określenie istoty i zakresu systemu zarządzania kryzysowego w Polsce, a także charakteru badań w tej materii;
- Określenie genezy i rozwoju systemu zarządzania kryzysowego na świecie (wybrane przykłady) oraz w Polsce

II PROBLEM BADAWCZY
ORAZ CEL SZCZEGÓŁOWY

Jaki jest aktualny stan zarządzania kryzysowego w Polsce w odniesieniu do niemilitarnych i militarnych komponentów systemu?

- ***Jaka jest rola komponentu militarnego w organizacji zarządzania kryzysowego w Polsce na tle rozwiązań i doświadczeń innych państw?***
- ***Jaka jest rola komponentu pozamilitarnego w organizacji zarządzania kryzysowego w Polsce na tle*** *rozwiązań i doświadczeń innych państw?*
- *Jaki powinien być wymagany poziom integracji działań komponentów militarnego i pozamilitarnego w systemie zarządzania* ***kryzysowego w Polsce oraz jak go zapewnić?***

Identyfikacja aktualnego stanu zarządzania kryzysowego w Polsce w odniesieniu do niemilitarnych i militarnych komponentów systemu

- Określenie pozamilitarnego i militarnego komponentu systemu zarządzania kryzysowego w Polsce;
- Określenie istoty, zakresu, charakteru i specyfiki wzajemnych związków organów władzy w systemie reagowania kryzysowego w Polsce;

III PROBLEM BADAWCZY ORAZ CEL SZCZEGÓŁOWY

Jak transformować obecne, istniejące rozwiązania, by osiągnąć zakładany, zintegrowany system zarządzania kryzysowego w Polsce?

Sformułowanie postulowanych rozwiązań w zakresie zarządzania reagowaniem kryzysowym na poziomie państwa w Polsce

Rys.1 Kolejność oraz sposób realizacji zamierzenia badawczego

Źródło: Opracowanie J. Gryz

1.3. Metody i techniki badań

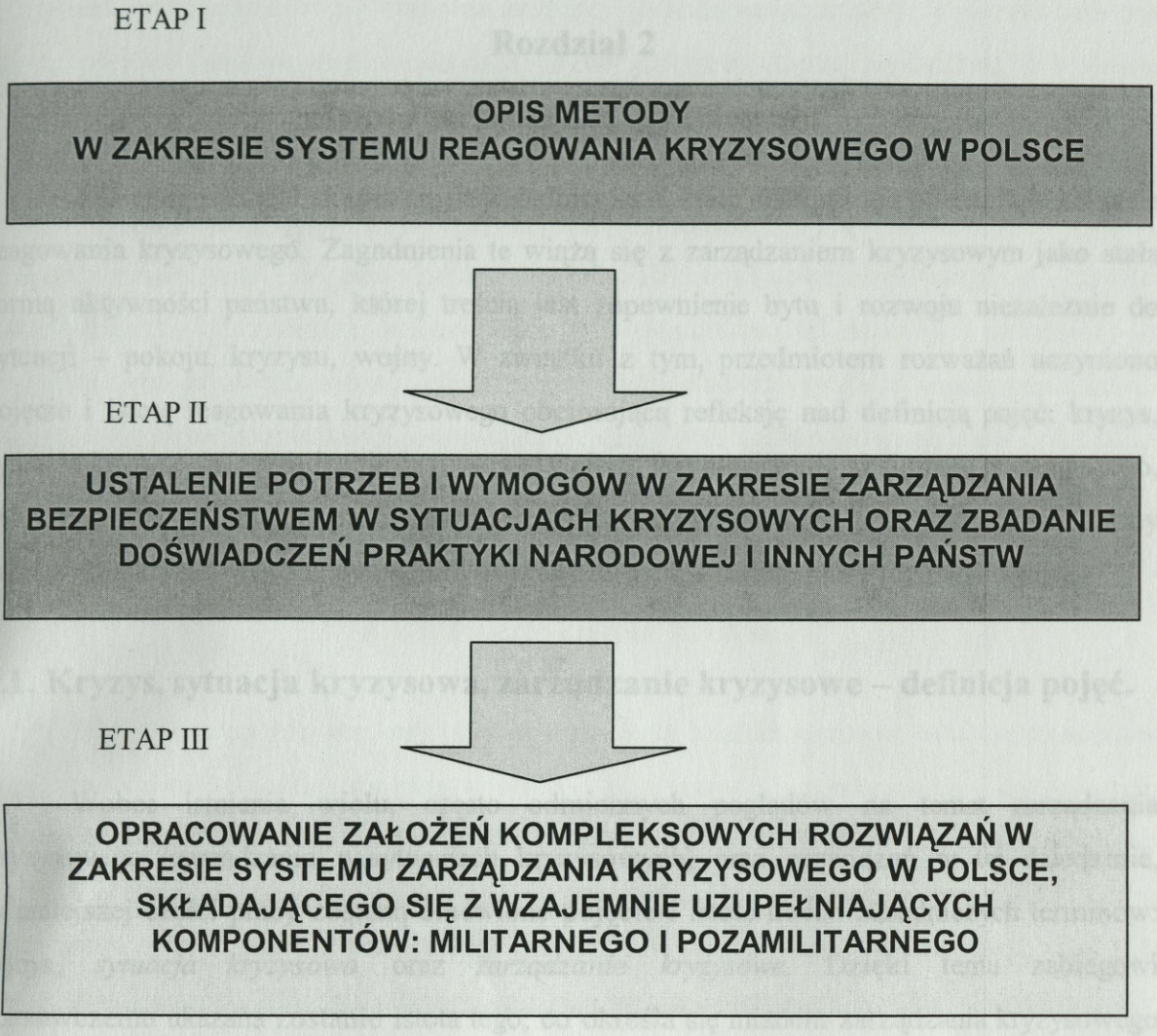
A. Metody

W pracy zastosowano metodę analizy systemowej, metodę projektową, metody: strukturalną i funkcjonalną. Przyjęcie metody idealizacyjnej pozwoliło ominąć stawianie w pracy hipotez oraz ich konfirmowanie bądź falsyfikację.

Pracę w zakresie systemu reagowania kryzysowego w Polsce podzielono na dwa etapy:

I etap – analityczny, pozwolił na ustalenie potrzeb i wymogów w zakresie zarządzania bezpieczeństwem w sytuacjach kryzysowych oraz zbadanie doświadczeń praktyki narodowej i innych państw;

II etap – koncepcyjny, pozwolił na opracowanie założeń kompleksowych rozwiązań w zakresie systemu zarządzania kryzysowego w Polsce, składającego się z wzajemnie uzupełniających komponentów: militarnego i pozamilitarnego (rys. 2).



Rys.2 Etapy pracy

Źródło: Opracowanie J. Gryz

B. Techniki badań: 1) analiza dokumentów i innych materiałów źródłowych; 2) metody weryfikacji i opisu; 3) wnioskowanie; 4) techniki organizatorskie.

Rozdział 2

Istota zarządzania kryzysowego

Niniejszy rozdział skupia się na zagadnieniach, które determinują poznanie w zakresie reagowania kryzysowego. Zagadnienia te wiążą się z zarządzaniem kryzysowym jako stałą formą aktywności państwa, której treścią jest zapewnienie bytu i rozwoju niezależnie do sytuacji – pokoju, kryzysu, wojny. W związku z tym, przedmiotem rozważań uczyniono pojęcie i istotę reagowania kryzysowego obejmującą refleksję nad definicją pojęć: kryzys, sytuacja kryzysowa, zarządzanie kryzysowe. Celem, jest stworzenie aksjomatu poznawczego, który pozwoli na objęcie problematyki reagowania kryzysowego jako szczególnej formy zarządzania kryzysowego w sytuacjach nadzwyczajnych – takich, które tego wymagają.

2.1. Kryzys, sytuacja kryzysowa, zarządzanie kryzysowe – definicja pojęć.

Wobec istnienia wielu, często odmiennych poglądów na temat zarządzania kryzysowego (zarządzania w sytuacjach kryzysowych) oraz rozwiązań w tej dziedzinie, w niniejszej części pracy zostaną omówione pojęcie i istota trzech zasadniczych terminów: *kryzys*, *sytuacja kryzysowa* oraz *zarządzanie kryzysowe*. Dzięki temu zabiegowi poznawczemu ukazana zostanie istota tego, co określa się mianem zarządzania kryzysowego bądź zarządzania w sytuacjach kryzysowych.

Kryzys, sytuację kryzysową lub zarządzanie kryzysowe definiuje się różnie, w zależności od dziedziny nauki lub działalności praktycznej, z którą wiąże się ich pojęcie, a także od podmiotu, którego one dotyczą. Nie ma w tym większego błędu do czasu, gdy zachowuje się zasadnicze reguły definiowania i objaśnia, że stosowane terminy mają w danym wypadku takie, a nie inne znaczenie. Źle się natomiast dzieje, gdy na przykład definicji wziętej ze źródła prawa lub jakiejś określonej dziedziny działalności praktycznej nadaje się uniwersalny charakter w taki sposób, iż powstaje z niej wręcz definicja syntetyczna. Taka bowiem ma dawać pojęcie ogólne o danej rzeczy, zjawisku, wspólne i zrozumiałe dla wszystkich dziedzin nauki (jeśli ją stosują) i dziedzin praktycznej działalności człowieka (np.: gospodarczej, politycznej, militarnej, dyplomatycznej).

W związku z powyższym, można się posłużyć przykładem prawnej definicji ochrony przeciwpożarowej, obowiązującej w prawodawstwie polskim, która w żaden sposób nie może być traktowana jako uniwersalna definicja terminu naukowego „ochrona przeciwpożarowa":

„Ochrona przeciwpożarowa polega na realizacji przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem poprzez: 1) zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia, 2) zapewnienie sił i środków do zwalczania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia, 3) prowadzenie działań ratowniczych"[2]. W powyższym rozumieniu ustawy ratownictwo techniczne, górskie lub wodne jest też „ochroną przeciwpożarową"; uogólnianie tej definicji i nadawanie jej charakteru uniwersalnego byłoby jednak niepoprawne stąd też w dalszej części zagadnienia, po prezentacji różnych definicji interesujących nas pojęć, zaproponowane zostaną definicje syntetyczne, a więc takie, które będą miały charakter nadrzędny wobec pozostałych z danej grupy pojęć.

2.1.1. Pojęcie i istota kryzysu

Niezależnie od zdarzeń, czy zjawisk o podłożu konfliktogennym w sferze stosunków międzynarodowych i wewnątrzpaństwowych, politycznych, społecznych, kulturowych, religijnych i gospodarczych, społeczeństwa nękane są coraz częściej negatywnymi skutkami rozwoju cywilizacyjnego, oddziaływania człowieka na przyrodę oraz katastrofami naturalnymi wynikającymi z działania sił przyrody. Wszystkie tego typu oraz inne zdarzenia lub zjawiska są coraz mniej przewidywalne i stwarzają zwiększone ryzyko, nie poddając się żadnej analizie według z góry określonych procedur postępowania. Z uwagi na te cechy różnych zjawisk, zwanych kryzysowymi, 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).

Kryzys (gr. *krisis* od *krino* – rozróżniam, rozstrzygam) oznacza punkt zwrotny, przełomowy; moment rozstrzygający; jakościową zmianę układu lub w układzie. W teorii kryzysu rozważanym układem jest organizm ludzki (w medycynie, psychologii), instytucja, organizacja, a w tym m.in. terytorialnie zorganizowane społeczeństwo, a więc państwo lub grupa państw.[3] Kryzys jest obecnie identyfikowany z wieloma dziedzinami działalności praktycznej i naukowej. Odnosi się go głównie do zagrożeń (rzadziej do szans) systemów politycznych, integralności terytorialnej, stabilności ekonomicznej, życia i zdrowia ludzi, dóbr

[2] Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 roku *o ochronie przeciwpożarowej,* art. 1, DzU 2002, nr 113, poz. 984.
[3] Zob. *Słownik wyrazów obcych,* PWN, Warszawa 1980, s. 401.

i środowiska. Wiąże się go również z problemami natury społecznej, religijnej, etnicznej, narodowościowej i kulturowej (np. zwrot: „kryzys tożsamości narodowej). Na tym tle istnieje wiele definicji kryzysu, także w dziedzinie bezpieczeństwa (w tym bezpieczeństwa narodowego), które powstają w ścisłym powiązaniu z dziedziną i charakterem podejścia naukowego lub praktycznej działalności. W wielu wypadkach porównanie ich treści prowadzi do wniosku, że występują między nimi podobieństwa, lecz często pojawiają się istotne różnice, wręcz sprzeczności. Autorzy słownika opublikowanego w Akademii Obrony Narodowej przyjmują m.in. następującą definicję: *„Kryzys – sytuacja będąca następstwem zagrożenia, prowadząca w konsekwencji do zerwania lub znacznego osłabienia więzów społecznych, przy równoczesnym poważnym zakłóceniu funkcjonowania instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych przewidzianych w Konstytucji RP".*[4] Wątpliwości jednak budzą dwa elementy tejże definicji, przy zwróceniu szczególnej uwagi na fakt, iż *człon określany* (*definiendum*) nie został opatrzony żadną przydawką. Otóż po pierwsze uznano, że kryzys jest następstwem zagrożenia, co wyklucza możliwość znalezienia się określonego podmiotu w położeniu kryzysowym, mimo iż sytuacja, której kryzys dotyczy może być szansą a nie zagrożeniem. Może to dotyczyć m.in. problematyki ekonomicznej[5], społecznej[6], wiązać się z losami jednostki lub jakiejkolwiek organizacji, prowadzącymi często do pozytywnej zmiany jakościowej w ich funkcjonowaniu. Potwierdzenie tego znajdujemy w rozumieniu kryzysu, jakie prezentują P. Sienkiewicz i P. Górny stwierdzając, że kryzys to m.in.: *„[...] stan będący punktem zwrotnym w procesie rozwoju systemu (kluczowy moment, etap lub zdarzenie), po którym następuje zmiana sytuacji systemowej; moment (chwila, okres), który stanowi zapowiedź zmiany sytuacji systemowej [...]".*[7]

Więcej kontrowersji wzbudza jednak stwierdzenie, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych przewidzianych w Konstytucji RP. Trudno się zgodzić z tą opinią gdyż wprowadzenie stanu nadzwyczajnego jest tylko (i aż) jednym ze środków zaradczych, które mają ułatwić rozwiązywanie kryzysu, lecz bez wątpienia nie powodują jego

---

[4] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego,* AON, Warszawa 2002, s. 61.

[5] Niewykorzystana szansa wejścia na rynek z nowym profilem produkcji, i zdominowania go, może doprowadzić do upadku firmy.

[6] Forum ekonomiczne w Warszawie w 2005 r., wizyty papieskie, wielkie imprezy sportowe to wydarzenia, które m.in. poważnie zakłóciły funkcjonowanie instytucji publicznych, społeczeństwa, lokalnej gospodarki, a więc miały charakter kryzysowy, lecz same w sobie zagrożeniami nie były.

[7] P. Sienkiewicz, P. Górny, *Analiza systemowa sytuacji kryzysowych,* „Zeszyty naukowe AON", 2001, nr 4(45), s. 31.

zażegnania[8]. Wręcz odmiennie odniesiono się do tego w znajdujących się w fazie projektu, przyjmujących różną nazwę ustawach: raz *o gotowości cywilnej i cywilnym zarządzaniu kryzysowym*, innym razem *o bezpieczeństwie obywatelskim*. We wspomnianych projektach nie definiowano kryzysu, lecz sytuację kryzysową a jednym ze składników *członu określającego* (*definiens*) było stwierdzenie, iż sytuacja kryzysowa uzasadnia wprowadzenie stanu nadzwyczajnego[9]. Kto więc ma rację? W opinii piszącego te słowa, bez wątpienia wprowadzenie stanu nadzwyczajnego nie zmienia faktu, iż państwo lub jego część znajduje się w sytuacji o charakterze kryzysowym[10].

Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, poza tym, że ułatwia reagowanie w trudnej sytuacji stanowi, ma jednak jeszcze inne znaczenie w postrzeganiu istoty kryzysu. Wiąże się ono ze zmianą istoty funkcjonowania organizacji, jaką jest państwo lub jego część, (której przede wszystkim dotyczy obowiązujący stan prawny). Zmiana owa polega m.in. na wprowadzeniu nowych reguł funkcjonowania państwa (lub jego części), ograniczeniu pewnego zakresu praw i wolności, a także wprowadzeniu nowych reguł organizacji i funkcjonowania administracji publicznej. Nic bardziej nie zmienia istoty organizacji aniżeli wprowadzenie nowych regulacji prawnych, nie tylko ułatwiających reagowanie, lecz również zmieniających reguły normalnego jej funkcjonowania.

W kontekście powyższych uwag, za bardziej uniwersalną należy uznać definicję kryzysu, przedstawioną również przez grono autorów w AON, w brzmieniu: *„Kryzys – sytuacja powstała w wyniku załamania się stabilnego dotąd procesu rozwoju, grożąca utratą inicjatywy i koniecznością godzenia się na przyjmowanie niekorzystnych warunków, wymagająca podjęcia zdecydowanych kroków zaradczych"*[11]. Można uznać, że ma o wiele szersze zastosowanie i odpowiada podstawowym wymaganiom definicji syntetycznej i może stanowić podstawę do budowania definicji specjalistycznych kryzysu, głównie o charakterze konfliktowym. Na tym tle, podzielić należy opinię T. Szczurka, że jedną z najbardziej

---

[8] Gdyby w czasie powodzi lipcowej w 1997 roku wprowadzono stan nadzwyczajny nie zmieniłoby to faktu, że istniała sytuacja kryzysowa wywołana rozległą klęską żywiołową; wprowadzenie stanu wyjątkowego w czasie zamieszek i zbiorowego zakłócenia porządku publicznego w listopadzie 2005 r. we Francji nie oznaczało końca sytuacji kryzysowej, lecz było nadzwyczajnym środkiem prawnym ułatwiającym reagowanie i przywrócenie stanu normalnego przez administrację publiczną.

[9] „Sytuacja kryzysowa - [...] stan narastającej destabilizacji, niepewności i napięcia społecznego, charakteryzujący się naruszeniem więzi społecznych, możliwością utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń oraz eskalacji zagrożenia, **a w szczególności sytuacja uzasadniająca wprowadzenie stanu nadzwyczajnego**" (podkreślenie - W.K.). Zob. projekt ustawy *o bezpieczeństwie obywatelskim,* z 28 kwietnia 2003 r.

[10] Celowo w tym miejscu użyto wyrażenia „sytuacja o charakterze kryzysowym", by uniknąć stosowania wyrażenia „sytuacja kryzysowa". Kryzys nie jest tożsamy z sytuacją kryzysową, co wykażemy w dalszej części podrozdziału, z tego też względu sytuacja o charakterze kryzysowym, w powyższym wywodzie oznacza sytuację, którą nazywamy kryzysem.

[11] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego,* „Myśl Wojskowa" 2002, nr 6, s. 59.

ogólnych i zarazem syntetycznych definicji kryzysu przedstawił A. Skarżyński w brzmieniu: *„[...] zespół okoliczności, w którym następuje gwałtowna zmiana i przełom w istniejącym stanie"*[12].

Istotną rzeczą, jaką się dostrzega w definiowaniu kryzysu jest fakt przełomu (zwrotu) i jakościowej zmiany w funkcjonowaniu jakiegoś podmiotu, np.: organizacji, instytucji, organu władzy, państwa. Konieczność zmiany istoty organizacji, jako warunku zaistnienia kryzysu podkreślali 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"*[13]. To kategoryczne stwierdzenie niestety nie zawsze, a nawet mało, kiedy znajduje uzasadnienie w praktycznej działalności i powszechnym stosowaniu, wręcz nadużywaniu terminu kryzys, szczególnie wówczas, gdy utożsamia się pojęcie kryzysu z pojęciem sytuacji kryzysowej. Cytowani wyżej i inni autorzy podkreślają zgodnie, 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, organizacji administracji publicznej, świadomości społecznej lub stanu prawnego? Czy wreszcie nie spowodowała przerwania określonego 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 zarządzania kryzysowego.

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

---

[12] Zob. T. Szczurek, *Formalnoprawne aspekty podejmowania decyzji przez Ministra Obrony Narodowej w sytuacjach kryzysowych*, praca dyplomowa, AON, Warszawa 2005, s. 13.

[13] C. Rutkowaski, A. Kasprzewski, *Siły zbrojne w sytuacjach kryzysowych, „SZ-Kryzys". Państwo w okresie kryzysu. Wojskowe aspekty sytuacji kryzysowej*, AON, Warszawa 1996, s. 40.

- „[...] w zasadzie kryzysy pojawiają się w różnych wariantach form i to co dla jednych jest kryzysem dla innych może nim nie być [...]"[14];
- „[...] 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[...]"[15].

Wszystkie dotychczas zaprezentowane cechy opisujące istotę kryzysu pozwalają stwierdzić, że **po to, aby zjawisko było postrzegane jako kryzys musi zaistnieć nagłe, realne i nieakceptowane przez dany podmiot zagrożenie**[16] **jego interesów i celów, którego skutki zmieniają lub prowadzą do zmiany sytuacji systemowej**. Istotne znaczenie ma również dostrzeganie bliskości zagrożenia. Jeśli jest ono oddalone w czasie lub w przestrzeni, to może dojść do sytuacji o charakterze kryzysowym o niższym stopniu oddziaływania. Również, jeśli samo zagrożenie jest małe lub określona sytuacja systemowa, będąca również szansą, ma mały stopień intensywności, to mamy do czynienia z kryzysem o niskim stopniu oddziaływania.

Partnerzy z Sojuszu Północnoatlantyckiego posługują się pojęciami **„powaga kryzysu"** i **„intensywność kryzysu"**, jako umożliwiającymi pogodzenie wątpliwości natury teoretycznej, ale i praktycznej. **Powaga kryzysu** oznacza – *„[...] **rozmiar i bliskość zagrożenia dla priorytetowych wartości, interesów oraz celów strategicznych strony zagrożonej kryzysem lub znajdującej się w sytuacji kryzysowej**"*[17]. Stopień powagi kryzysu zależny jest przy tym od charakteru (wielkości, powagi) zagrożenia oraz jego bliskości (w czasie przestrzeni) (tabela 1).

---

[14] P. Tallentire, Delegat W. Brytanii w ćwiczeniu PCM-95, NATO-Bruksela-1995, tłum. E. Jendraszczak (maszynopis wystąpienia).

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

[16] W tym wypadku zagrożenie to splot wydarzeń i okoliczności, które wpływają na funkcjonowanie danego podmiotu w taki sposób, że pojawia się stan niebezpieczny dla dalszego jego funkcjonowania.

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

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

Tabela 1. Różne stopnie powagi kryzysu w zależności od rozmiaru i bliskości zagrożenia.

Źródło: E. Jendraszczak, W. Kozłowski, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*...s. 9.

Powagę kryzysu stosuje się zwykle jako zmienny wskaźnik wyrażający decyzje polityczne służące przejściu ze stanu normalnego do stanu nadzwyczajnego. Oznacza to, że po podjęciu określonej decyzji o działaniu czynnik powagi kryzysu przestaje się liczyć, a ważniejszym przedmiotem zainteresowania staje się **„intensywność 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**[18].

Znaczenie danego terminu powstaje nie tylko na bazie naukowej ich interpretacji, lecz także w drodze stosowania w procesie społecznego porozumiewania się między ludźmi. To ostatnie spowodowało, że w potocznej a często opacznej definicji kryzysu, nawet typu konfliktowego, nie ma największego znaczenia zmiana istoty danego podmiotu (organizacji), lecz fakt pojawienia się zjawisk trudnych, które mogą nieść zagrożenie dla podstawowych wartości, interesów, norm i obyczajów. To wszystko wynika jednak z tej przyczyny, że bezkrytycznie używa się zamiennie dwóch terminów: kryzys i sytuacja kryzysowa. To drugie zdefiniujemy nieco później.

Kryzys w sensie przedmiotowym to „zerwanie" istniejącego układu, polegające na zmianie jego struktury lub funkcji, albo obu tych elementów łącznie. Zjawisko „zerwania" układu jest rozciągłe w czasie i realizowane w określonych warunkach jego funkcjonowania.

[18] Tamże, s.10.

Nr ewid. ..... II Akademii Obrony Narodowej

Jest ono, jak wyjaśnia R. Wróblewski, wkomponowane w proces przejścia układu od stabilności – poprzez niestabilność – do stabilności o jakościowo innych własnościach[19]. Jak podaje M. Clarke: *„Na kryzys składają się trzy elementy: presja czasu, ewentualność zasadniczego zagrożenia (które niekoniecznie musi być zagrożeniem pokoju, lecz prostym zagrożeniem, które nie dotyczy wszystkich) oraz zaskoczenia, a pomiędzy kryzysami normalnymi występować będą także wydarzenia nieprzewidziane. Wzajemne oddziaływanie tych trzech elementów, czasu, zagrożenia i zaskoczenia tworzy definicję kryzysu, która charakteryzuje się percepcyjnym charakterem i faktem, że kryzys jest rezultatem zarówno niebezpieczeństwa jak i złożonych okoliczności"*[20].

W większości wypadków „kryzys" lub pochodzące od niego wyrażenie „sytuacja kryzysowa" wywołuje skojarzenia z katastrofami naturalnymi i antropogenicznymi, jednakże kierownicy różnego rodzaju instytucji i organizacji (także państwa) zdecydowanie częściej muszą stawić czoło sytuacjom kryzysowym odnoszącym się do ich typowych obowiązków, na przykład osiągnięcia przez organizację zamierzonych celów i efektów, wykonania określonych zadań lub uporania się z problemami powodującymi zakłócenia w funkcjonowaniu danego podmiotu. Wynika stąd, że sytuacja o charakterze kryzysowym to nie tylko ta, w której zagrożony jest pokój czy też bezpieczeństwo obywateli, państwa lub innej organizacji, to również taka sytuacja, w której zagrożenie jest bardziej trywialne i nie dotyczy tych zasadniczych kwestii. Nie jest również warunkiem koniecznym, uznania danej sytuacji za kryzysową, fakt przejścia z jednego stanu stabilnego do innego o jakościowo różnych własnościach, ponieważ zmiana stanu układu jest naturalnym procesem rozwoju tego układu, społeczeństwa lub państwa odbywającym się na drodze ewolucyjnej bądź rewolucyjnej. Co zatem jest wyznacznikiem, lub inaczej, cechą charakterystyczną kryzysu? Otóż na kryzys składają się trzy elementy: presja czasu, ewentualność zasadniczego zagrożenia i zaskoczenie oraz fakt, że jest on rezultatem zarówno niebezpieczeństwa jak i okoliczności, w jakich ono występuje. Na potwierdzenie powyższej tezy przytoczymy pewne cechy sytuacji kryzysowej wymieniane przez kanadyjskich specjalistów w tej dziedzinie. Według ich poglądów *„[...] każda sytuacja kryzysowa jest inna, wszystkie jednak w pewnym stopniu charakteryzują następujące cechy : zaskoczenie; niewystarczająca ilość informacji wtedy, kiedy potrzebujesz ich najbardziej; organizacja nie nadąża reagować na wydarzenia (prawdziwe lub odczuwalne); wydarzenia stają się coraz bardziej groźne; utrata*

[19] R. Wróblewski, *Zarys teorii kryzysu, zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, AON, Warszawa 1996, s. 9.
[20] M. Clarke, *Charakterystyka zachowania się w kryzysie,* Bruksela 1995, s. 1, na prawach maszynopisu.

kontroli (prawdziwa lub odczuwalna); zagrożenie istotnych interesów; skrupulatna kontrola z zewnątrz; wytwarzanie się mentalności oblężonych; panika; przerwanie normalnych procesów podejmowania decyzji; kierownicy w sytuacji kryzysowej koncentrują się na krótkoterminowym planowaniu/działaniu." [21] Dla porównania przytoczymy jeszcze poglądy na ten temat, przywoływanego już wcześniej Michael'a Clarke, który stwierdza: *„[...] najbardziej charakterystycznym problemem w procesie sterowania kryzysem jest przeładowanie (nadmiar) informacji. Gdy się kryzys rozwija, napływa więcej informacji niż system może przyjąć i przez to decydenci często tracą obraz sytuacji, której mają zaradzić. Standardowe procedury operacyjne (SOP) są jednoznaczne, ponieważ informacja musi być przetworzona i zasilać najstosowniejsze osoby w odpowiednim czasie. Mamy w historii wiele przykładów o systemach, które otrzymały wszystkie niezbędne informacje, lecz nie przetworzyły ich wystarczająco szybko tak, aby kluczowi decydenci byli w posiadaniu ważnych informacji w odpowiednim momencie. Podobnie, przeładowanie informacji skłania do odczytania niewłaściwej ich intencji. Gdzie autor informacji usiłuje z całą przenikliwością coś zasygnalizować, a odbiorca może odczytać w sygnale coś co nie było zamierzone"*[22]. Już na podstawie pobieżnej analizy można dostrzec sprzeczność między tymi poglądami. Jednakże sprzeczność ta jest tylko pozorna, ponieważ zarówno brak informacji jak i jej nadmiar powodują zafałszowanie obrazu toczącej się rzeczywistości, co – przy presji czasu – potęguje wrażenie utraty kontroli nad rozwijającą się sytuacją.

Analizując zaprezentowane cechy kryzysu niemal samoczynnie nasuwa się stwierdzenie, iż wszystkie te cechy charakteryzują stan rzeczywistej bądź też odczuwalnej utraty kontroli nad toczącymi się procesami lub funkcjonowaniem organizacji przy jednoczesnej nieprzewidywalności rozwoju sytuacji i braku koncepcji jej opanowania. Przyjmując to jako podstawową cechę kryzysu dość łatwo możemy wytłumaczyć fakt, iż najczęściej to właśnie obserwatorzy z zewnątrz oceniają daną sytuację jako kryzysową. Natomiast sami zainteresowani uważają, że zaistniała sytuacja niczym nie odbiega od normy, jest w pełni opanowana, a oni sami wiedzą jak przeciwdziałać powstałemu zagrożeniu. Każdy kryzys jest inny a wszystkie w pewnym stopniu charakteryzują następujące cechy: zaskoczenie; niewystarczająca ilość informacji; nie nadążanie w reagowaniu na wydarzenia, które stają się coraz bardziej groźne; utrata kontroli (prawdziwa lub odczuwalna); zagrożenie istotnych interesów; skrupulatna kontrola z zewnątrz; wytwarzanie się mentalności

[21] *Administracja wobec sytuacji kryzysowych*, materiały z polsko–kanadyjskiej konferencji w Krajowej Szkole Administracji Publicznej w dniach 6 – 8 maj 1998 r.
[22] M. Clarke, *Charakterystyka zachowania się*....s. 2.

oblężonych; panika; przerwanie normalnych procesów podejmowania decyzji; koncentrowanie się na krótkoterminowym planowaniu i działaniu[23].

Charakterystycznym problemem w procesie sterowania kryzysem jest nadmiar informacji. Gdy się kryzys rozwija, napływa więcej informacji niż system może przyjąć i przez to decydenci często tracą obraz sytuacji, której mają zaradzić. Standardowe procedury operacyjne (SOP) są jednoznaczne, ponieważ informacja musi być przetworzona i zasilać najstosowniejsze osoby w odpowiednim czasie. Jest w historii wiele przykładów o systemach, które otrzymały wszystkie niezbędne informacje, lecz nie przetworzyły ich wystarczająco szybko tak, aby kluczowi decydenci byli w posiadaniu ważnych informacji w odpowiednim momencie[24].

Wszystkie cechy sytuacji kryzysowej charakteryzują stan rzeczywistej, bądź też odczuwalnej utraty kontroli nad toczącymi się procesami lub funkcjonowaniem organizacji przy jednoczesnej nieprzewidywalności rozwoju sytuacji i braku koncepcji jej opanowania. Przyjmując to jako podstawową cechę kryzysu, dość łatwo możemy wytłumaczyć fakt, iż najczęściej to właśnie obserwatorzy z zewnątrz oceniają daną sytuację jako kryzysową. Natomiast sami zainteresowani uważają, że zaistniała sytuacja niczym nie odbiega od normy, jest w pełni opanowana, a oni sami wiedzą jak przeciwdziałać powstałemu zagrożeniu.

Termin „kryzys" ma także znaczenie pragmatyczne, na poziomie uzgodnień między dwu lub więcej podmiotami stosunków międzynarodowych. Umownie, więc przyjmuje się, że kryzys po to, by zaistnieć nie musi stwarzać istotnego zagrożenia dla bezpieczeństwa danego podmiotu. Ważne jest natomiast, aby stanowił swoiste wyzwanie do podjęcia kroków zaradczych w sytuacji, która stanowi naruszenie podstawowych, powszechnie uznawanych za warte ochrony i obrony wartości i interesów danego podmiotu.

Do mierzenia skali kryzysu używa się wielkości środków zastosowanych do jego opanowania, gdyż może się okazać, że zastosowane środki zaradcze nie zawsze muszą być wprost proporcjonalne do skali niebezpieczeństwa danej sytuacji. W innym jeszcze ujęciu za miernik rangi (rozmiaru) kryzysu uważa się poziom zdezorganizowania procesów (więzi) społecznych, gospodarczych lub politycznych w danej organizacji. Można by rzec, że kryzys opisuje wówczas określony stan funkcjonowania danej organizacji. Sytuację, w której nie jest ona w stanie realizować swych celów w normalnym (standardowym) toku działania.

---

[23] *Administracja wobec sytuacji kryzysowych...* wyd. cyt.

[24] Wiele wyspecjalizowanych instytucji amerykańskich (m.in.: CIA, FBI) posiadało informacje o groźbie zamachu terrorystycznego na obiekty w USA. Brak odpowiedniej współpracy między nimi i ociężałość administracji - jak się ocenia - uniemożliwiły zastosowanie skutecznej strategii zapobiegania przeciwdziałania. Skutki zamachów 11 września 2001 roku były tragiczne.

Kryzys może mieć, zatem znaczenie subiektywne, wyrażając wówczas ocenę danego zjawiska poczynioną przez określony podmiot abstrahujący. Kryzys ma też postać obiektywną, bowiem bez względu na jego subiektywne oceny, istnieje i oddziałuje na daną organizację. Kryzys wreszcie ma charakter procesualny, rozwija się, ma postać niepowtarzalną i coraz bardziej złożoną.

Kryzys jest kulminacyjną fazą narastającej sytuacji zagrożenia (sytuacji kryzysowej), powstającą w wyniku pojawiających się niespodziewanie okoliczności.

Analiza poglądów i rozwiązań praktycznych w zakresie zarządzania kryzysowego prowadzi do wniosku, że kryzysy związane z dziedziną bezpieczeństwa (węziej bezpieczeństwa narodowego) utożsamia się:

- z klęskami żywiołowymi i innymi zdarzeniami noszącymi znamiona klęsk żywiołowych. W polskiej praktyce prowadzi to często do tego, że każde działanie związane z rozwiązywaniem sytuacji kryzysowych (kryzysów) postrzega się przez pryzmat ustawy o stanie klęski żywiołowej i aktów wykonawczych do niej;
- ze sporami i konfliktami w skali międzynarodowej i wewnętrznej. Kryzys w takim podejściu oznacza sytuację wewnątrzpaństwową lub międzynarodową, która zagraża podstawowym wartościom, interesom lub celom jednej ze stron lub wielu stronom i, jak się stwierdza w poglądach NATO: „Po to by kryzys był postrzegany przez jedną ze stron jako poważny, musi istnieć realne i nie do zaakceptowania przez stronę olbrzymie zagrożenie dla jej priorytetowych wartości i celów strategicznych”[25].

Powyższa rozbieżność sprawiła, że w chwili obecnej mamy w Polsce do czynienia z dwutorowym i nadal rozbieżnym działaniem mającym na celu budowanie systemu zarządzania kryzysowego.

W podsumowaniu dyskusji o pojęciu i istocie kryzysu przyjmujemy do dalszych rozważań, że kryzys jest m.in. jedną z kategorii teorii bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa narodowego, a w tym ujęciu stanowi:

- kulminację nagromadzonych zdarzeń, stanów rzeczy (zagrożeń, konfliktów, szans) w różnych dziedzinach życia społecznego, działalności państwa (wielu państw) i innych organizacji, krytyczny rezultat negatywnej działalności człowieka przeciwko człowiekowi lub prawom natury, a także zjawisk wynikających z działania sił natury lub awarii technicznych, którym przeciwdziałanie przekracza możliwości rutynowych działań systemu (jednostki, organizacji, układu), prowadząc w konsekwencji do ewolucji

[25] E. Jendraszczak, W. Kozłowski, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*... s. 8.

(zmiany) istoty jego funkcjonowania, z przejściem do innej sytuacji systemowej włącznie[26];

- sytuację ekstremalną, jak powstała w toku działalności organizacji (systemu), powodującą utratę inicjatywy i możliwość zaistnienia zmiany systemowej, wymagającą podjęcia zdecydowanych, wszechstronnych kroków zaradczych.

Kryzys, zatem oznacza: a) sytuację niekorzystną, poważne załamanie, wzrost napięcia, nagłe i gwałtowne przesilenie, moment przełomu ku złemu lub lepszemu; b) punkt zwrotny i przejście do stanu normalnego lub innego stanu kryzysowego; c) jakościową zmianą systemową w funkcjonowaniu jakiegoś obiektu (systemu, organizacji, instytucji itd.); d) specyficzną cechę jakiejkolwiek sytuacji, przełomem między dwiema fazami jakiegoś procesu; e) szczególny splot okoliczności (wyzwań, zagrożeń, słabości i szans) w dziedzinie bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa narodowego.

Podstawę typologii kryzysów w dziedzinie bezpieczeństwa stanowią następujące kryteria: podmiotowe, przedmiotowe, przestrzenne, czasu trwania, usytuowania źródła, częstotliwości, symptomów zagrożenia oraz istnienia konfliktu interesów.

Według kryterium podmiotowego można wyróżnić kryzysy: wewnętrzne i międzynarodowe. Warto jednak zauważyć, że ze względu na podmiot rozważań kryzysy mogą dotyczyć jednostki, grupy społecznej (z grupą państwową włącznie) oraz społeczności międzynarodowej. Ujecie podmiotowe, aczkolwiek umowne, jest podejściem podstawowym, ułatwiającym szczegółową (cząstkową) analizę innych typów kryzysów.

Drugi podział opiera się na kryterium przedmiotowym, który jest podziałem pomocniczym wobec kryterium podmiotowego. Z tego punktu widzenia kryzysy dzieli się m.in. na: polityczne, polityczno-militarne, ekonomiczne, społeczne, kulturowe, religijne i ekologiczne.

W ujęciu przestrzennym kryzysy mogą mieć charakter lokalny, subregionalny, regionalny, globalny. Stosując kryterium czasu trwania wyróżnia się kryzysy incydentalne, krótkotrwałe, średnioterminowe, długoterminowe i permanentne. Kryterium źródła pozwala na wyodrębnienie kryzysów wewnętrznych i zewnętrznych (międzynarodowych). Według kryterium częstotliwości mówi się o kryzysach jednorazowych, sporadycznych, powtarzających się i cyklicznych. Stosując kryterium symptomów zagrożenia można dzielić

[26] „Sytuacja systemowa – charakter stanu systemu determinujący układ wzajemnych relacji (stosunków, interakcji) między systemem a jego bliższymi/lub dalszym otoczeniem (zewnętrzna sytuacja systemowa) albo między elementami) podsystemami systemu (wewnętrzna sytuacja systemowa)[...]. Typy sytuacji systemowych: normalna, trudna, deprywacji, przeciążenia, obciążenia, zagrożenia, konfliktowa, kryzysowa; pokój, spór, konflikt niezbrojny, konflikt zbrojny, wojna. P. Sienkiewicz, P. Górny, *Analiza systemowa sytuacji*...s. 30.

kryzysy na przewidywalne i nieprzewidywalne lub oczekiwane i nieoczekiwane. Z punktu widzenia kryterium istnienia konfliktu interesów kryzysy mogą mieć charakter konfliktowy lub niekonfliktowy.

2.1.2. Pojęcie i istota sytuacji kryzysowej

W dotychczasowych rozważaniach celowo unikano używania terminu „sytuacja kryzysowa". Mimo, iż kryzys w potocznym jego znaczeniu utożsamiany jest z sytuacją kryzysową, to istnieje między nimi dość subtelna różnica, którą na samym początku analizy pojęcia sytuacji kryzysowej można określić następująco:

- kryzys jest elementem sytuacji kryzysowej;
- każdy kryzys jest sytuacją kryzysową, lecz nie każda sytuacja kryzysowa zawiera w sobie element kryzysu (fazę kryzysu);
- w odróżnieniu od kryzysu, sytuacja kryzysowa, w chwili pojawienie się jej symptomów, nie musi wywoływać zmian w istocie organizacji, lecz stanowi wyzwanie dla subiektywnego poczucia normalności jej funkcjonowania.

Definicje sytuacji kryzysowej pojawiły się w pracach naukowych, publikacjach oraz w projektach aktów prawnych. Podobnie, jak w definicjach kryzysu mają wiele wspólnych i odmiennych treści. R. Wróblewski sytuację kryzysową definiuje następująco: *„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, z którym zgodni są też inni przedstawiciele AON (m.in.: A. Kasprzewski, W. Kitler, C. Rutkowski), kryzys – „zerwanie" jest jedną z faz sytuacji kryzysowej. W kolejnej definicji stwierdza się: *„Sytuacja kryzysowa – sytuacja systemowa charakteryzująca się kulminacją zagrożeń (wewnętrznych i/lub zewnętrznych) powodujących utratę stanu normalności i możliwość zakłócenia podstawowych cech systemowych (np.: stabilności, równowagi, sterowalności, efektywności itp.)"*[28]. Inne definicje mają bardziej pragmatyczny wymiar i łączą rozumienie sytuacji kryzysowej z określoną dziedziną działalności danego podmiotu lub kilku podmiotów. I tak w ujęciu natowskim przyjmuje się definicje, które wiążą sytuację

[27] R. Wróblewski, *Zarys teorii kryzysu, zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami,* AON, Warszawa 1996, s. 10.
[28] P. Sienkiewicz, P. Górny, *Analiza systemowa sytuacji...* s. 31.

kryzysową z konfliktogennym stanem stosunków społecznych, ekonomicznych lub politycznych. Według nich sytuacja kryzysowa to:

- *„zespół gwałtownie zachodzących wydarzeń, który wywołuje oddziaływanie sił destabilizujących na ogólny stan międzynarodowy lub jakikolwiek jego podsystem zasadniczo powyżej normalnego (średniego) poziomu i powoduje tym wzrost prawdopodobieństwa narastania zjawisk negatywnych istniejących już w systemie"*[29];
- *„ciąg wzajemnych oddziaływań pomiędzy rządami dwóch lub więcej suwerennych państw, uwikłanych w poważny konflikt, tuż na granicy wybuchu wojny, które są świadome niebezpieczeństwa"*[30];
- *„zmiana sytuacji pomiędzy dwoma lub więcej przeciwstawnymi stronami, charakteryzująca się wzrostem intensywności negatywnych oddziaływań z wysokim prawdopodobieństwem wystąpienia starć zbrojnych"*[31].

Odmiennie sytuację kryzysową definiuje się z punktu widzenia projektów MSWiA lub poselskich ustaw: *o bezpieczeństwie obywatelskim*; *o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym*, na przełomie lat 2003-2005. Poniżej zaprezentowane zostaną przykłady przedmiotowych definicji:

- *„sytuacja kryzysowa – należy przez to rozumieć stan narastającej destabilizacji, niepewności i napięcia społecznego, charakteryzujący się naruszeniem więzi społecznych, możliwością utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń oraz eskalacji zagrożenia, a w szczególności sytuację uzasadniającą wprowadzenie stanu nadzwyczajnego"*[32];
- *„sytuacja kryzysowa – należy przez to rozumieć stan narastającej destabilizacji, niepewności i napięcia społecznego, charakteryzujący się naruszeniem więzi społecznych, możliwością utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń oraz eskalacji zagrożenia, a w tym w szczególności sytuację stwarzającą zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia lub infrastruktury krytycznej – w takiej skali lub o takim natężeniu, które wywołują reakcje społeczne powyżej akceptowalnego powszechnie poziomu ryzyka"*[33];
- *„sytuacja kryzysowa – należy przez to rozumieć stan narastającej destabilizacji, niepewności i napięcia społecznego, charakteryzujący się naruszeniem więzi społecznych, możliwością utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń oraz eskalacji zagrożenia, a w szczególności sytuację stwarzającą zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia, dziedzictwa*

---

[29] E. Jendraszczak, W. Kozłowski, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*...s. 7.
[30] Tamże.
[31] Tamże.
[32] Projekt *ustawy o bezpieczeństwie obywatelskim*, z dnia 28 kwietnia 2003 r.
[33] Projekt *ustawy o bezpieczeństwie obywatelskim*, z dnia 27 maja 2003 r.

kulturowego lub infrastruktury krytycznej, w tym spowodowaną zdarzeniem o charakterze terrorystycznym"[34];

- *„sytuacja kryzysowa – należy przez to rozumieć stan narastającej destabilizacji, niepewności i napięcia społecznego, stwarzający zagrożenie w szczególności dla integralności terytorialnej, życia, zdrowia, mienia, dziedzictwa kulturowego, środowiska lub infrastruktury krytycznej, w tym spowodowane zdarzeniem o charakterze terrorystycznym, zwane dalej zagrożeniem, charakteryzujący się możliwością utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń albo eskalacji zagrożenia"*[35].

Przegląd dwojakiego typu definicji sytuacji kryzysowej, obok definicji ściśle teoretycznych, dowodzi wyraźnie, iż definiowanie określonych pojęć wymaga zastosowania podstawowych reguł definiowania, a co najważniejsze stosowania wyjaśnień, co do podmiotu i przedmiotu definiowanego pojęcia. Czy zatem możliwe jest sformułowanie syntetycznej definicji sytuacji kryzysowej w zakresie bezpieczeństwa narodowego? Odpowiedzią na to pytanie może być próba przedstawienia takiej definicji przydatnej na potrzeby niniejszego opracowania. W rezultacie dotychczasowych rozważań, a także prowadzonych badań dochodzimy do wniosku, że najbardziej uniwersalna definicja sytuacji kryzysowej może mieć następującą treść: *Sytuacja kryzysowa – to zespół okoliczności zewnętrznych i wewnętrznych, w jakich znajduje się dany podmiot (układ, organizacja, system), wpływających na jego funkcjonowanie w taki 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, jeśli takie zostaną zastosowane.* O istocie sytuacji kryzysowej przesadzają przy tym następujące cechy:

- każdy kryzys jest sytuacją kryzysową;
- pojęcie sytuacji kryzysowej jest nadrzędne wobec pojęcia kryzysu;
- kulminacyjnym elementem sytuacji kryzysowej, jeśli nie zdoła się zaradzić jej czynnikom na etapie eskalacji, jest kryzys;
- sytuacja kryzysowa rozpoczyna się z chwilą pojawienia się jej symptomów, które charakteryzują się przekroczeniem subiektywnie postrzeganego poziomu ryzyka, które dla danego podmiotu stanowią granicę akceptowalnego poziom bezpieczeństwa;
- sytuacja kryzysowa obejmuje: fazę przedkryzysową; kryzys oraz fazę pokryzysową;

---

[34] Projekt poselski *ustawy o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym,* Warszawa, 30 kwietnia 2004 r., druk nr 2953; projekt poselski *ustawy o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym,* Warszawa, 5 lipca 2005 r., druk nr 4259.

[35] Ustawa z dnia...*o zarządzaniu kryzysowym*, projekt z 2006 r. przyjęty przez radę ministrów.

- niepodjęcie stosownych działań zaradczych może doprowadzić, w zależności od charakteru sytuacji, do wojny, całkowitego upadku (likwidacji) organizacji lub innego (gorszego lub lepszego) stanu jej funkcjonowania, także do innej sytuacji kryzysowej;
- sytuacja kryzysowa, w jakiej znajduje się dany podmiot stwarza nie tylko zagrożenie, lecz może być również szansą jego rozwoju.

Zaprezentowane wcześniej, odmienne sposoby definiowania sytuacji kryzysowej w świetle prowadzonych obecnie w Polsce prac nad integracją systemu zarządzania kryzysowego powodują wiele nieporozumień i wątpliwości. Tej problematyce poświecimy kolejne zagadnienie niniejszego podrozdziału.

2.1.3. Pojęcie i istota zarządzania kryzysowego

2.1.3.1. Pojęcie i istota zarządzania

W większości wypadków, organizacje, instytucje i poszczególni ludzie radzą sobie z problemami bezpieczeństwa w ramach rutynowych działań. Można śmiało powiedzieć, że reagowanie na zagrożenia, podejmowanie wielu wyzwań i wykorzystywanie szans stanowi materię bezpieczeństwa (w tym bezpieczeństwa narodowego), która nie wpisuje się w zakres problematyki kryzysowej. Poszczególne organy władzy i podległe im lub nadzorowane przez nie Siły Zbrojne, służby, straże i inspekcje samodzielnie lub wspólnie realizują określone zadania z zakresu bezpieczeństwa zgodnie ze standardowymi procedurami zarządzania (kierowania, dowodzenia), a wszystko to się dzieje w ramach normalnego funkcjonowania państwa i innych podmiotów (województwa, powiatu lub gminy). Zdarzają się jednak sytuacje, gdy te rutynowe działania nie wystarczają, by radzić sobie z ich rozwiązywaniem, gdy dochodzi do rzeczywistej utraty kontroli nad biegiem wydarzeń, zakłócony zostaje dotychczasowy proces decyzyjny, gdy wydarzenia wyprzedzają reagowanie, występuje niedosyt informacji, a zarządzający musza się skupić na krótkoterminowym planowaniu (podejmowaniu decyzji i działaniu), wówczas pojawia się nowe specyficzne zarządzanie – zarządzanie w sytuacji kryzysowej, krócej zarządzanie kryzysowe.

Przedmiotem naszych rozważań będzie, więc proces zarządzania, a właściwie pewna jego odmiana nazywana zarządzaniem kryzysowym. Jak spróbujemy wykazać w dalszej części pracy, wyrażenie „zarządzanie kryzysowe", będące dosłownym tłumaczeniem *crisis management*[36] nie odzwierciedla istoty tego sformułowania, ponieważ kryzys w ujęciu procesowym jest jedną z faz rozwoju sytuacji kryzysowej. Natomiast pojęcie „crisis

[36] Spotyka się też angielskojęzyczne wyrażenie *Crisis Management Activity.*

management", jak wynika z analizy publikacji zachodnich i polskich, obejmuje nie tylko zarządzanie w czasie trwania kryzysu, ale również w fazie jego rodzenia się, rozwoju, przesilenia i powrotu do stabilności w nowej już sytuacji. Termin zarządzanie kryzysowe jest, więc bez wątpienia skrótem od poprawniejszego „zarządzanie w sytuacjach kryzysowych"[37].

Próbę zdefiniowania zarządzania kryzysowego warto poprzedzić krótką analizą pojęcia zarządzania, jako nadrzędnego wobec pierwszego z nich.

Zarządzanie definiowane jest jako *„[...] system działań regulujących sposób i zasady funkcjonowania określonej organizacji zgodnie z wytyczonymi celami"*[38], stąd często utożsamia się go z zarządzaniem przez cele i świadomym formułowaniem tych ostatnich. Obejmuje takie funkcje jak: planowanie, organizowanie, motywowanie oraz kontrolę.

Z przytoczonej powyżej definicji wynika, że zarządzanie jest ściśle powiązane z funkcjonowaniem organizacji, rozumianej jako grupa ludzi mających wspólny cel, zadania, plan oraz program działania. w swej istocie jest ono także procesem tworzenia i przekształcania organizacji w coraz sprawniej i skuteczniej działający system. Dla J. Zieleniewskiego zarządzanie jako *„[...] szczególnego rodzaj kierowanie, występuje wówczas, gdy władza nad ludźmi wynika z własności rzeczy stanowiących dla nich niezbędne przedmioty i narzędzia pracy [...] lub z upoważnienia otrzymanego od właściciela tych rzeczy"*[39]. Według T. Pszczółowskiego zarządzanie jest działaniem polegającym na dysponowaniu zasobami[40], podobnie jak dla J. Kurnala, który stwierdza, że: *„[...] szczególny rodzaj kierowania opartego na władzy organizacyjnej wynikającej z prawa własności rzeczowych środków działania można [...] nazwać zarządzaniem"*[41]. Na koniec krótkiego przeglądu definicji zarządzania warto przytoczyć jeszcze jedną z nich: *„[...] zarządzanie (kierowanie) (management) to proces planowania, organizowania, przewodzenia i kontrolowania pracy członków organizacji oraz wykorzystywania wszelkich dostępnych zasobów organizacji do osiągnięcia jej celów"*[42]. Atrybutem zarządzania jest, zatem posiadanie przez zarządzającego władzy, której źródłem jest prawo do dysponowania

---

[37] Termin zarządzanie kryzysowe w znaczeniu podstawom mógłby oznaczać zarządzanie o charakterze kryzysowym, a więc *dysponowaniem zasobami w ramach posiadanej władzy organizacyjnej pod presją, w sytuacji napięcia i niepokoju.*

[38] Zob. *Multimedialna encyklopedia powszechna*, Oficyna Wydawnicza FOGRA, edycja 1998.

[39] J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie,* PWN, Warszawa 1981, s. 393.

[40] Zob. T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji,* Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków 1978, s. 288.

[41] J. Kurnal, *Zarys teorii organizacji i zarządzania,* PWN, Warszawa 1969, s. 125.

[42] James A.F. Stoner, R. Edward Freeman, Daniel R. Gilbert Jr, *Kierowanie,* PWN, Warszawa 1999, s. 613.

zasobami warunkującymi funkcjonowanie organizacji[43]. Sprawowanie władzy związane jest z relacją podporządkowania podmiotu zarządzania zarządzającemu.

Głównym zadaniem organu zarządzającego jest wypracowanie takiej strategii oddziaływania na członków organizacji, która w danych warunkach będzie optymalna, czyli zapewni rozwój i zyski organizacji bez względu na osobiste strategie realizowane przez poszczególnych jej członków. Odzwierciedleniem strategii organu zarządzającego są ustanowione zasady funkcjonowania organizacji, czyli zbiór przepisów regulujących: a) Podział zadań i kompetencji pomiędzy poszczególnych członków tej organizacji (jej elementy organizacyjne); b) Sposoby doboru, opiniowania i wynagradzania jej członków; c) Sposoby rozstrzygania sporów zaistniałych wewnątrz organizacji; d) Zasady współdziałania członków (komórek) organizacji w czasie rozwiązywania problemów obejmujących swoim obszarem kompetencje kilku członków (komórek) organizacji; e) Sposoby oddziaływania na poszczególnych członków w celu zwiększenia ich zaangażowania na rzecz realizacji celów organizacji, czyli jak ich przekonać, że najlepszą strategią ich działania jest ta, która jest zgodna ze strategią organizacji. Zarządzający określa cele, jakie ma osiągnąć dana organizacja, co jest równoznaczne z określeniem stanu, w jakim powinna się ona znaleźć po ich realizacji. Aby zmienić stan organizacji należy przejść przez określone w strategii działania stany pośrednie. Planując sposób osiągnięcia celów, uwzględniamy możliwość wystąpienia potencjalnych zagrożeń, czyli przeszkód, które mogą uniemożliwić osiągnięcie założonych celów lub wydłużyć czas ich osiągnięcia. Ponieważ możemy jedynie częściowo obserwować stan organizacji oraz jej otoczenia, nasze prognozy, – co do przyszłych stanów – mogą być mniej lub bardziej prawdopodobne, ale nigdy nie będą pewne. Z tego powodu organizacja i jej otoczenie w każdym momencie swojej działalności mogą się znaleźć w innym stanie, niż to przewidywaliśmy. Stany przejściowe organizacji i jej otoczenia możemy podzielić na: a) pożądane (przewidywane) – zgodne z naszymi przewidywaniami; b) korzystniejsze od przewidywanych – stanowiące szansę na szybsze zrealizowanie naszych celów; c) obojętne – nieprzewidywalne, ale nie mające zasadniczego wpływu na realizację założonych celów; d) niekorzystne (zagrożenia) – stwarzające zagrożenie w osiągnięciu pożądanego celu; e) bardzo niekorzystne (kryzysowe) – stwarzające zagrożenie nie tylko dla realizacji zadań, ale również dla przetrwania samej organizacji. Oczywiście prawdopodobieństwa wystąpienia poszczególnych stanów są różne jednakże żadnego z nich nie możemy wykluczyć. Dlatego też organizacja musi być przygotowana

[43] Zob. L. Krzyżanowski, *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, PWN, Warszawa 1998 r., s. 208.

zarówno do funkcjonowania w każdym z nich, jak również do jego wykorzystania, dla osiągnięcia założonych celów. Żaden ze stanów nie pojawia się nagle, lecz jest zawsze następstwem poprzednich, chociaż kolejność następstw może być wielowariantowa. Stąd też pierwszym i podstawowym warunkiem dobrego funkcjonowania organizacji jest posiadanie sprawnego systemu zbierania i przetwarzania informacji tak, aby dostatecznie wcześnie przewidzieć kierunek i zakres zachodzących zmian. Ze względu jednak na naszą ułomność w możliwości obserwacji zjawisk zachodzących w organizacji i jej otoczeniu, niektóre z nich mogą się pojawić dość niespodziewanie dla organu zarządzającego. Szczególnie wtedy, gdy dążąc do realizacji określonego celu odrzucamy lub lekceważymy symptomy zachodzących zmian. Stąd wynika drugi warunek sprawnego zarządzania – organizacja musi być przygotowana na wystąpienie różnych, nawet tych nie przewidywanych sytuacji.

Z dotychczasowych rozważań wynika, że czynnikami decydującymi o jakości procesu zarządzania są :

1. Zakres wiedzy organu zarządzającego, która:
   - determinuje możliwości przetwarzania informacji o aktualnej sytuacji oraz zachodzących zjawiskach;
   - stymuluje potrzebę zbierania tych informacji ;
   - pozwala, na podstawie zbieranych informacji, uzyskać obraz organizacji i jej otoczenia bliski rzeczywistości;
2. Jasno i precyzyjnie określone zasady funkcjonowania organizacji pozwalające na realizację optymalnej strategii oddziaływania na nią i jej członków. Zasady te powinny w szczególności precyzować:
   - podział zadań i kompetencji wewnątrz organizacji;
   - zasady współdziałania jej członków w czasie rozwiązywania problemów obejmujących swoim zasięgiem obszary kompetencyjne kilku z nich;
   - wewnętrzną strukturę adekwatną do potrzeb;
   - zasady rozstrzygania sporów zaistniałych wewnątrz organizacji.
3. Dobrze zorganizowany system motywacyjno–edukacyjny, który pozwoli na:
   - poszerzanie i ujednolicanie wiedzy wszystkich członków organizacji, tak aby mogli rozumieć się wzajemnie i aby ich poglądy w zasadniczych kwestiach były zbieżne;
   - przekonanie członków tej organizacji, że dobro i rozwój organizacji są ściśle związane z ich dobrem i rozwojem.

Kreując wymienione powyżej determinanty jakości zarządzania nie przywiązywaliśmy się do określonej kategorii stanu, w jakim może znaleźć się organizacja, a wręcz przeciwnie – dążyliśmy do wykazania, że zarządzający, chcąc dobrze wypełniać swoje obowiązki, powinien być przygotowany na wszelkie okoliczności, w jakich przyjdzie mu działać, nawet te najtrudniejsze. - Bo przecież istotą zarządzania jest osiągnięcie celów bez względu na pojawiające się przeszkody w ich realizacji. Miarą jakości systemu zarządzania jest jego zdolność do wykorzystywania szans oraz pokonania przez organizację pojawiających się na jej drodze do celu zagrożeń.

2.1.3.2. Definiowanie zarządzania kryzysowego w teorii i praktyce problemu

Analizując poglądy teoretyczne i praktyczne rozwiązania w materii zarządzania kryzysowego spotkać można kilka różnych terminów (wyrażeń) stanowiących nazwę interesującej nas problematyki. Najczęściej stosowane to: *zarządzanie w kryzysie; zarządzanie sytuacją kryzysową; zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, zarządzanie kryzysowe* a nawet *sterowanie kryzysem.* Przegląd definicji zarządzania kryzysowego prowadzi również do wniosku, że ich treść wynika z różnych sposobów podejścia. I tak definicje te wiąże się z:

- specyficznym działaniem abstrakcyjnego podmiotu w trudnej i pełnej zakłóceń sytuacji systemowej – definicje te są na tyle uniwersalne i niezwykle przydatne, że mogą być zastosowane w każdych skonkretyzowanych co do podmiotu i przedmiotu sytuacji kryzysowej rozważaniach;
- konfliktogennym charakterem stosunków miedzy różnymi podmiotami (w tym stosunków międzynarodowych), głownie o charakterze polityczno-militarnym, ekonomicznym i społecznym;
- działaniem w czasie klęsk żywiołowych i katastrof technicznych – definicje te zawężają istotę zarządzania kryzysowego, a poza tym, z uwagi na ich stosowanie w przepisach prawa (lub ich projektach), prowadzą do niepokojących w swej istocie rozwiązań w funkcjonowaniu administracji publicznej w Polsce;
- obroną cywilną (węziej ochroną ludności) – spotyka się wnioski, iż zarządzanie kryzysowe pochodzi od obrony cywilnej, a nawet stwierdzenia, że „za zarządzanie kryzysowe w czasie wojny odpowiada Obrona Cywilna".
- gotowością cywilną lub planowaniem cywilnym NATO – wynika to z niepoprawnego i zawężonego tłumaczenia i rozumienia zakresu natowskiego *Civil Emergency Planning* (CEP).

W niniejszej pracy przyjęliśmy termin „zarządzanie kryzowe", kierując się kilkoma względami, które wiążą się z: a) powszechnym jego używaniem terminu zarówno w teorii naukowej, jak i w praktyce; b) powszechnym użyciem w praktycznej działalności administracji publicznej, z terminologią prawną włącznie; c) przydatnością w budowaniu zdań złożonych z użyciem przedmiotowego wyrażenia. Sens ma zdanie o treści: „Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach klęsk żywiołowych", bez sensu byłoby zdanie: „Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych w sytuacjach klęsk żywiołowych". Lepiej by brzmiało zdanie o treści: „Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych o charakterze klęski żywiołowej", z tego też względu wyrażenie „zarządzanie w sytuacjach kryzysowych" jest również poprawne z punktu widzenia logiki budowanych zdań.

W słowniku akademickim (wydanym w AON) podaje się, że zarządzanie w sytuacjach kryzysowych (kryzysowe)[44] *to „[...] reagowanie na nadciągający lub trwający kryzys i usuwanie jego skutków w cyklu zdarzeń i czynności, od przewidywania i planowania antykryzysowego wraz z reagowaniem na codzienne zdarzenia, aż po zakończenie odbudowy ze zniszczeń (przygotowanie, reagowanie, odbudowa)"*[45]. Kończące definicję stwierdzenie o odbudowie ze zniszczeń wynika z sugerowania się problematyką ratowniczą jako podstawowym przedsięwzięciem zarządzania kryzysowego i kojarzenia zarządzania kryzysowego z klęskami żywiołowymi, z czym nie można się zgodzić w zupełności. Enigmatyczna „odbudowa" dotyczy nie tylko zniszczeń, to również, i przede wszystkim, problem odtworzenia organizacji w całości, wraz z jej funkcjami i strukturami, którym owe funkcje są powierzone (to m.in.: odbudowa administracji, przywrócenie normalności w stosunkach społecznych, międzynarodowych, ekonomicznych, to odtworzenie standardowych reguł funkcjonowania gospodarki, przywrócenie funkcji systemu oświaty i edukacji, stabilizacja rynków finansowych itd., itp.).

Wyrażenia „zarządzanie sytuacją kryzysową" używa R. Wróblewski wyjaśniając, że *„[...] jest ona procesem kierowania w państwie mającym na celu zapobieganie sytuacjom kryzysowym, a wypadku jej zaistnienia – zawrócenie kierunku rozwoju nagłych i niebezpiecznych wydarzeń, zagrażających żywotnym interesom społeczeństwa, w szczególności mogącym doprowadzić do wojny"*[46]. Nietrudno zauważyć, że cytowany autor odnosi przedmiotową problematykę do podmiotu, jakim jest państwo, a także kojarzy ją głównie, chociaż nie tylko, z konfliktowym charakterem stosunków, w jakich się ono

[44] Zwróćmy uwagę na dość przekonujące przyjęcie jednoznaczności wyrażeń „zarządzanie w sytuacjach kryzysowych" oraz „zarządzanie kryzysowe".
[45] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego,* AON... s. 166.
[46] R. Wróblewski, *Zarys teorii kryzysu*...s. 39.

znajduje. Dodane potem stwierdzenie, iż *„Powinno być ono integralną częścią kierowania obronnością państwa"*[47], rozwiewa jednak ewentualne wątpliwości.

Wątpliwości, co do istoty zarządzania kryzysowego nie rozwiewa również definicja zaproponowana przez J. Koniecznego: *„Zarządzanie w sytuacji kryzysowej – systematyczne i metodyczne przedsięwzięcia zmierzające do zapobieżenia lub zredukowania wpływu kryzysu na zasoby i wartości społeczne za pomocą środków kierowania i kontroli oraz koordynacji"*[48]. Zastrzeżenia budzi wydzielenie kontroli i koordynacji poza grupę środków kierowania.

Kolejna grupa definicji zarządzania kryzysowego ma charakter nader enigmatyczny i nie objaśnia właściwie rozpatrywanego pojęcia. I tak m.in. R. Kuriata, używając również terminu „obrona" stwierdza, że zarządzanie kryzysowe to *„[...] tworzenie rozwiązań systemowych umożliwiających obronę i ochronę ludności, przy czym wymienione rozwiązania powinny być realizowane przez władze publiczne wszystkich szczebli organizacyjnych, we współdziałaniu z wyspecjalizowanymi organami i instytucjami"*[49].

Niezwykle często zarządzanie kryzysowe sprowadza się do problematyki ochrony ludności i ratownictwa w sytuacjach noszących znamiona klęski żywiołowej[50], a nawet podczas zagrożenia wojennego i wojny. Zarządzanie kryzowe, w tak ograniczonym ujęciu, definiuje się m.in. jako: *„[...] całokształt rozwiązań systemowych w* ***sferze ochrony ludności****, wypełnianych przez władze publiczne wszystkich szczebli, we współdziałaniu z wyspecjalizowanymi organizacjami i instytucjami w celu zapobiegania sytuacjom niebezpiecznym, stwarzającym zagrożenie dla życia, zdrowia obywateli oraz środowiska"*[51] (podkreślenie – W.K.).

Oprócz klęsk żywiołowych zagrożenie wojenne i wojnę uwzględnia w definicji zarządzania kryzysowego J. Kunikowski stwierdzając, że są to *„[...] szczególne przedsięwzięcia organizacyjne obejmujące: kierowanie, administrowanie i sprawowanie zarządu społeczeństwem lub jego częścią w sytuacji kryzysowej. Występuje podczas klęsk żywiołowych, katastrof przemysłowych i technicznych (w czasie pokoju) lub podczas zagrożenia wojennego i wojny"*[52]. Niestety i w tym przypadku, autor zarządzanie kryzysowe

---

[47] Tamże.

[48] J. Konieczny, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, wypadkach i katastrofach,* Wyd. Garmond, Poznań-Warszawa, 2001, s. 116.

[49] R. Kuriata, Wybrane problemy zarządzanie kryzysowego, [w:] Zarządzanie organizacjami w świetle wyzwań XXI wieku - od teorii do praktyki, tom 1, Wyższa Szkoła Kupiecka, Łódź 2004 , [w:] S. Zalewski, Funkcja informacyjna służb specjalnych w systemie bezpieczeństwa RP, WKO AON, Warszawa 2005, s. 61.

[50] Zob. ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej*, DzU 2002, nr 62, poz. 558.

[51] K. Zieliński, *Bezpieczeństwo obywateli podczas kryzysów niemilitarnych oraz reagowanie w razie katastrof i klęsk żywiołowych,* Wyższe Kursy Obronne, AON, DBP MSWiA, Warszawa 2004, s. 29.

[52] J. Kunikowski, *Wiedza i edukacja dla bezpieczeństwa,* Fundacja Rozwoju Edukacji Europejskiej i Bezpieczeństwa, Warszawa 2002, s. 192.

ogranicza do ochrony ludności i ratownictwa, co wynika choćby z istoty faz zarządzania kryzysowego. Faza przygotowania w tym ujęciu związana jest z *„[...] wcześniejszym planowaniem przedsięwzięć w przypadku zaistnienia zagrożenia lub katastrofy oraz powiększeniem zasobów sił i środków do prowadzenia akcji ratunkowej"*[53], celem reagowania jest zaś *„[...] niesienie bezpośrednio pomocy poszkodowanym oraz ograniczenie strat i zniszczeń"*[54].

Przegląd definicji zarządzania kryzysowego, pojawiających się w opracowaniach naukowych i innych publikacjach, zakończymy prezentacją dwóch poglądów, które w przekonaniu piszącego te słowa najlepiej oddają istotę omawianego pojęcia. Przywoływani autorzy P. Sienkiewicz i P. Górny, stosując uniwersalne podejście systemowe do rozpatrywanej problematyki, używają wyrażeń: „zarządzanie w kryzysie" oraz „sterowanie kryzysem", które mają wyraźnie syntetyczny (i uniwersalny) charakter i oznaczają, odpowiednio:

I. *„[...] specyficzny zasób środków podejmowanych przez kierownictwo w celu opanowania kryzysu (rozwiązania kryzysowej sytuacji decyzyjnej)*[55];
II. *„[...] (crisis management) proces decyzyjny zmierzający do wyboru racjonalnej strategii przeciwdziałania realnym i/lub potencjalnym sytuacjom kryzysowym; sposób zarządzania specyficznymi zasobami systemu zapewniający powrót do stanu normalnego ze stanu kryzysu lub utrzymania tego stanu mimo wystąpienia symptomów sytuacji kryzysowej"*[56].

Równie ciekawie zarządzanie kryzysowe definiuje M. Amstrong stwierdzając, iż jest to *„[...] proces rozwiązywania napiętych sytuacji w sposób, w którym szereg współzależnych operacji jest planowany, organizowany, kierowany i kontrolowany. Wytyczany jest także kierunek procesu decyzyjnego dla osób odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji w celu uzyskania szybkiego, lecz nie pochopnego rozwiązania problemu, w obliczu którego znalazła się organizacja. W ujęciu prakseologicznym zarządzanie kryzysowe to nic innego jak dobre zarządzanie pod presją"*[57].

Warto w tym miejscu zaprezentować dwa wręcz odmienne sposoby podejścia do definiowania zarządzania kryzysowego w praktyce problematyki bezpieczeństwa narodowego.

---

[53] Tamże, s. 192.
[54] Tamże.
[55] P. Sienkiewicz, P. Górny, *Analiza systemowa sytuacji...* s. 28.
[56] s. 32.
[57] M. Amstrong, *Jak być dobrym menadżerem,* „Dom Wydawniczy ABC" Warszawa 1997, [w:] T. Szczurek, *Formalno-prawne aspekty podejmowania decyzji...* s. 19.

W projektach ustawy o bezpieczeństwie obywatelskim z 28 kwietnia oraz z 27 maja 2003 r. zaproponowano, by zarządzanie kryzysowe rozumieć jako *„[...] uporządkowaną działalność polegającą na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym lub przejmowaniu nad nimi kontroli i kształtowania ich przebiegu w drodze zaplanowanych działań oraz na odtworzeniu zasobów lub przywróceniu im ich pierwotnego charakteru"*[58]. Do zasobów w projekcie ustawy zaliczono: ludzi zdolnych do pracy, narzędzia pracy, infrastrukturę, finanse i środki materialne oraz bazy danych i systemy informacyjne. Pojawia się wiele pytań, wymieńmy, chociaż dwa z nich: czy tylko o odtwarzanie zasobów chodzi? A co z ludźmi niezdolnymi do pracy? W przedłożeniu rządowym z 2005 r. projektu ustawy o zarządzaniu kryzysowym przedmiotowe pojęcie definiowano następująco: *„1. Zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego polegająca na:*

1) zapobieganiu stanom narastającej destabilizacji, niepewności lub napięcia społecznego, stwarzającym powszechne zagrożenie dla życia, zdrowia lub mienia;

2) przejmowaniu kontroli nad stanami, o których mowa w pkt 1, w drodze zaplanowanych działań;

3) odtwarzaniu infrastruktury lub przywrócenia jej pierwotnego charakteru.

2. Zarządzanie kryzowe polega również na zapobieganiu i zwalczaniu stanów, o których mowa w ust. 1 pkt 1, wywołanych czynem popełnionym w celu spowodowania masowej paniki lub zmuszenia organu władzy lub administracji publicznej RP lub innego państwa lub organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności albo w celu wywołania poważnych zakłóceń w funkcjonowaniu RP lub innego państwa albo organizacji międzynarodowej, a także groźbą popełnienia takiego czynu"[59].

W najnowszym projekcie (2006 r.) ustawy o zarządzaniu kryzysowym proponuje się następującą definicję: *„Zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do podejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz na odtwarzaniu infrastruktury lub przywróceniu jej pierwotnego charakteru"*[60]. Powyższa definicja, mimo swoich zalet, ma jednak wyraźne wady. Należy do nich zaliczyć głównie:

---

[58] Identyczne propozycje znajdziemy w poselskich projektach ustawy *o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym* z 30 kwietnia 2004 r. oraz z 5 lipca 2005 r.

[59] Rządowy projekt ustawy *o zarządzaniu kryzysowym*, z dnia 26 kwietnia 2005 r., druk sejmowy nr 3973.

[60] Ustawa z dnia...*o zarządzaniu kryzysowym*, projekt z 2006 r. ...wyd. cyt.

- przyjęcie, że przejmie się kontrolę nad sytuacjami kryzysowymi w drodze zaplanowanych działań. Wydaje się, że w sytuacji, gdy przyszłość (bliższą, a tym bardziej dalszą) uznaje się za trudno przewidywalną założenie, że działanie realizowane będzie według określonych wcześniej planów może się okazać niewystarczające, a wręcz błędne;
- przyjęcie, że finalnym etapem zarządzania kryzysowego będzie tylko odtwarzanie infrastruktury lub przywracanie jej pierwotnego charakteru. Wynikałoby z tego, że tylko infrastruktura wymaga odtwarzania (odbudowywana, przywracana etc.), a to w konsekwencji oznaczałoby, że nic więcej nie uległoby destabilizacji, dezorganizacji lub w poważnym stopniu nie byłoby zakłócone, a takich założeń w żadnym stopniu nie można przyjmować.

Sytuacja kryzysowa może zakłócić wiele dziedzin funkcjonowania państwa a w rezultacie społeczeństwa. W razie kryzysów zewnętrznych zakłóceniu mogą ulec stosunki dyplomatyczne z innymi państwami, międzynarodowa wymiana handlowa, współpraca technologiczna, naukowa i wiele innych dziedzin zaś w razie kryzysu o charakterze wewnętrznym zakłócone mogą być działania gospodarcze (inwestycje, rynek, usługi etc.), stosunki społeczne i polityczne, funkcjonowanie systemu oświaty, administracji publicznej i wiele innych dziedzin działalności państwa. - W rezultacie, to wszystko trzeba odbudować (przywrócić, odtworzyć, reaktywować). W pewnym sensie powyższej definicji odpowiada propozycja z 1998 r. zgłoszona przez Komendę Główną Policji, uwzględniająca szeroki aspekt problemów bezpieczeństwa narodowego, która jak należy sądzić nie spotkała się z należytym przyjęciem w środowisku MSWiA. Oto jej treść: *„Zarządzanie kryzysowe to jeden z elementów kompleksu przedsięwzięć (planistycznych, organizacyjnych i logistycznych) mających na celu przygotowanie społeczeństwa i struktur państwa do skutecznego działania w warunkach nadzwyczajnych spowodowanych:*

- *- katastrofami naturalnymi lub awariami technicznymi, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu znacznej liczby ludzi (zagrożenia naturalne i technologiczne);*
- *- zagrożeniami konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego (zagrożenia wewnętrznego bezpieczeństwa państwa);*
- *- zewnętrznymi zagrożeniami bezpieczeństwa państwa (zagrożenia wojenne")*[61].

Pomijając dyskusję nad słabościami powyższej definicji warto zauważyć jedną jej zaletę. Autorzy uwzględniają zasadnicze problemy bezpieczeństwa, dotyczące różnych typów zagrożeń, z którymi wiąże się problematyka bezpieczeństwa narodowego.

---

[61] *Koncepcja systemu zarządzania kryzysowego,* Komenda Główna Policji, Warszawa 1998, na prawach maszynopisu.

W niniejszym opracowaniu, uwzględniając dotychczasowe rozważania i wnioski płynące z analizy pojęcia i istoty rozpatrywanej problematyki, proponuje się przyjęcie następującej definicji syntetycznej: *Zarządzanie kryzysowe – to zarządzanie organizacją (systemem) pod presją, realizowane na rzecz rozwiązywania napiętych sytuacji, którego zadaniem jest przygotowanie się i działanie mające na celu zapobieganie, przeciwdziałanie i reagowanie w razie wystąpienia zakłóceń stabilności organizacji (systemu) oraz przywrócenie normalnego stanu jego funkcjonowania.* Do istotnych cech, które pozwalają zrozumieć pojęcie zarządzania kryzysowego w dziedzinie bezpieczeństwa zaliczymy, że jest:

- integralną częścią zarządzania organizacją (systemem) w ogóle;
- dziedziną zarządzania bezpieczeństwem w ogóle, w tym bezpieczeństwem narodowym;
- zarządzaniem organizacją pod presją, w stanie ryzyka;
- rozwiązywaniem napiętych sytuacji;
- działaniem na rzecz obniżania napięć i przeciwdziałania konfliktom lub sytuacjom trudnym o charakterze niekonfliktowym;
- przeciwdziałaniem eskalacji kłopotliwych zjawisk;
- działalnością polegającą na przywracaniu stanu normalnego lub utrzymaniu tego stanu mimo wystąpienia symptomów sytuacji kryzysowej;
- działaniem celowym - podczas zarządzania kryzysowego odrzucamy problemy marginalne i wątpliwe, przekazując je instytucjom niezajmujących się sytuacją kryzysową.

2.1.3.3. Pojęcie i istota systemu zarządzania kryzysowego

W dotychczasowych rozważaniach zaprezentowane zostały wnioski dotyczące pojęcia i istoty kryzysu, sytuacji kryzysowej oraz zarządzania kryzysowego. Należy, zatem, uwzględniając wyciągnięte wnioski, podjąć próbę zdefiniowania systemu zarządzania kryzysowego. Poszukiwanie odpowiedzi rozpoczniemy od przeanalizowania pojęcia „system", które wydaje się kluczowym dla zrozumienia istoty systemu zarządzania kryzysowego.[62]

Jako podstawę refleksji można przyjąć definicję L. Krzyżanowskiego, który stwierdza, że: *„Przez system, SYS, rozumiemy zbiór elementów, e, wyróżnionych w jakimkolwiek*

[62] Słownik języka polskiego podaje następujące określenia pojęcia system a) skoordynowany układ elementów, zbiór tworzący pewną całość, uwarunkowaną stałym uporządkowaniem jego części; b) uporządkowany zbiór twierdzeń, poglądów, tworzący jakąś teorię; c) zasady organizacji czegoś, ogół przepisów, reguł obowiązujących, według których coś jest wykonywane, także forma ustroju państwowego; d) określony sposób, metoda postępowania, wykonywanie jakiejś czynności. *Słownik języka polskiego,* PWN, Warszawa 1978, t III s. 387.

przedmiocie, P, ze względu na zachodzące między nimi stosunki, Sup, wyrażające jakieś uporządkowanie: $SYS = [\{e(P)\}, Sup]$"[63]. Zachowując porządek w pojmowaniu pewnych zjawisk, właściwy temuż autorowi, dodajmy, że system można rozpatrywać pod kątem relacji o określonych właściwościach cechujących dane zjawisko, a potem dopiero – za pomocą tych relacji – pod kątem zbioru elementów charakteryzujących strukturę systemu. W rezultacie stwierdzimy, że:

- sam zbiór składający się z jakichś elementów i relacji między nimi nie stanowi jeszcze systemu, konieczne są jeszcze reguły porządkujące ów zbiór;
- po zastosowaniu reguł porządkujących dochodzi do określenia granic danej struktury zwanej systemem;
- jeśli weźmiemy pod uwagę wielkie zbiory (organizacje, struktury, etc.), takie choćby jak państwo, to okaże się, że na ich bazie można zbudować wiele systemów, a każdy z nich może zawierać w sobie elementy będące jednocześnie częścią, któregoś z pozostałych systemów;
- warunkiem zaistnienia powyższego przypadku jest zastosowanie różnych reguł (relacji) porządkujących wobec elementów tego samego zbioru[64].

Dla dopełnienia obrazu pojmowania pojęcia „system" przytoczymy definicję P. Sienkiewicza: *„[...] systemem nazywamy każdy obiekt złożony, wyróżniony z badanej rzeczywistości, przedstawiony jako pewna całość i tworzony przez zbiór obiektów elementarnych (elementów) i powiązań (relacji) pomiędzy nimi"*[65].

Analizując przytoczone powyżej desygnaty słowa „system" oraz jego definicje, możemy stwierdzić, że aby dany fragment rzeczywistości (obiekt złożony) można było określić mianem systemu musi spełniać następujące warunki:

I. Stanowić pewną całość i dać się precyzyjnie wydzielić z otoczenia, – czyli posiadać ściśle określone granice.

II. Dać się podzielić na pewne stałe elementy, (które mogą być również obiektami złożonymi) wraz z możliwością określenia ich miejsca w systemie, – czyli musi istnieć możliwość określenia jego struktury wewnętrznej.

---

[63] L. Krzyżanowski, *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu,* PWN, Warszawa 1998, s. 128.

[64] Takie podejście pozwala zrozumieć zawiłość istnienia różnych systemów w sferze bezpieczeństwa narodowego (np.: obronnego, ochrony ludności, ochrony porządku publicznego inne), których częściami są podobne elementy lub ich znaczne części.

[65] P. Sienkiewicz, *Teoria efektywności systemów kierowania*, tom 1, *Wstęp do systematologii*. Rozprawa habilitacyjna, ASG, Warszawa 1979, s. 82.

III. Musi istnieć możliwość wyspecyfikowania reguł opisujących funkcjonowanie poszczególnych elementów rozpatrywanego fragmentu rzeczywistości, a przede wszystkim wzajemnych powiązań i zależności między nimi.

Zauważmy, że przytoczone powyżej warunki obrazują w pewien sposób organizację i procedury zarządzania nią. Pierwszy warunek spełniony jest niemal automatycznie, ponieważ każda organizacja stanowi pewną całość i można w sposób precyzyjny określić jej granice. Drugi warunek to nic innego, jak wewnętrzna struktura organizacji, którą możemy dość precyzyjnie określić. Wreszcie najważniejszy z nich, warunek trzeci jest jednym z determinantów skuteczności zarządzania. Określa on zasady funkcjonowania organizacji. Reasumując stwierdzamy, że każda organizacja jest systemem, ponieważ spełnia wymienione powyżej warunki, czyli: stanowi wyodrębnioną część społeczeństwa (grupę ludzi); posiada określoną strukturę wewnętrzną; sprecyzowane są zasady funkcjonowania.

Analizując definicję zarządzania, która mówi, że jest to system działań regulujących sposób i zasady funkcjonowania określonej organizacji zgodnie z wytyczonymi celami, niemal automatycznie nasuwa się wniosek, iż zarządzanie w swojej istocie jest procesem tworzenia, a następnie przekształcania organizacji w coraz sprawniej i skuteczniej działający system. Jeżeli zatem zarządzanie w swojej istocie jest procesem tworzenia bądź doskonalenia organizacji jako systemu to, co w takim razie oznacza zwrot „system zarządzania". Potocznie pod tym pojęciem rozumiemy element danej organizacji przeznaczony do pełnienia funkcji kierowniczych. Jednakże takie podejście nie odpowiada omówionej wcześniej istocie zarządzania, ponieważ „ubezwłasnowolnia", w pewnym sensie, organa zarządzania, odbierając im możliwość formowania i modyfikowania struktury organizacji oraz określania zasad jej funkcjonowania w różnych okolicznościach. Takie rozumienie „systemu zarządzania" odnosi się w praktyce do zarządzania operacyjnego na niższych szczeblach zarządzania organizacją.

Zarządzanie strategiczne wymaga od zarządzającego nie tylko kierowania organizacją o określonej, niezmiennej strukturze i zasadach działania, ale również modyfikowania tej struktury i reguł funkcjonowania organizacji adekwatnie do potrzeb wynikających z nakreślonych celów strategicznych organizacji i przewidywalnych zagrożeń na drodze do ich osiągania. Dlatego też, mówiąc o systemie zarządzania w ujęciu strategicznym musimy mieć na myśli nie tylko fragment danej organizacji obejmujący organa kierowania i wzajemne relacje między nimi, ale całą organizację wraz z jej organami wykonawczymi i powiązaniami tych organów z aparatem zarządzającym.

Opierając się na warunkach, jakie dany układ musi spełnić, aby można było nazywać go systemem oraz spełniając wymogi definicji zarządzania możemy powiedzieć, że: System zarządzania to dający się wyodrębnić z organizacji układ: a) organów zarządzających; b) powiązań informacyjnych, niezbędnych do realizacji procesu zarządzania; c) metod i działań regulujących sposób i zasady funkcjonowania danej organizacji zgodnie z wytyczonymi celami; przy czym jest to układ dynamicznie zmieniający się w czasie, a motorem wprowadzanych zmian, dotyczących wszystkich elementów tego układu, są organa zarządzające. Występujący w zwrocie „system zarządzania kryzysowego" przymiotnik „kryzysowego" określa rodzaj sytuacji, w jakich aparat zarządzający musi realizować swoje funkcje kierownicze.

Uwzględniając wnioski płynące z wcześniejszych rozważań możemy stwierdzić, że system zarządzania kryzysowego stanowi integralną częścią systemu zarządzania organizacją i służy przygotowaniu, a następnie zapewnieniu jej sprawnego funkcjonowania w czasie występowania sytuacji kryzysowych, w tym kryzysów. Przez analogię do struktury systemu zarządzania, system zarządzania kryzysowego możemy określić jako skoordynowany wewnętrznie i tworzący pewną całość dynamicznie się rozwijający układ trzech zasadniczych podsystemów (podsystemu organów zarządzających - aparatu zarządzającego; podsystemu powiązań informacyjnych wewnątrz organizacji; podsystemu metod i działań, czyli reguł funkcjonowania organizacji) realizujących wspólnie jeden zasadniczy cel: obniżenie stopnia oddziaływania czynników sytuacji kryzysowej na funkcjonowanie organizacji, a w przypadku ich wystąpienia minimalizacji ich wpływu i skutków. Należy jednak podkreślić:

- nadrzędność aparatu zarządzającego, ponieważ to jego zadaniem jest zbudowanie dwóch pozostałych podsystemów jak również modyfikacja siebie samego, jeżeli występuje taka potrzeba;
- tożsamość aparatu zarządzającego we wszystkich sytuacjach, w jakich może funkcjonować organizacja. Oznacza to, że zmiana sytuacji nie może wymuszać zmiany odpowiedzialności decydentów za losy organizacji.

Funkcje zarządzania przez organ zarządzający będą spełniane przez różne podmioty wyspecjalizowane w wykonywaniu poszczególnych zadań (w działaniu). Zarządzanie jest bowiem ciągłym procesem decydowania, które składa się z trzech faz: pozyskiwania, gromadzenia, przetwarzania i dystrybucji informacji[66]. Zatem organ zarządzający, jako

[66] P. Sienkiewicz, *Teoria efektywności systemów kierowania*...s. 24-26; L. Krzyżanowski, Podstawy nauk o organizacji...s. 194-195; P. Górski, *Zastosowanie modelowania systemowego do opisu wybranych elementów Systemu Obronnego Państwa*, praca studyjna, AON, Warszawa 1998, s. 25-72.

element systemu zarządzania kryzysowego – to uporządkowany według spełnianych ról układ trzech elementów (lub ich modyfikacja), z których jeden pełni rolę członu decyzyjnego, drugi członu informacyjnego, a trzeci analityczno-koncepcyjnego (sztabowego).

Element (człon) decyzyjny organu zarządzającego, to podmiot kreujący decyzje władcze, oddziałujący na cały podlegający mu system organizacyjny (i system działania). Podstawę jego funkcjonowania stanowi powierzenie mu władzy, na mocy ustawy lub rozporządzenia, czyli tytułu do wpływania na zachowania innych podmiotów działających w danej dziedzinie. W interesującym na przypadku mamy na uwadze dziedzinę bezpieczeństwa, w tym zarządzania kryzysowego. Odróżniamy organ zarządzający od organu władzy w taki sposób, że organ władzy stanowi element (człon) decyzyjny organu zarządzającego, funkcjonujący obok takich, jak: człon sztabowy i człon informacyjny. Element informacyjny organu zarządzającego, z punktu widzenia potrzeb zarządzania, pełni trzy rodzaje zadań:

1) służące pomocą w podejmowaniu decyzji – funkcja opiniodawczo-doradcza;
2) zapewniające komunikację między poszczególnymi członami aparatu zarządzającego[67];
3) zaspokajające potrzeby otoczenia i podległego podsystemu wykonawczego.

Dla podsystemu wykonawczego i jego elementów element informacyjny pełni rolę orientującą oraz projektująca i korygującą zachowania (chodzi tu o informacje dotyczące warunków działania i rezultatów oraz sytuacji w systemie nadrzędnym).

Oprócz funkcji decyzyjnych i informacyjnych, organ zarządzający spełnia również funkcje sztabowe. Mające swój rodowód wojskowy, sztaby na dobre zadomowiły się i w innych systemach organizacyjnych, a ich rola najogólniej polega na: analizie i ocenie informacji; przygotowaniu wariantów różnych decyzji i propozycji najlepszych sposobów rozwiązań - poszczególnych trudności; ułatwieniu wdrożenia decyzji władczych w życie. Myli się często klasyczne pojęcie „sztabu", przypisując tę nazwę ciałom kolegialnym o charakterze doradczym lub nawet politycznym.

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

[67] Aparat zarządzający – to wielopoziomowy zbiór organów zarządzających sferą wykonawczą. Aparat zarządzający wraz z instrumentami, zasadami i procedurami zarządzania składają się na system zarządzania. Szerzej. L Krzyżanowski, *Podstawy nauk o organizacji...* s. 194-195, 225-228.

Obserwacja działań administracji publicznej w Polsce w zakresie tworzenia zintegrowanego systemu zarządzania kryzysowego prowadzi do wniosku, że na ogół zgodna jest opinia o ważności takowego działania. Zasadniczy problem w tej materii wiąże się jednak z przedstawionym w tym podrozdziale dwojakim sposobem rozumowania o istocie sytuacji kryzysowej, kryzysu i zarządzania kryzysowego. Zarówno misje, cele, jak i zadania oraz struktura przedmiotowego systemu różnią się w zależności od sposobu podejścia do rozpatrywanej problematyki. Uogólniając wnioski można stwierdzić, że zauważalne są dwa kierunki myślenia i działania w tym zakresie.

Pierwszy z nich wiąże tworzenie systemu zarządzania kryzysowego z problematyką klęsk żywiołowych i zdarzeń noszących znamiona klęski żywiołowej, drugi zaś – w przekonaniu piszącego te słowa - słusznie i poprawnie – z problematyką zarządzania bezpieczeństwem w ogóle i zarządzania bezpieczeństwem narodowym w szczególności. Dla zobrazowania różnorodności definicji systemu zarządzania kryzysowego, zaprezentujemy poniżej najbardziej reprezentatywne z nich.

Enigmatyczną definicję tzw. „krajowego systemu reagowania kryzysowego" przestawiono w poselskim projekcie ustawy o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym z 30 kwietnia 2004 r.. Stwierdza się w nim, że pod pojęciem krajowego systemu reagowania kryzysowego należy rozumieć *„[...] krajowe przedsięwzięcia wynikające z systemu reagowania kryzysowego Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego*". Zapis ten budziłby wątpliwości, gdyby nie fakt , że: a) Po pierwsze byc może zbyt pochopnie i wręcz nieświadomie powoływano się na System Reagowania Kryzysowego NATO (NATO Crisis Response System - NCRS), z którym materia przywoływanego projektu ustawy nie jest niestety komplementarna; b) Po wtóre mogło być też tak, że autorzy projektu ustawy zastosowali zabieg socjotechniczny, dzięki któremu chcieli stworzyć bardziej przychylną atmosferę na rzecz wdrożenia projektu w życie. Tym niemniej, nie można utożsamiać „krajowego systemu reagowania kryzysowego" w rozumieniu projektu ustawy o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym, który wiąże się z zapewnieniem bezpieczeństwa obywateli, z natowskim systemem reagowania kryzysowego, którego celem jest m.in.: zapewnienie odpowiedniej gotowości sił zbrojnych i struktur cywilnych, udzielanie im wsparcia w sytuacjach kryzysowych, utrzymanie i przywracanie pokoju, zapobieganie konfliktom oraz udział w operacjach objętych artykułem 5 Traktatu Waszyngtońskiego (TW), jak i poza nim[68].

[68] *Wykaz przedsięwzięć i procedur uruchamiania Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego,* DPO MON, Warszawa 2004, s. 6, na prawach maszynopisu.

Nic nowego na rzecz poprawy podejścia do właściwego rozumienia istoty systemu zarządzania kryzysowego nie wnosi projekt ustawy o zarządzaniu kryzysowym z 2006 r. Projektodawca posługuje się definicją Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego (NSPK), który należy rozumieć jako *„[...] realizowane przez organy administracji rządowej oraz Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej zadania i procedury przeznaczone do zapobiegania sytuacjom kryzysowym, przygotowania do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań oraz reagowanie w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych"*[69]. Niestety, analiza całego projektu ustawy prowadzi do wnioski, że jego autorzy delikatnie rzecz ujmując nie wiedzą do końca, o co im chodzi lub, – co gorsza – nie rozumieją istoty problemu. Wystarczy porównać definicje i projektowane regulacje prawne zarządzania kryzysowego, sytuacji kryzysowej, NSPK, planowania cywilnego i procedur reagowania kryzysowego. Z tej analizy wynika, że:

- zarządzanie kryzysowe dotyczy sytuacji kryzysowych;
- sytuacja kryzysowa stwarza zagrożenie dla integralności terytorialnej, a więc nie jest jeszcze formalnym naruszeniem tej integralności;
- NSPK dotyczy działania w sytuacjach kryzysowych, a więc nie stanu wojny;
- planowanie cywilne wiąże się z opracowaniem planów i programów wykorzystania dostępnych zasobów w sytuacjach kryzowych oraz **w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny** (podkreślenie – W.K.)[70];
- procedury reagowania kryzysowego zaś określają *„[...] zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych, **w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny**... [...]"* (podkreślenie – W.K.)[71].

Pojawiają się, zatem pytania:, Czym zatem według projektu ustawy jest zarządzanie kryzysowe? Czy możliwe jest, by procedury reagowania kryzysowego stosowano w czasie wojny, gdy obowiązują plany obronne? Czy wreszcie możliwe jest, by wprowadzenie stanu nadzwyczajnego oznaczało koniec sytuacji kryzysowej? Czym innym niestety jest system zarządzania kryzysowego zbudowany w celu zapewnienia bezpieczeństwa obywateli, ochrony ludności i ratownictwa, a czym innym system zarządzania kryzysowego, którego celem jest przeciwstawienie się wszystkim możliwym sytuacjom kryzysowym w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego.

---

[69] Ustawa z dnia...*o zarządzaniu kryzysowym*...art. 3, pkt 5.
[70] Ustawa z dnia...*o zarządzaniu kryzysowym*...art. 3.
[71] Art. 5, ust 2, pkt 2.

Reasumując stwierdzić należy, że w pierwszym podejściu chodzi o ochronę ludności, ratownictwo i odtwarzanie zasobów w drugim zaś o środki oddziaływania na innych uczestników stosunków międzynarodowych, traktowanych np. jako państwa „źródła ryzyka". W konsekwencji przyjętych przez NATO rozwiązań, pojawiła się w Polsce koncepcja Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego, (NSPK), który *„[...] jest przeznaczony do zapewnienia ogólnej gotowości potencjału wojskowo-cywilnego kraju dla skutecznego przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym, włącznie z gotowością do prowadzenia działań wojennych"*[72].

W koncepcji NSPK stosuje się takie same komponenty, jak w ramach NCRS. Dla zilustrowania złożoności problematyki zarządzania kryzysowego posłużymy się wybranymi przykładami **opcji zapobiegania**[73]. W ramach **przedsięwzięć dyplomatycznych** realizuje się m.in.: oświadczenia poparcia; poszukiwanie poparcia; dyplomatyczną izolacje; dyplomatyczne i polityczne wizyty; sponsorowanie debat i rezolucji; wizyty wysokiego szczebla; odwołanie/wydalanie ambasadorów; ograniczenia wizowe; ostrzeganie i ostrzeżenia. Pośród **przedsięwzięć ekonomicznych** na uwagę zasługują: wykorzystanie Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Światowej Organizacji Handlu, Banku Światowego (WE) do wobec państw „źródeł ryzyka"; promowanie sankcji; przerwanie promocji handlu; zerwanie/odkładanie wizyt handlowych; zawieszanie wymiany informacji przemysłowych i technicznych; odwoływanie porozumień handlowych oraz zerwanie/ograniczanie pomocy ekonomicznej. **Przedsięwzięcia wojskowe** obejmują m.in.: odwołanie wizyt okrętów wojskowych; kontrolę zbrojeń; prowadzenie ćwiczeń i szkoleń; podwyższanie gotowości; działania ochronne; aktywację i rozmieszczanie sił.

W podsumowaniu stwierdzić należy, że nie ujmując nic intencjom autorów w/w projektów ustaw pomysł ograniczenia istoty zarządzania kryzysowego głownie do ochrony ludności i ratownictwa oraz odbudowy infrastruktury jest daleko idącym uproszczeniem złożonej interdyscyplinarnej problematyki zarządzania kryzysowego w państwie, jako integralnej części zarządzania bezpieczeństwem narodowym.

[72] Tamże, s. 9.
[73] Tamże, s. 22-36.

Rozdział 3.

Zakres zarządzania kryzysowego

Zarządzanie kryzysowe jest najistotniejszym elementem systemu bezpieczeństwa państwa stanowiąc o jego zdolności bądź jej braku do sprostania wyzwaniom, przeciwstawnia się zagrożeniom, wykorzystywaniu szans będących pochodnymi tych pierwszych. W związku z tym problematyka zakresu zarządzania kryzysowego przesądza de facto, czy państwo posiada konceptualną gotowość do działań w warunkach pokoju, kryzysu i wojny, w postaci odpowiednich sił i środków, czy też nie jest do tego zdolne.

3.1. Zarządzanie bezpieczeństwem narodowym jako podstawa organizacji zarządzania kryzysowego

Zarządzanie bezpieczeństwem, stanowiące podstawę zarządzania kryzysowego, jest jednym z najważniejszych działań państwa mających na celu zapewnienie jego bytu i rozwoju w zmiennych uwarunkowaniach środowiska bezpieczeństwa: politycznego, ekonomicznego, społeczno – kulturowego, militarnego. Jak piszą A. Dawidczyk, J. Gryz, S. Koziej *„[...] Świat wchodzi w kolejny, jakościowo nowy etap rozwoju, zaś najbardziej znamienną cechą tej historycznej chwili jest rewolucja informacyjna, techniczno – technologiczna oraz towarzyszące jej przyspieszenie procesów globalizacji. Na tym tle, dynamicznej zmianie ulegają wszystkie dziedziny życia. Zmienia się także radykalnie bezpieczeństwo państwa – jego warunki, potrzeby, możliwości".*[74]

3.1.1. Funkcje administracji publicznej w bezpieczeństwie narodowym

Organy władzy odgrywają zasadniczą rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa z uwagi na posiadanie formalnego mandatu do stanowienia prawa państwowego, zarządzania państwem, kontroli przestrzegania reguł prawnych oraz egzekwowania swoistego przymusu państwowego w stosunku do wszystkich podmiotów systemu politycznego. Organy administracji posiadają przy tym bardzo rozległe funkcje, a co za tym idzie dysponują rozlicznymi uprawnieniami, by stosując prawo państwowe (także je tworząc w zakresie ustalonym ustawami) zarządzać wieloma dziedzinami życia społecznego.

Państwo stanowi złożoną, wielką organizację, która łączy w sobie różne grupy społeczne (formalne i nieformalne), różnorodne szczeble organizacyjne, pozostające wobec siebie w określonych relacjach podporządkowania, mając formalne właściwości, obce innym złożonym organizacjom, do których zaliczymy: suwerenność terytorialną; suwerenną władzę;

---

[74] Op. Cit. A. Dawidczyk, J. Gryz, S. Koziej, Strategiczne zarządzanie bezpieczeństwem, teoria – praktyka – dydaktyka, wyd. Wyższej Szkoły Humanistyczno – Ekonomicznej w Łodzi, Łódź 2006, s. 5.

prawo[75]; interesy, które osiąga uwzględniając interesy poszczególnych jego części elementarnych w harmonii z interesami o charakterze ogólnonarodowym. Ogólnie rzecz ujmując, przeznaczeniem państwa, a w konsekwencji władz publicznych, jest realizacja potrzeb wszystkich jego składników (elementów) stanowiących wspólną wartość, którą możemy określić jako cel działalności państwa.

Bezpieczeństwo narodowe stanowi cel i zarazem wartość najwyższą. Jego zakres znaczeniowy jest obszerny. Dotyczy, bowiem takich m.in. zagadnień jak: *trwałość państwa, byt, trwałość narodu, biologiczne przeżycie ludności, suwerenność, jakość życia, prawa człowieka i środowiska naturalnego, wolność sumienia i wyznania, tożsamość narodowa.* Na tym tle przyjmuje się, że pierwszym warunkiem sukcesu państwa jest zapewnienie jego bezpieczeństwa, które jest wartością pierwotną i naczelną wobec innych, bowiem państwo powstaje wówczas, gdy nikt samodzielnie nie zdoła dbać o zaspokojenie swych potrzeb, lecz skazany jest na pomoc wielu ludzi.

Podstawę polityki bezpieczeństwa stanowią następujące wartości: **przetrwanie** (państwa jako niezależnego podmiotu stosunków międzynarodowych, narodu jako wyróżnionej grupy etnicznej, biologiczne przeżycie ludności). Jest to wartość naczelna, dla której każde państwo gotowe jest poświęcić inne wartości, gdyż nie mogą być one zachowane w sytuacji zagrożenia istnienia samego podmiotu; **integralność terytorialna**, która nadal i często stanowi równoważnik bezpieczeństwa; **niezależność polityczna**; **jakość życia** (standard życia, poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, zakres praw i swobód obywatelskich, dorobek kulturalny, styl i jakość życia, przyjazne i bezpieczne środowisko naturalne, bezpieczeństwo życia, zdrowia i mienia – minimalizacja zagrożeń życia, zdrowia i mienia wynikających z działalności człowieka i działania sił natury, perspektywy rozwoju)[76].

Wszystkie funkcje państwa (wewnętrzna, gospodarczo-organizatorska, społeczna i zewnętrzna) zawierają w sobie czynnik bezpieczeństwa. Żadna z nich nie jest funkcją odrębną i samoistną, szczególnie, gdy chodzi o zagadnienia bezpieczeństwa. Wynika to głównie z faktu występowania wyzwań i zagrożeń o charakterze globalnym, a także ze złożoności ich przyczyn i konsekwencji. Zatem, zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, suwerenności państwa, bezpieczeństwa ekonomicznego nie może stanowić

[76] Zob. R. Zięba, *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych,* [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XXI wieku,* red. D. B. Bobrow, H. Haliżak, R. Zięba, ISM UW, Warszawa 1997, s. 10; Por.: W. Łepkowski, L. Mucha, *Bezpieczeństwo narodowe a walki niezbrojne (studium),* AON, Warszawa 1991, s. 11; A. Madejski, *Wystarczalność obrona – kontrowersje i realia,* [w:] *Wystarczalność obronna,* P. Sienkiewicz (red.), Bellona, Warszawa 1996.

li tylko materii funkcji wewnętrznej, gospodarczo-organizatorskiej albo zewnętrznej, bowiem bez aktywności we wszystkich obszarach nie byłoby możliwe przeciwstawienie się wielu trudnościom określanych wyzwaniami i zagrożeniami bezpieczeństwa narodowego.

Społeczeństwo zamieszkujące dane państwo, *naród*, postrzega bezpieczeństwo w związku z występowaniem zagrożeń będących następstwem konfliktowej natury stosunków społecznych (o różnej skali, z międzynarodową włącznie), skutków rozwoju cywilizacyjnego i postępu technologicznego, a także szkodliwej działalności człowieka i niszczącego działania sił przyrody.

Nadrzędność bezpieczeństwa nad innymi dziedzinami życia państwowego jest dość szczególna, gdyż jest wartością, której osiąganie stanowi powinność elementarną, stojącą ponad różnorakimi społeczno-ekonomicznymi, historycznymi i kulturowymi wariantami rozwoju ludzkości. Przyjmujemy, więc, że bezpieczeństwo narodowe:

I. *stanowi cel (potrzebę) i wartość nadrzędną pośród innych celów (potrzeb) i wartości;*
II. *dotyczy wartości narodowych mierzonych w kategoriach:*
   - *interesów żywotnych* (egzystencjalnych) - wartości decydujące o trwałości państwa, dobrobycie narodowym i rozwoju, jego tożsamości narodowej i poczuciu bezpieczeństwa,
   - *ważnych interesów* (koegzystencjalnych) – wartości istotne choć nie mające bezpośredniego wpływu na losy państwa i narodu, a także stanowiące o przestrzeganiu norm prawa międzynarodowego, tak w wymiarze politycznym, gospodarczym, militarnym, jak i humanitarnym;
   - *mniej ważnych interesów* (funkcjonalnych);
III. *określa poziom swobody w osiąganiu tych celów*, który zależy od pozycji państwa na arenie międzynarodowej i możliwości zaspokojenia oczekiwań społeczeństwa w aspekcie materialnym i psychospołecznym oraz od charakteru wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa narodowego,
IV. jest procesem, który obejmuje: *różnorodne zabiegi w obszarze stosunków międzynarodowych i wewnętrznych oraz przedsięwzięcia ochronne i obronne (w szerokim tego słowa znaczeniu) mające na celu stworzenie korzystnych warunków funkcjonowania państwa na arenie międzynarodowej i wewnętrznej oraz przeciwstawienie się wyzwaniom i zagrożeniom bezpieczeństwa narodowego.*

Ochrona i obrona interesów narodowych będzie wymagała ścisłej współpracy wszystkich podmiotów prawa państwowego, gdyż – jak stwierdza J. Solana: „Granice pomiędzy bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym, policją i wojskiem, zapobieganiem

kryzysom oraz ich rozwiązywaniem, walką z kryminalną i finansową przestępczością, tropieniem terroryzmu i radzeniem sobie z *upadającymi reżimami* stają się sztuczne i niewyraźne"[77]. Zapewnienie bezpieczeństwa wiąże się zatem z używaniem wielu rodzajów narzędzi, podległych administracji rządowej, samorzadowej, stanowiących własność podmiotów rynkowych, organizacji pozarządowych, a także poszczególnych obywateli. Działania te realizowane są przy użyciu wielu narzędzi, do których można zaliczyć: organy władzy publicznej, organy dyplomatyczne i konsularne, Siły Zbrojne, gospodarkę, straże, służby, inspekcje, organizacje pozarządowe, technologię oraz obiekty i ośrodki kultury. Do drugiej grupy należą: organizacja państwa i społeczeństwa, kultura i jakość władzy (w tym dyplomacji), morale narodowe, kultura i dziedzictwo narodowe, strategie i polityki władz państwa, prawo państwowe, nauka i edukacja.

Nie ma obecnie w Polsce takich regulacji prawnych, które łączyłyby tę złożoną materię działań w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego w jeden system działania – system bezpieczeństwa narodowego.

Współczesne zagrożenia nie mogą być rozpatrywane całkiem rozdzielnie, jako zewnętrzne i wewnętrzne. Nie można też dzielić bezpieczeństwa na zewnętrzne i wewnętrzne w sytuacji, gdy rozpatrywanym podmiotem bezpieczeństwa jest państwo i wszystkie jego szczegółowe elementy. Nie można rozpatrywać bezpieczeństwa narodowego w kontekście zagrożeń zewnętrznych (często wyłącznie polityczno-militarnych), nie można również bezpieczeństwa wewnętrznego postrzegać pod kątem działu administracji rządowej – sprawy wewnętrzne[78]. Jak wynika z istoty tego działu, nie wszystkie potrzeby i zagrożenia tzw. „wewnętrzne" w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego stanowią jego domenę. Bezpieczeństwo społeczne, socjalne, ideologiczne czy kulturowe ma również swój wymiar wewnętrzny, lecz nieosiągalna jest realizacja wszystkich celów w tej materii w dziale sprawy wewnętrzne[79].

Tradycyjna rola administracji publicznej sprowadza się m.in. do zarządzania bezpieczeństwem narodowym, a więc tworzenia warunków przetrwania i rozwoju organizacji jaką jest państwo i jego składniki elementarne, we wszystkich warunkach i okolicznościach jego funkcjonowania.

---

[77] J. Solana, *Unia Europejska i NATO, strategiczne partnerstwo,* www1.gazeta.pl. z dnia 19 listopada 2002 r.

[78] Zob. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*, art. 29, ust. 1, (DzU 1997, nr 141, poz. 943, (z późn., zmianami).

[79] Funkcja wewnętrzna państwa wyraźnie wskazuje, że są *„[..] to nie tylko działania w wyraźnie wyspecyfikowanych dziedzinach życia społecznego wewnątrz państwa. W istocie rzeczy są to czynności w wielu dziedzinach życia społecznego wewnątrz kraju i na zewnątrz państwa".* Zob. E Zieliński, *Nauka o państwie i polityce,* Wyd. ELIPSA, Warszawa 1999, s. 141.

Za L. Krzyżanowskim przyjmiemy, 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"*[80].

Istotę funkcji organu zarządzającego wyznacza prawo do planowania, organizowania, motywowania i kontrolowania.

Analiza funkcji zarządzania prowadzi do wniosku, że nie stanowią one odrębnych przedsięwzięć, wzajemnie się łączą i uzupełniają. Jednocześnie 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 procesualny, byłoby to jednak działanie bezprzedmiotowe, gdyby pominięto podmiot owego procesu – organ zarządzający.

Funkcje zarządzania przez organ zarządzający będą spełniane przez różne podmioty wyspecjalizowane w wykonywaniu poszczególnych zadań (w działaniu). Będziemy je postrzegać przez pryzmat tego, co dany organ ma realizować w imieniu państwa na rzecz realizacji celów bezpieczeństwa narodowego, jako szczególnej dziedziny realizacji zadań publicznych.

Do zasadniczych funkcji administracji publicznej w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego należy zaliczyć: ochronę porządku konstytucyjnego, rozumianą jako działalność organów i instytucji państwowych oraz systemu reguł prawnych gwarantujących ciągłość konstytucyjnego ustroju państwa, a w tym ochronę państwa jako organizacji prawnej i politycznej, ochronę informacji niejawnych, a także ochronę wolności i praw człowieka i obywatela; zapewnienie bezpieczeństwa kulturowego; edukację na rzecz (w dziedzinie) bezpieczeństwa; zapewnienie funkcjonowania organów władzy i administracji w warunkach pokoju, kryzysu lub wojny; zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, czyli utrzymanie spokoju i normalności zachowań w stosunkach międzyludzkich oraz ochronę życia, zdrowia i dóbr przed bezprawnymi zamachami; ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę dóbr i środowiska przed negatywnymi skutkami działań człowieka i sił natury; zapewnienie materialnych i duchowych warunków przetrwania ludności w warunkach

[80] L. Krzyżanowski, *Podstawy nauk o organizacji*...s. 207.

zagrożeń bezpieczeństwa, kryzysu i wojny; zapewnienie integralności terytorialnej i nienaruszalności granic; ochronę interesów gospodarczych; ochronę granicy państwowej, a szerzej – zintegrowane zarządzanie granicą państwową; ochronę obszarów, obiektów, urządzeń i transportów ważnych dla obronności, interesów gospodarczych państwa, bezpieczeństwa publicznego i innych ważnych interesów państwa[81].

Organy administracji publicznej realizują powyższe funkcje w drodze spełniania swych funkcji zarządzania, do których należą: planowanie, organizowanie, motywowanie i kontrolowanie. Odpowiednie odniesienie funkcji kierowania do funkcji w ramach i na rzecz bezpieczeństwa narodowego pozwoliło dostrzec złożoność procesu zarządzania bezpieczeństwem narodowym. W dalszej części główną uwagę skupimy na zagadnieniach planowania i organizowania, traktując je łącznie, głównie z uwagi na związki zachodzące między nimi (planowanie stanowi, bowiem podstawę czynności organizatorskich i nie może się odbywać bez uwzględniania uwarunkowań natury organizacyjnej).

Sztuka działań planistyczno-organizatorskich zawiera się w umiejętności scalania wysiłku wszelkich możliwych do użycia narzędzi i ich czynności w jednię czynu złożonego, według wyraźnie określonego zamysłu działania, który wyznacza cele organizacji, pożądane jej zachowanie, a także wielkość zasobów niezbędnych do funkcjonowania i rozwoju organizacji. Wymienione wyżej funkcje administracji podlegają tym samym regułom, do których zaliczymy:

- każda z wyżej wymienionych dziedzin może być rozpatrywana jako względnie odrębny system;
- podstawę planowania i organizacji działań stanowią potrzeby, misje i cele w danej dziedzinie działalności;
- w każdej z tych funkcji zasadniczych można wyróżnić funkcje szczegółowe;
- narzędzia używane do realizacji funkcji szczegółowych mogą pełnić role wiodące (koordynujące) i role pomocnicze (wspierające);
- system organizacyjny, związany z realizacją funkcji szczegółowej, może być rozpatrywany jako względnie odrębny szczegółowy system wykonawczy.

Ideę powstawania funkcji szczegółowych ilustruje schemat 1.

[81] Szerzej problematykę tę omówiono w: W. Kitler, *Wyzwania, potrzeby i zadania władz cywilnych i społeczeństwa w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego,* [w:] *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa,* część 1, kier. nauk. W. Kitler, AON, Warszawa 2003, s. 32-61.



Funkcja / Wykonawca	F-1	F-2	F-3	F-4	F-5	F-6	F...
1	**K**	W	_	W	W	W	**K**
2	W	**K**	_	_	W	W	W
3	_	_	W	W	**K**	_	W
4	W	_	W	_	W	**K**	W
5	W	_	W	_	W	_	W
.....	-	W	W	W	W	W	-

Legenda: F-1,2,3,4... - funkcje szczegółowe

1,2,3,4 .... - podmioty zaangażowane do realizacji określonej funkcji szczegółowej

K – koordynator funkcji - podmiot wiodący

W - podmiot wspierający

Schemat 1. Idea tworzenia szczegółowych podsystemów funkcjonalnych w związku z realizacją określonych potrzeb w osiąganiu misji i celów bezpieczeństwa w danej dziedzinie

Źródło: opracowanie własne W. Kitler

W zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym nadal się stosuje praktykę budowania scenariuszy, inaczej mówiąc, określania sytuacji, w związku, z którymi podejmowane będą działania zapobiegawcze, przygotowawcze i reagowania. W sytuacji niezwykłej zmienności, asymetryczności i nieprzewidywalności zagrożeń, działanie takie nie zawsze przynosi oczekiwane rezultaty. W tego typu działalności liczy się nie tylko działalność bieżąca, lecz również myślenie i działanie strategiczne, którego podstawę stanowi postrzeganie dużej liczby czynników zmiennych, nieznanych i niepewnych.

W dziedzinie bezpieczeństwa powstaje wiele planów, lecz do najważniejszych z nich należy zaliczyć: plany operacyjne w ramach planowania obronnego oraz plany reagowania

kryzysowego będące konsekwencją planowania na sytuacje klęsk żywiołowych i innych zdarzeń noszących znamiona klęski żywiołowej.[82]

Przestarzałej metody postępowania planistyczno-organizacyjnego usiłowano uniknąć w planowaniu obronnym, a ściślej w planowaniu operacyjnym, jako jego znakomitej części. Mimo, iż podstawę planowania stanowią „scenariusze planistyczne", to nie opisują one konkretnych sytuacji (jak to się działo za czasów Układu Warszawskiego), lecz przedstawiają jedynie charakter zjawiska. Dzięki temu unika się błędu polegającego na tym, że pierwszeństwo w planowaniu nadaje się kwestiom skonkretyzowania zagrożeń oraz narzędzi do działania w razie ich wystąpienia.

Planowanie operacyjne - to ustalanie określonych czynności dotyczących przygotowania i działania organów administracji publicznej w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, ujętych w formie zestawów zadań operacyjnych, a także przygotowania i użycia sił i środków niezbędnych do ich wykonania". Jak wynika z całej sfery merytorycznej tychże planów, w procesie ich tworzenia zachowano pierwszeństwo misji (celów i zadań),[83] nad narzędziami używanymi w ich osiąganiu.

Osobną materię planowania w Polsce stanowią plany reagowania kryzysowego, które mimo braku poprawności merytorycznej i logicznej w rozumieniu zarządzania w sytuacjach kryzysowych, stanowią znaczący postęp w działaniu administracji publicznej w dziedzinie bezpieczeństwa w ogóle.

Plany reagowania kryzysowego z teoretycznego punktu widzenia powinny stanowić wzorzec działania i struktury organizacji w razie pojawienia się sytuacji kryzysowej, rozumianej jako narastanie sytuacji zagrożenia lub innych trudnych sytuacji, powodujących utratę stanu normalności i możliwość zakłócenia podstawowych cech (systemowych) danej organizacji (np.: firmy, gminy, powiatu, województwa, państwa). Niestety, zazwyczaj zarządzanie w sytuacjach kryzysowych sprowadza się do problematyki ochrony ludności i, w konsekwencji, radzenia sobie w obliczu klęsk żywiołowych, katastrof i awarii technicznych lub zakłóceń w transporcie, dostawie energii, wody i gazu, w telekomunikacji,

---

[82] Wiąże się ono również planowaniem reagowania w sytuacjach kryzysowych, wynikającym z tzw. scenariuszy planistycznych, określonych w Planie Reagowania Obronnego RP.

[83] Odbywa się to m.in. w drodze sformułowania zamiaru realizacji zadań operacyjnych organu sporządzającego, określonych przez ten organ do wykonania, a także zadań operacyjnych określonych do wykonania przez podległe i nadzorowane organy administracji rządowej i kierowników jednostek organizacyjnych, a przypadku, gdy organem sporządzającym jest wojewoda również marszałków województw, starostów, prezydentów miast, wójtów i burmistrzów.

masowej migracji, demonstracji i zamieszek. Do szczególnych sytuacji kryzysowych zalicza się również terroryzm i wojnę [84].

Przypomnijmy, że zarządzanie kryzowe, w ograniczonym ujęciu, definiuje się jako: *„[...]Całokształt rozwiązań systemowych w **sferze ochrony ludności**, wypełnianych przez władze publiczne wszystkich szczebli, we współdziałaniu z wyspecjalizowanymi organizacjami i instytucjami w celu zapobiegania sytuacjom niebezpiecznym, stwarzającym zagrożenie dla życia, zdrowia obywateli oraz środowiska”*[85] (podkreślenie – W.K.). Wynika z tego, że zarządzanie kryzysowe nie jest rozwiązywaniem wyżej wymienionych sytuacji kryzysowych, lecz ochroną ludności w razie ich wystąpienia.

Rezygnując z dalszej dyskusji nad wadami takiego podejścia, zajmijmy się strukturą tworzonego do tego celu planu reagowania kryzysowego. Najgorzej sytuacja wygląda na poziomie krajowym. Otóż dla potrzeb planistycznych i organizacyjnych przyjęto tzw. „siatkę bezpieczeństwa”, której istota sprowadza się do określenia, które instytucje uczestniczą w reagowaniu w konkretnej sytuacji planistycznej, które z nich pełnią rolę wiodącą, a które współdziałają z nimi. To sprawia, że nie rozwiązuje się problemów działania administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych przez pryzmat określonych szczegółowych ról niezbędnych do wykonania, lecz określa, w jakiej konkretnej sytuacji i kto będzie zaangażowany (tabela 2).

Kryzys/resort	Minister SWiA	Minister ON	Minister Zdrowia	Minister Środowiska	Minister Infrastruktury	Minister Rolnictwa
Silne wiatry, huragany						
Gwałtowne opady atmosferyczne						
Powodzie						
Gwałtowne wahania temperatur						
Gęste mgły, smog						
Trzęsienia ziemi, osunięcia gruntu						
Pożary						
Skażenie chemiczne, biologiczne środowiska						
Zagrożenia radiacyjne						
Epidemie chorób ludzi						
Epidemie chorób i inwazje szkodników zwierząt, roślin						
Poważne przerwy w zasilaniu w energię, wodę, gaz						
Poważne zakłócenia w transporcie						
Poważne zakłócenia w telekomunikacji						
Masowa migracja ludności						
Demonstracje, zamieszki						

[84] K. Zieliński, *Bezpieczeństwo obywateli podczas kryzysów niemilitarnych oraz reagowanie w razie katastrof i klęsk żywiołowych*, Wyższe Kursy Obronne, AON, DBP MSWiA, Warszawa 2004, s. 5.
[85] Tamże, s. 29.

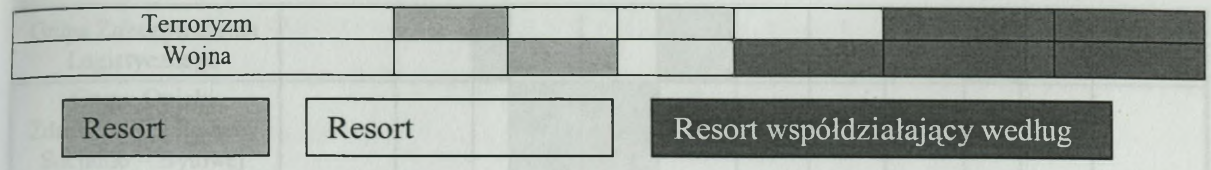


Tabela 2. „Siatka bezpieczeństwa – tabela kompetencji, określająca najważniejsze organy odpowiedzialne za koordynacje kryzysową (ochronę ludności)[86]

Źródło: K. Zieliński, *Bezpieczeństwo obywateli podczas...* s. 27

Z treści tabeli 1 wynika, że organem wiodącym w czasie wojny jest minister obrony narodowej (MON). Czy to oznacza, że biorąc pod uwagę cytowaną wcześniej definicję zarządzania kryzysowego, MON jest koordynatorem *„[...] rozwiązań systemowych w sferze ochrony ludności"*?! Zauważmy, że dla MSWiA nie przewidziano żadnej roli!?. Nieco lepiej przedstawia się praktyka planistyczno-organizacyjna, w tym zakresie, na szczeblu terytorialnym, głównie wojewódzkim i powiatowym. Dzieje się to za sprawą wprowadzenia do planu reagowania kryzysowego tzw. „aneksu funkcyjnego", „tabeli koordynacyjnej" lub „siatki zadaniowej". Rola aneksu funkcyjnego (stosuje się go w niektórych planach wojewódzkich) sprowadza się do przydzielenia przez organ nadrzędny (wojewodę) zadań w poszczególnych grupach działań systemu reagowania kryzysowego. Wymienia się w nim, na ogół, następujące zadania (lepiej – funkcje): koordynacja i nadzór; wykrywanie zagrożeń i alarmowanie; ratownictwo; ewakuacja; bezpieczeństwo i porządek publiczny; pomoc humanitarna i społeczna; zabezpieczenie medyczne (lub pomoc medyczna); ochrona środowiska; zabezpieczenie logistyczne; odbudowa oraz polityka informacyjna. Zadania te przypisuje się określonym liderom administracji, pracownikom urzędu wojewódzkiego lub kierownikom niektórych jednostek organizacyjnych (tabela 3).

Nazwa grupy WZRK	Koordynacja i wsparcie działań ratowniczych	Polityka informacyjnej	Transport	Pomoc socjalno-bytowej	Pomoc medycznej i opieki zdrowotnej	Zabezpieczenie Finansowe	Realizacja działań administracyjnych	Bezpieczeństwo i porządek publiczny	Monitorowanie zagrożeń	Odbudowa	Informowanie, ostrzeganie i alarm.	Organizacja łączności i obieg informacji
Grupa Bezpieczeństwa Powszechnego i Porządku Publicznego												
Grupa Operacji												

[86] Na s. 27 tej samej pracy, identyczna tabela nosi tytuł: „Reagowanie w razie klęsk żywiołowych *siatka bezpieczeństwa"*.

Grupa Zabezpieczenia Logistycznego												
Grupa Opieki Zdrowotnej i Pomocy Socjalno – Bytowej												
Grupa Planowania cywilnego												
Grupa Monitorowania Prognoz i Analiz												

Tabela 3. Idea siatki zadaniowej w ramach WZRK

Źródło: opracowanie W. Kitler na podstawie wojewódzkich planów reagowania kryzysowego

„Tabela koordynacji", tak zatytułowana i opracowywana w niektórych powiatach *„[...] ustala zakres odpowiedzialności jednostek organizacyjnych starostwa i powiatu za realizację poszczególnych działań w przypadku wystąpienia zagrożenia"*[87]. Oprócz wymienionych wyżej funkcji, zawartych w wojewódzkim aneksie funkcyjnym, wymienia się ponadto: łączność; finansowanie; zaopatrzenie w energię elektryczną i cieplną; zabezpieczenie w żywność i wodę; miejsca zastępcze; ochronę zwierząt; transport; wolontariat; ochronę rolnictwa i terenów wiejskich.

Jak wynika z powyższego, zastosowanie aneksu funkcyjnego (siatki zadaniowej, tabeli koordynacji) stwarza przesłanki ku temu, by określić co należy zrobić, jakie działania podjąć, w razie zagrożenia, bez względu na jego rozmiar, powagę i obszar występowania. **I tym razem jednak działania te wiąże się ochroną ludności w czasie klęski żywiołowej, którą nie wiadomo, czemu utożsamia się z zarządzaniem w sytuacjach kryzysowych!**

Reasumując powyższe kwestie należy stwierdzić, że *plan reagowania kryzysowego powinien zapewnić zharmonizowanie wysiłku wszelkich możliwych do użycia narzędzi i ich czynności w jeden system działania, według wyraźnie określonego zamysłu działania, który wyznacza cele systemu, pożądane jego zachowanie, a także wielkość zasobów niezbędnych do funkcjonowania i rozwoju w osiąganiu wszystkich celów bezpieczeństwa, w razie wystąpienia sytuacji kryzysowych, w tym kryzysów.*

W planowaniu i organizowaniu działań organów administracji rządowej, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i organizacji pozarządowych wykonujących zadania w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego (w tym obronnej) wyróżnić można pewne szczególne cechy. A mianowicie:

[87] R. Dynak, *System reagowania kryzysowego w powiecie pułtuskim*, materiał pomocniczy do gry decyzyjnej „TAJFUN – 1", praca studyjna, AON, Warszawa 2002, s. 21.

1) planowanie i organizowanie działań dotyczy trzech stanów funkcjonowania państwa, województwa, powiatu lub gminy: **permanentnego czuwania i doraźnego reagowania; kryzysowego; wojennego**[88],
2) wymienione wyżej stany funkcjonowania państwa odpowiadają przyjętym stanom gotowości obronnej państwa[89]: stan stałej gotowości obronnej państwa; stan gotowości obronnej państwa czasu kryzysu; gotowości obronnej państwa czasu wojny[90],
3) działalność planistyczna i organizacyjna w zakresie bezpieczeństwa realizowana jest przez: ministrów kierujących działami administracji rządowej; centralne organy administracji rządowej oraz kierowników jednostek organizacyjnych, podległych lub nadzorowanych przez prezesa rady ministrów lub poszczególnych ministrów; wojewodów; marszałków wojewódzkich; przez starostów prezydentów miast; przez prezydenta Miasta Stołecznego Warszawa; przez Siły Zbrojne RP; przez terytorialne organy rządowej administracji zespolonej i niezespolonej; przez wójtów i burmistrzów,
4) daje się wyróżnić kilka względnie odrębnych szczegółowych dziedzin planowania działań, na wszystkie stany i okoliczności funkcjonowania państwa, a głównie w dziedzinie: dyplomatycznej; militarnej; bezpieczeństwa i porządku publicznego; ochrony granicy państwowej; ochrony porządku konstytucyjnego; ochrony osób podlegających szczególnej ochronie oraz obszarów, obiektów, urządzeń i transportów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa, w tym obronności państwa[91]; transportu; łączności; energetyki; budownictwa; ratownictwa; ochrony środowiska; ewakuacji; pomocy humanitarnej i społecznej; ochrony płodów rolnych; zabezpieczenia; ochrony i zabezpieczenia medycznego; polityki informacyjnej; finansowania i legislacyjnej.
5) działalność planistyczno-organizacyjną we wszystkich wyżej wymienionych dziedzinach (i innych, które się da wyróżnić) można uporządkować według kryteriów: *stan*

---

[88] W tym wypadku stan funkcjonowania państwa, określony jako wojenny nie jest tożsamy z konstytucyjnym stanem prawnym - „stanem wojennym".

[89] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. *w sprawie gotowości obronnej państwa,* § 2 ust. 1, DzU 2004, nr 219, poz. 2218.

[90] W tym miejscu należy poczynić pewną uwagę. Stan gotowości obronnej państwa czasu kryzysu wiąże się jedynie z zewnętrznymi zagrożeniami bezpieczeństwa państwa (ze względu na to, że rozporządzenie dotyczy gotowości obronnej). Właściwa strategia postępowania powinna zmierzać ku temu, by w planowaniu gotowości kryzysowej uwzględnić wszelkie inne sytuacje, które w znaczący sposób wpływałyby na stan bezpieczeństwa narodowego, a więc na bezpieczeństwo państwa jako instytucji politycznej (suwerenność, integralność, nienaruszalność granic, porządek konstytucyjny), bezpieczeństwo ekonomiczne oraz na bezpieczeństwo obywateli, dóbr i środowiska (dotyczy to sytuacji, które w znaczący sposób ograniczają funkcjonowania społeczeństwa lub godzą w wartości narodowe podlegające szczególnej ochronie).

[91] Są trzy źródła prawa regulujące działalność w tej materii, dwie ustawy, jedna o ochronie osób i mienia, druga o Biurze Ochrony Rządu oraz rozporządzenie wykonawcze rady ministrów do ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP (w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony).

funkcjonowania państwa (lub *stan gotowości obronnej*); *funkcja koordynacyjna, wspierająca i wykonawcza* (*realizacyjna*); *poziom realizacji zadania* (centralny, wojewódzki, powiatowy lub gminny); *charakter zjawiska* (*sytuacji, zdarzenia*), np.: polityczno-militarny, gospodarczy, ekologiczny, spowodowany przez siły natury itp.

Administracja publiczna staje obecnie przed kilkoma zasadniczymi wyzwaniami z zakresu zarządzania bezpieczeństwem narodowym, w aspekcie rozpatrywanej w niniejszym materiale problematyki. Pierwsze z nich dotyczy konieczności ujednolicenia zagadnień zarządzania w sytuacjach kryzysowych i odejścia do ograniczonego jej pojmowania i organizacyjnego zawężania do zagadnień ochrony ludności. Drugie wiąże się z potrzebą odejścia od planowania działań z punktu widzenia sytuacji planistycznych na rzecz kryterium funkcji (misji, zadania), którą należy realizować, bez względu na charakter sytuacji, jaka może wystąpić. Ostatnie z nich dotyczy wreszcie podjęcia niezbędnych działań porządkujących planowanie działań obronnych i działań z zakresu ochrony ludności, w taki sposób, by nie zachodziły sprzeczności kompetencyjne i organizacyjne, przy jednoczesnym, zachowaniu względnej odrębności obydwu tych dziedzin.

3.1.2. Zapewnienie bezpieczeństwa jako zadanie administracji publicznej o charakterze uniwersalnym i ogólnopaństwowym

Fakt, iż władza publiczna podlega zasadzie unitarności państwa polskiego sprawia, że pojawiają się w tym zakresie określone potrzeby i wymagania w zakresie jednolitości kompetencji, struktur organizacyjnych i zasad oraz procedur postępowania (działania) na wszystkich poziomach jej funkcjonowania w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. Bez względu jednak na poziom sprawowania władzy wykonawczej, jak i na jej zakres, w dziedzinie bezpieczeństwa nie można stosować reguł „rynkowych". Bezpieczeństwo stanowi jeden z najważniejszych elementów racji stanu, a co za tym idzie, państwo zachowuje prawo do regulowania, żeby nie powiedzieć sterowania, procesami służącymi zapobieganiu, przeciwdziałaniu i reagowaniu na sytuacje zagrożenia, zarówno w wymiarze zewnętrznym, jak i wewnętrznym.

Fakt istnienia wspólnot samorządowych i powierzenia im prawa do wykonywania zadań publicznych we własnym zakresie i na własną odpowiedzialność sprawia, że część zadań z zakresu bezpieczeństwa, które do 1998 roku realizowały struktury państwowe znalazła się w zakresie ich kompetencji. Wejście w życie ustawy o wprowadzeniu

zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa[92] sprawiło, że samorządy stały się współuczestnikami w sprawowaniu władzy publicznej, z zastrzeżeniem określonych uprawnień (konstytucją i ustawami) na rzecz organów innych władz publicznych (rządowych, objętych i nieobjętych działami, wchodzącymi w skład działów lub nieobjętych działami administracji rządowej). Zastrzeżenie artykułów 163 i 166 ust. 2 Konstytucji RP sprawiają, że jeśli wymagają tego uzasadnione potrzeby państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych niż te, które służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Należą do nich również zadania z zakresu bezpieczeństwa narodowego.

Zmiany w funkcjonowaniu administracji publicznej służyły wzmocnieniu strukturalnemu i funkcjonalnemu państwa w dziedzinie bezpieczeństwa. Zapewniły zwiększenie sprawności działań, lepsze dysponowanie zasobami, środkami instytucjonalnymi i prawnymi. W efekcie uzyskano wymierne wyniki w postaci zastosowania lub stworzenia przesłanek ku wdrożeniu podstawowych zasad pełnienia funkcji administracji publicznej w dziedzinie bezpieczeństwa, w tym m.in.: powszechnego udziału; jedności kompetencji i odpowiedzialności oraz jednoosobowego kierownictwa; prymatu układu terytorialnego i adekwatności; pomocniczości; niezmienności kompetencji i odpowiedzialności we wszystkich stanach funkcjonowania państwa[93].

Do czasu, gdy w Polsce skupiano główną uwagę na problemach bezpieczeństwa, wynikających ze stanu stosunków międzynarodowych, gdy władza publiczna działała w sposób scentralizowany, realizując zadania ogólnopaństwowe, podjęcie kroków zaradczych na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego było bardzo utrudnione i często niemożliwe.

Nawiązując do zasady *adekwatności* należy stwierdzić, że w całokształcie problematyki bezpieczeństwa występują dwie zasadnicze grupy kompetencji organów administracji publicznej.

Pierwsza z nich zasadza się na stosowaniu reguły, w myśl której reakcja na zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz bezpieczeństwa powszechnego rozpoczyna się na szczeblu podstawowym – gminy, by w miarę narastania skali zagrożenia stawać się domeną władz wyższego szczebla (powiatu, województwa lub władz centralnych). W większości wypadków działanie władz lokalnych w tym zakresie stanowi domenę ich

---

[92] Ustawa z dnia 25 lipca 1998 r. *o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa,* DzU 1998, nr 96, poz. 603.

[93] Zob. *System zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych,* opr. zb., ISP, Warszawa 1998.

samodzielnej aktywności, bez zaangażowania władz centralnych. W tych okolicznościach obowiązuje zasada stosowania kompetencji w działaniu „od dołu do góry", wiodącą rolę w zakresie zarządzania spełnia administracja podstawowa, zaś administracja wyższego szczebla spełnia funkcje koordynacyjne (rysunek 2).

Druga grupa kompetencji wiąże się z odmiennym (dosłownie - odwrotnym) zastosowaniem kompetencji i toku postępowania. Dotyczy ona sytuacji, zdarzeń i okoliczności, które narzucają potrzebę działania władz centralnych lub ich delegatur krajowych, z inicjatywy władz centralnych i zgodnie z ustalanymi przez nie procedurami. Zapobieganie i przeciwdziałanie agresji zbrojnej, zagrożeniom gospodarczym, poważnym zakłóceniom porządku publicznego, działaniom terrorystycznym, masowym migracjom, naruszeniom suwerenności politycznej państwa, zagrożeniom porządku konstytucyjnego i innym sytuacjom o podobnej randze wymaga spełnienia dominującej roli przez naczelne i centralne organy administracji rządowej.

Z uwagi na złożoność zagrożeń, ich wielowymiarowy i asymetryczny charakter, a także ze względu na ich skutki, działań administracji publicznej nie da się tak łatwo uporządkować, według powyższych schematów i – zazwyczaj - będą polegać na jednoczesnym wypełnianiu wielu ról, w zależności od misji i zadań aktorów tego procesu.

Uogólniając powyższe wnioski można stwierdzić, że:

- w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego, bezpieczeństwa powszechnego oraz w zakresie przestrzegania przepisów regulujących porządek prawny w zakresie normalnego funkcjonowanie społeczeństwa[94], gdy sytuacje wymagające podjęcia stosownych działań mają charakter lokalny lub incydentalny, główną rolę pełni administracja lokalna - administracja nadrzędna spełnia jedynie rolę koordynacyjną i pomocniczą;
- gdy określone sytuacje dotyczą żywotnych interesów narodowych, główną rolę pełnią władze centralne, a władze szczebla terytorialnego uczestniczą (lub nie) w realizacji szczegółowych zadań wykonawczych;
- organizacja administracji publicznej w dziedzinie bezpieczeństwa powinna posiadać charakter jednolity i uniwersalny;
- fakt wprowadzenie któregokolwiek ze stanów nadzwyczajnych nie może wpływać na strukturę administracji cywilnej, zaś wszelkie modyfikacje organizacyjne powinny

[94] Dotyczą one m.in.: ochrony środowiska, ochrony przeciwpożarowej, gospodarki odpadami, ochrony przyrody, ochrony zabytków, ochrony roślin, ochrony weterynaryjnej i sanitarnej, ochrony konsumentów, nadzoru budowlanego, ruchu drogowego, nadzoru budowlanego

polegać jedynie na jej dostosowaniu do potrzeb wynikających ze wzrostu funkcji i zadań z zakresu bezpieczeństwa.

Fakt, iż administracja realizuje, na co dzień wiele innych zadań nie zaprzecza temu, że w sytuacji zagrożenia i zaistnienia jego skutków przywracany jest naturalny i historycznie uzasadniony prymat funkcji z zakresu bezpieczeństwa.

Reforma administracji publicznej w Polsce służyła m.in. zapewnieniu kompleksowości poczynań w dziedzinie bezpieczeństwa, jednak pozostałość regulacji „branżowych", na rzecz przeciwdziałania zagrożeniom określonego typu, stanowi istotną przeszkodę w rozwiązywaniu problemów bezpieczeństwa. Narzędziowe podejście do zapewnienia bezpieczeństwa nie wytrzymuje próby czasu. Współcześnie wymagane jest podejście funkcjonalne, którego istota zawiera się w dostrzeganiu określonych ról (funkcji) różnych podmiotów w zapewnieniu bezpieczeństwa, bez względu na stan i okoliczności funkcjonowania państwa lub jego struktur terytorialnych (województwa, powiatu lub gminy).

99

Rozdział 4.

Charakter badań nad zarządzaniem kryzysowym

Rozwój nauk społecznych w zakresie teorii i praktyki zarządzania oraz reagowania kryzysowego jest ściśle związany z konceptualizacją tego obszaru wiedzy. Będąc częścią składową nauk społecznych, teorie strategii, zarządzania, bezpieczeństwa są podstawą, na której odbywa się formułowanie teorii zarządzania oraz reagowania kryzysowego.

Semantyka pojęć – zarządzanie lub reagowanie – stanowi przy tym wyraz sposobu ujęcia problemu, czy jest on opatrywany jako działanie doraźne, obliczone na przeciwdziałanie opanowanie i ograniczenie skutków kryzysu lub kryzysów, czy też stałe działanie wyrażane poprzez pojęcie zarządzanie. Obydwa te terminy podlegają wielorakim badaniom, jednak wspólnie, tworząc osobny obszar wiedzy, nie są ostatecznie zdefiniowane, np. w kontekście pojęć zarządzania kryzysowego, czy reagowania kryzysowego. Stwarza to określone trudności w określeniu obszaru zintegrowanej wiedzy z zakresu zarządzania – reagowania kryzysowego.

W związku z powyższym, niniejszy rozdział stawia za cel przybliżenie teorii reagowania w sytuacjach kryzysowych oraz związanego z tym zarządzania, jako codziennej praktyki w zakresie przygotowania sił i środków do działań wynikających z konieczności ich użycia.

4.1. Etapy rozwoju teorii

Współcześnie, reagowanie kryzysowe stanowi kompleksowe zagadnienie związane z zapewnieniem bezpieczeństwa. Działania podejmowane w ramach reagowania kryzysowego obejmują każdą ze sfer aktywności społecznej: polityczną, ekonomiczną, społeczno – kulturową, militarną. Sfery te są przy tym określane poprzez formy organizacyjne i normatywne, które definiują ramy zarządzania kryzysowego jako systemu reagowania kryzysowego.

Podstawy zarządzania w sytuacjach kryzysowych odnajdujemy w drugiej połowie wieku XIX oraz w wieku XX, kiedy termin ten pojawił się i ewoluował wraz z rewolucją przemysłową. Wówczas potrzeba radzenia sobie z zagrożeniami natury w postaci huraganów, powodzi, trzęsień ziemi wymogła formułowanie teorii zarządzania w zakresie reagowania kryzysowego. W toku badań, łączono ze sobą procesy planowania, organizowania, kierowania oraz kontroli nadając ostateczną postać reagowaniu kryzysowemu jako formie

99

specyficznego zarządzania w sytuacji wystąpienia zagrożenia, konieczności jego minimalizacji oraz odbudowy skutków, w przypadku jego wystąpienia.[95] Szczególną rolę można przy tym przypisać F. W. Taylorowi, który swoimi pracami zainicjował zmiany w zakresie postrzegania procesu zarządzania oraz – na jego tle – decydenta. Kolejne prace H. Mintzberga, R. L. Katza, czy też H. Koontza pogłębiły wiedzę o takie elementy jak: rola zarządzającego, racjonalność i irracjonalność jego postępowania, umiejętności, dobór sił środków w organizacjach publicznych i niepublicznych. W rezultacie pojawił się nawet termin zarządzania jakością, czyli czymś, co stanowi efekt procesu zarządzania jako takiego.[96]

Wśród licznych autorów, którzy wywarli i nadal wywierają znaczący wpływ na zarządzanie, a także strategię oraz bezpieczeństwo, należy wymienić tych, którzy stanowić mogą pewien reprezentatywny wybór. Są to:

- H.I. Ansoff, R.L. Ackoff oraz J. Child, P. Drucker, K. Ohmae, w zakresie organizacji;[97]
- H.J. Morgenthau oraz M.A. Ash, S.B. Jons, P. Kennedy, R. C. Snyder, N. Spykman, w zakresie polityki;[98]
- H. Kissinger, a także D. Baldwin, K. Boulding, Z. Brzeziński, S.H. Hoffmann, A. Rappaport, w zakresie bezpieczeństwa.[99]

Efektem prac wspomnianych oraz licznych innych autorów było powstanie na przestrzeni ponad stu lat teorii, która pojawiła się jako rezultat koncepcji inżynierów i badaczy w zakresie nauk społecznych, a stała się podstawą do formułowania polityki i strategii bezpieczeństwa,

---

[95] Szerzej na ten temat patrz prace: F. W. Taylor, Principles of Scientific Management, New York: Harper 1911; H. Fayol, Industrial and General Administration, Paris: Dunod 1916; H. Mintzberg, The Nature of Managerial Work, Prentice-Hall, New York 1973; R. L. Katz, "Skills of an effective administrator", Harvard Business Review 1974, s. 90-102; H. Koontz, "Commentary on the management theory jungle – nearly two decades later", w H. Koontz, C. O'Donnell, H. Weihrick (eds.), Management. A Book of Readings, 6th ed. New York: McGraw-Hill 1984.

[96] A. Gabor, The Man who Discovered quality, New York: Random Mouse 1990.

[97] H.I. Ansoff. Corporate Strategy. New York 1965; R.L. Ackooff. Zasady planowania w korporacjach. Warszawa 1973; J. Child. Organizational Structure. Environment and Performace: The Role of Strategic Choice. Sociology nr 6, 1972; P. Drucker. The Theory of the Business. Harvard Business Review. September – October 1994; K.Ohmae. The Mind of the Strategist. New York 1982; H. Mintzberg. Crafting Strategy. Harvard Bussiness Review. July – August 1987.

[98] H.J. Morgenthau. Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace. (IV ed). New York 1967; M.A. Ash. An Analysis of Power with Special Reference to International Politics, w J.N. Rosenau (ed.). International Politics and Foreign Policy, New York 1961; S. B. Jones. The Power Inventory and National Strategy, w J.N. Rosenau (ed.). International Politics and Foreign Policy; P. Kennedy. The Rise and Fall of the Great Powers. London 1988; R.C. Snyder. Foreign Policy Decision-Making. An Approach to the Study of International Politics. New York 1962; N. Spykman. America's Strategy in World Politics. New York 1942.

[99] H. Kissinger. The Necessity of Choice: Prospects of American Foreign Policy. Londyn 1960; D. Baldwin. Interdependence and Power. A Conceptual Analysis. International Organization nr 4, 1980; K. Boulding. Three Faces of Power. Newbury Park 1989; Z. Brzeziński. Wielka Szachownica. Warszawa 1999; S.H. Hofmann. The State of War: Essays on the Theory and Practice of International Politics. New York 1965; A. Rappaport.Strategy and Conscience. New York 1964.

teorii jego zarządzania.[100] W konsekwencji, teoria zarządzania obejmuje obecnie: struktury organizacyjne, ich strategie rozwoju i działania w sytuacjach wystąpienia zagrożenia oraz planowanie kryzysowe w zakresie wykorzystania sił i środków jako efekt wymienionych strategii.[101]

Współczesny rozwój teorii zarządzania kryzysowego posiada przede wszystkim kontekst projektowy, konceptualny, wyrażany poprzez zarządzanie strategiczne jako formę kreowania pożądanych stanów.[102] W podejściu tym stosowana jest także teoria fraktali.[103] Stąd też, mimo upływu stu lat od powstania pierwszych koncepcji zarządzania kryzysowego jest ono nadal stosunkowo młodą dziedziną wiedzy, nie do końca ukształtowaną. To zaś oznacza różnice w podejściu, jakie przyjmują teoretycy i praktycy.[104]

Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych jest przy tym pojęciem złożonym. Jego istota sprowadza się do działań państwa na rzecz zapewnienia bytu i rozwoju w sytuacji wystąpienia zagrożenia, przeciwdziałania mu bądź usuwania jego skutków. Taką definicję stosuje W. Kitler, który stwierdza *„[...] termin zarządzanie kryzysowe w znaczeniu podstawowym mógłby oznaczać zarządzanie o charakterze kryzysowym, a więc dysponowaniem zasobami w ramach posiadanej władzy organizacyjnej lub pod presją, w sytuacji napięcia i niepokoju”*.[105] Rozpatrując przy tym zarządzanie kryzysowe w ujęciu teoretycznym będzie ono występować jako pochodna:

---

[100] Lista wymienionych nazwisk sygnalizuje przy tym jedynie wybrane prace autorów amerykańskich, którzy stworzyli naukę o zarządzaniu, w tym podstawy zarządzania bezpieczeństwem. Amerykański dorobek jest przy tym na tyle znaczący, że sam w sobie mógłby stanowić teoretyczną podstawę np. do strategicznego zarządzania bezpieczeństwem. A. Dawidczyk, J. Gryz, S. Koziej, Strategiczne zarządzanie bezpieczeństwem. Teoria – praktyka – dydaktyka, Łódź: WSHE 2006, s. 41-44.

[101] J. C. Pine, The Contribution of Management Theory and Practice to Emergency Management, Department of Environmental Studies, Louisiana State University, Baton Rouge, LA 70803-5705 (maszynopis).

[102] Szerzej L. F. Richardson, Arms and Insecurity, Boxwood, Pittsburgh 1960; K. Waltz, Theory of International Politics, Addison-Wesley Publishing Company, Reading Mass. 1979; S. Grossmann, G. Mayer-Kress, The Role of Chaotic Dynamics in Arms Race Models', Nature 337, 701-704, (1989); G. Mayer-Kress, Global Information Systems and Nonlinear Methods in Crisis Management, w: L. Nadel, D.L. Stein (eds.), Lectures in Complex Systems, Santa Fe Institute Studies in the Sciences of Complexity, Lecture Volume V, Addison-Wesley Publishing Company, Reading, MA 1992, s. 531-552; R. L. Kugler, Policy Analysis in National Security Affaires. New Methods for a New Era, Center for Technology and Security Policy by National Defense University Press, Washington, D.C., 2006. W pracach tych proponowane są: dokonywania pomiarów, kontrolowanie oraz odtwarzanie nieprzewidywalnych zachowań układów (struktur), a także przebieg procesów i zjawisk z zakresu bezpieczeństwa państwa.

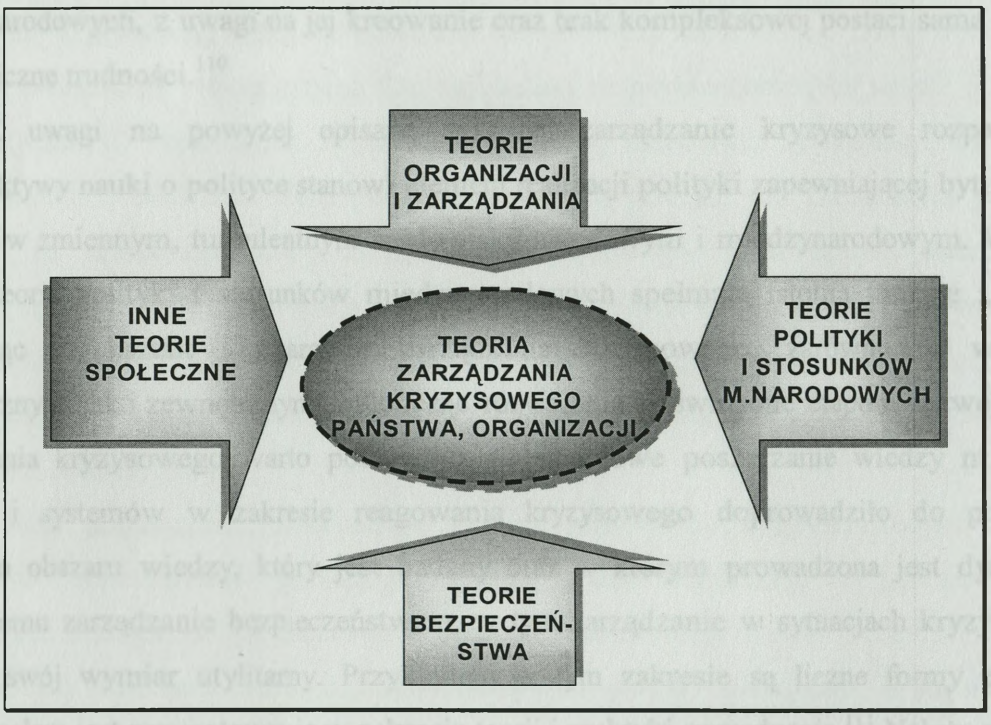
[103] Fraktale zdefiniowane są jako punkty stale pewnych odwzorowanych zbiorów (układów funkcyjnych) tworząc możliwość opisu, a w szczególności pozwalając na odkrycie efektywnych wzorów dla wyznaczania wymiaru, np. bezpieczeństwa. Szerzej H.-O. Peitgen, H. Jürgens, D. Saupe, Granice chaosu. Fraktale t. I, PWN, Warszawa 1995; J. Kudrewicz, Fraktale i chaos, WNT, Warszawa 1996.

[104] G. Stonehouse, J. Hamill, D. Campbell, T. Purdie, Globalizacja. Strategia i zarządzanie, Felberg Sja Wydawnictwo, Warszawa 2001, s. 11.

[105] Op. Cit. W. Kitler, Istota, cele i treści zarządzania kryzysowego, w Zarządzanie kryzysowe w sytuacji klęski żywiołowej, Zeszyt problemowy nr 1/2006, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, s. 33.

89

- teorii organizacji i zarządzania, m.in. planowania działań w krótkiej, średniej, długoterminowej perspektywie czasu przy wykorzystaniu istniejących oraz potencjalnych instrumentów (polityki);
- teorii bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego, warunkowanego wymiarem przestrzennym oraz czasowym procesów, zjawisk, zdarzeń w wymiarze wewnętrznym (państwa) oraz międzynarodowym (organizacji i instytucji);
- teorii polityki, jako efekt rywalizacji o władzę i sprawowanie władzy przy wykorzystaniu wszelkich dostępnych sił i środków;
- teorii stosunków międzynarodowych, jako efekt rywalizacji o wpływy poprzez procesy internacjonalizacji, instytucjonalizacji, oraz oddziaływań i współzależności życia społecznego (rys. 3).



Rys. 3 Kształtowanie teorii zarządzania kryzysowego

Źródło: opracowanie J. Gryz

Rozpatrując etapy rozwoju teorii zarządzania kryzysowego poprzez pryzmat nauki o polityce na pierwszy plan wysuwają się zagadnienia procesów, zjawisk, zdarzeń zachodzących w stosunkach społecznych.[106] Ich wpływ określa istotę, zakres, charakter strategicznego zarządzania bezpieczeństwem zarówno, co do sposobu organizacji, jak i działania. Warunkuje podejmowane przez ograny administracyjne decyzje służące

[106] F. Ryszka. Nauka o polityce. Rozważania metodologiczne. Warszawa 1984, s. 17 – 18.

zarządzaniu kryzysowemu, tak w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. W związku z tym w wymiarze wewnętrznym zarządzanie kryzysowe podlega uwarunkowaniom, jakie niosą z sobą: procesy społeczne, rozwój społeczno - gospodarczo – polityczny, sposób sprawowania władzy.[107]

W wymiarze zewnętrznym zarządzanie kryzysowe wiąże się z: uwarunkowaniami stosunków międzynarodowych; położeniem oraz sposobami realizacji polityki w wymiarze regionu, kontynentu, globu;, znaczeniem państwa w środowisku międzynarodowym.[108] W zmiennym, turbulentnym środowisku międzynarodowym zarządzanie kryzysowe odbywa się w warunkach realizacji kompleksowych działań państwa, stanowiących wynik relacji państwo – środowisko. Relacje te determinują politykę i strategię państwa w całokształcie procesów społecznych (międzynarodowych).[109] Należy jednak podkreślić, iż teoria stosunków międzynarodowych, z uwagi na jej kreowanie oraz brak kompleksowej postaci sama w sobie tworzy liczne trudności.[110]

Z uwagi na powyżej opisaną sytuację, zarządzanie kryzysowe rozpatrywane z perspektywy nauki o polityce stanowi element realizacji polityki zapewniającej byt i rozwój państwa w zmiennym, turbulentnym środowisku narodowym i międzynarodowym. W takim ujęciu, teorie polityki i stosunków międzynarodowych spełniają istotną funkcję „spoiwa" wpływając na kształt i charakter zarządzania kryzysowego, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Kończąc rozważania poświęcone etapom rozwoju teorii zarządzania kryzysowego warto podkreślić, że stopniowe poszerzanie wiedzy nt działań struktur i systemów w zakresie reagowania kryzysowego doprowadziło do powstania osobnego obszaru wiedzy, który jest badany oraz w którym prowadzona jest dydaktyka. Dzięki temu zarządzanie bezpieczeństwem, w tym zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, posiada swój wymiar utylitarny. Przykładem w tym zakresie są liczne formy edukacji, których celem jest przygotowanie w zakresie teorii i praktyki zarządzania.[111] Należy przy tym zaznaczyć, że w przypadku Polski kompleksowe formy dydaktyczne pojawiły się w połowie

---

[107] J. Goldstein, R. O. Keohane (ed.). Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change, Cornell University Press, Ithaca 1993.

[108] R. Kuźniar, Niebezpieczeństwa nowego paradygmatu bezpieczeństwa, w R. Kuźniar, Z. Lachowski (red.), Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian. Zagrożenia - Koncepcje – Instytucje, Warszawa 2003, s. 211-224.

[109] A. Beaufre. Wstęp do strategii. Odstraszanie i strategia. Warszawa 1968.

[110] J.Z. Pietraś, Teoria stosunków międzynarodowych, w T. Łoś – Nowak (red.), Współczesne stosunki międzynarodowe, Wrocław 1997, s. 29-38.

[111] J. C. Pine, Disaster Science and Management: An Interdisciplinary Approach to Graduate Studies. International Conference on Energy, Environment and Disaster, Charlotte, NC, USA, July 23-30 2005.

ot

lat 90 – tych XX wieku przyjmując postać, konferencji, szkoleń oraz studiów podyplomowych.

4.2. Zarys współczesnych teorii

Teoretyczne podstawy wiedzy w zakresie zarządzania strategicznego, w tym w szczególności w sytuacjach kryzysowych, są obecnie nadal dość niedookreślone.[112] Słabość metodologiczna tej dziedziny działalności ludzkiej obliguje więc teoretyków zajmujących się zarządzaniem kryzysowym do sięgania do teoretycznego dorobku nauk o organizacji i zarządzaniu i posługiwania się wypracowanymi na gruncie tych nauk orientacjami i rozwiązaniami. Do najbardziej rozpowszechnionych, wykorzystywanych najszerzej, należą podejścia teoretyczne, które definiują zakres podmiotowy, przedmiotowy i procesualny zarządzania kryzysowego. Są to podejścia planistyczne, stanowiące rzeczywisty rdzeń procesów zarządzania strategicznego. Do najbardziej rozpowszechnionych należą podejścia: 1) planistyczne; 2) ewolucyjne; 3) pozycjonowania; 4) zasobowe; 5) adaptacji; 6) decyzji; 7) kompetencji i zdolności. Żaden z prezentowanych podejść nie przedstawia przy tym „recepty" na całościową teorię zarządzania kryzysowego. Tym samym poszczególne podejścia są instrumentalnie wykorzystywane przez określone dyscypliny wiedzy, adaptujące je do swoich potrzeb. Co więcej, przedstawiona powyżej grupa podejść teoretycznych nie wszystkich, lecz jedynie ich pewną grupę, wyodrębnioną z uwagi na wpływ, który wywierają na zarządzanie kryzysowe.

Teorie planistyczne, koncentrują się na planowaniu długookresowym, w celu osiągnięcia „dopasowania" pomiędzy strategią danej organizacji a jej otoczeniem. Zarządzanie strategiczne przedstawione jest jako usystematyzowany i deterministyczny proces, od fazy określania celów, poprzez analizę wewnętrzną i zewnętrzną, do formułowania i wdrażania całościowej strategii organizacyjnej ukierunkowanej na osiągnięcie stanu owego „dopasowania" pomiędzy organizacją a jej otoczeniem.[113] Każdy etap tego procesu jest ustrukturyzowany i zaplanowany. Do zalet takiego podejścia teoretycznego należy zaliczyć wysoki poziom usystematyzowania procesu planistycznego, ujęcie w formie określonych struktur złożonych informacji, zdefiniowanie i skupienie się na celach działalności. Wadą

[112] A. Dawidczyk, J. Gryz, S. Koziej, Zarządzanie strategiczne bezpieczeństwem. Teoria – praktyka – dydaktyka, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Humanistyczno Ekonomicznej, Łódź 2006, s. 95-105.

[113] Por. Ansoff H.I., *Corporate Strategy: An Analitycal Approach to Business Policy for Growth and Expansion*, New York, McGraw – Hill, 1965, publikowane w Polsce *Zarządzanie strategiczne*, wyd. WE, Warszawa 1985, Hofer Ch.W., Schendel D., *Strategy Formulation:Analitycal Concepts*, West Publishing Co., St. Paul, Minneapolis, 1978; Andrews K., *The Concept of Corporate Strategy*, Homewood: Irwin, 1987.

vt

natomiast jest z pewnością dążenie do realizacji celów wyprowadzonych z analiz (traktowanych jako baza informacyjna procesu planistycznego), które na skutek upływu czasu mogą ulegać istotnym zmianom.

Podejście planistyczne zakłada w zasadzie koncentrowanie się na przyjmowaniu jako podstawy do planowania informacji obserwowanych, które poddawane są procesowi rzutowania, czyli ekstrapolacji. W zasadzie nie uwzględnia ono występowania zmian nieciągłych (z wyjątkiem Ansoffa), które traktowane są w tym podejściu jako zdarzenia niespodziewane. Natomiast w koncepcji Ansoffa krytyczną funkcją zarządzania strategicznego jest stałe badanie i przeszukiwanie otoczenia pod kątem identyfikacji tzw. „słabych sygnałów" nadchodzących zmian. Zdaniem Ansoffa w wyniku rosnącej turbulencyjności (zmienności i złożoności) otoczenia te właśnie sygnały są najbardziej istotne dla funkcjonowania organizacji. Zarządzanie strategiczne w ujęciu H. I. Ansoffa jest, więc swoistym metazarządzaniem jako stały proces budowania organizacji, dopasowywania jej podstawowych celów, planowanych działań, struktur w ten sposób, aby uczynić działanie skutecznym w danym typie otoczenia.[114] Niestety H. I. Ansoff pomimo zwrócenia uwagi na problem wychwytywania słabych sygnałów z otoczenia, nie daje zbyt wielu praktycznych porad jak to czynić, oraz przede wszystkim jak oceniać ich znaczenie oraz adekwatność *ex ante*[115]. Tym niemniej niewątpliwym walorem koncepcji Ansoffa jest ukazanie w systemowy sposób znaczenia poszczególnych aspektów organizacji i procesu zarządzania, a także konieczności wzajemnego zharmonizowania strategii, struktur, kultury organizacyjnej i kompetencji kadry kierowniczej ze stanem otoczenia[116].

Podejście ewolucyjne, zwane także podejściem logicznego stopniowania, zakłada ciągłe, racjonalne ewoluowanie strategii w odpowiedzi na zmiany zachodzące w otoczeniu organizacji. W ujęciu tym np. strategia zarządzania jest połączeniem planów celowych i bieżących korekt w czasie. Oznacza to, iż na ogół istnieją spore różnice pomiędzy strategią planowaną a realizowaną. W konsekwencji niektóre aspekty zamierzonej strategii nie zostaną zrealizowane, podczas gdy inne elementy, tj. elementy strategii wyłaniającej się będą

---

[114] Ujęcie Ansoffa zawiera trzy zasadnicze aspekty zarządzania strategicznego: po pierwsze, należy analizować te warunki otoczenia, które wyróżniają się poprzez przybierające na sile zawirowania i zaburzenia ciągłości; po drugie, koncepcja strategicznego zarządzania powinna być wdrażana tylko przez kompetentnych strategicznych menedżerów; po trzecie, należy skrócić okres adaptacji kierownictwa przedsiębiorstwa do zmieniających się warunków otoczenia.. Mogłoby to się odbywać np. poprzez *strategic issue management*, tj. poprzez rejestrowanie już choćby słabych sygnałów i przetwarzanie ich w zorientowane na przyszłość działanie. H.I. Ansoff, Zarządzanie strategiczne, PWE, Warszawa 1985, s. 15-16.

[115] Obłój K., Sajkiewicz J.N., Przedmowa do wydania polskiego książki H.I. Ansoffa, zat. *Zarządzanie strategiczne*...

[116] Tamże, s. 17.

ewoluować wraz z realizacją tejże strategii. Stopniowanie logiczne jest, więc połączeniem planowania i stopniowego dostosowywania planów[117]. Ze specjalistami klasy G. Stonehousa trudno jest w zasadzie polemizować, warto jednak wskazać na fakt, iż typowanie nowych celów w toku działań planistycznych jest właściwie czymś naturalnym w ramach samego podejścia planistycznego. Żaden, bowiem strateg nie dąży do realizacji celów, które ze względu na zmianę warunków początkowych utraciły walor racjonalności. Takiej modyfikacji celów służy prowadzona permanentnie kontrola strategiczna wyrażana zwykle pod postacią przeglądu strategicznego, która w fazach małego bądź dużego sprzężenia zwrotnego poddaje konstruktywnej krytyce i modyfikacji proponowane wcześniej cele strategiczne.

Podejście pozycjonowania - rozwinęło się najpełniej w latach osiemdziesiątych i zdominowane zostało przez prace M. Portera z Harvard Business Scholl, którego metoda pięciu sił, strategia ogólna i model łańcucha wartości przyczyniła się w dużym stopniu do wzbogacenia narzędzi zarządzania. Podejście to jednak, z uwagi na specyficzną aparaturę narzędziową, wykorzystywane było (i nadal zresztą jest) głównie w zarządzaniu strategicznym przedsiębiorstw produkcyjnych. Możliwość praktycznego korzystania z dorobku tej szkoły w zarządzaniu kryzysowym w obszarze bezpieczeństwa (obronności, wojskowości) jest w zasadzie niewielka, ale powszechnie wykorzystywane są odpowiednio zaadoptowane metody, techniki i narzędzia analizy strategicznej.

Podejście zasobowe – rozwinęło się zwłaszcza w latach dziewięćdziesiątych XX wieku. Podkreśla ono nie tyle wagę pozycji organizacji w otoczeniu, ale sposób, w jaki zarządza ona swoimi zasobami wejściowymi w celu rozwoju kluczowych kompetencji i zdolności wyróżniających. Podejście to charakteryzuje się zasadą, iż przewaga organizacji bardziej zależy od zachowania samej organizacji, w mniejszym stopniu zaś od warunków tworzonych przez otoczenie. Bazując na tym podejściu C.K. Prahalad i G. Hamel skonstruowali tezę, iż organizacja sama musi zidentyfikować i rozwijać swoje kluczowe kompetencje[118]. Nacisk na uczenie się organizacji, jako na źródło przewagi konkurencyjnej, zaowocował ponownie zainteresowaniem wiedzą jako umiejętnością organizacji. Podejście to wnosi wiele treści do zarządzania kryzysowego. Poszukiwanie kluczowych czynników sukcesu wewnątrz samej organizacji odwraca nieco percepcję projektantów strategicznych od koncentrowania się na otoczeniu organizacji (a w głównej mierze na percepcji zagrożeń) w stronę poszukiwania, kreowania i wykorzystywania szans.

---

[117] G. Stonehouse, J. Hamill, D. Campbell, T. Purdie, Globalizacja. *Strategia...*, op. cit., s. 12.
[118] Hamel G., Prahalad C.K., *Competing for the Future*, Boston, Harvard Business Scholl Press, 1994.

Podejście adaptatywne wiąże się z zagadnieniem dostosowania do otoczenia oraz zmiany otoczenia. Zdaniem zdecydowanej większości teoretyków i praktyków, zarządzanie strategiczne, w tym kryzysowe, w sensie koncepcyjnym wykracza daleko poza sferę planowania. Zdaniem W Kirscha i P. Roventa *„[...] Strategiczna analiza, planowanie strategiczne oraz strategiczne sterowanie są traktowane jako rdzenne części strategicznego zarządzania"*[119]. Wśród licznych prac indywidualnych na uwagę zasługuje też dzieło H.H. Hinterhubera[120]. Autor zajmuje się w nim przede wszystkim wizjami planistycznymi, polityką i strategiami, jako wyrazem strategicznego myślenia. Opisuje dyrektywy, problemy organizacyjne i praktyczne, kulturę przedsiębiorstw oraz strategiczne kompetencje kierownictwa w zakresie zarządzania jako treść strategicznego działania[121]. Zdaniem J. Penca na treść koncepcji strategicznego zarządzania składają się:

- *Misja organizacji*, określająca powód jej istnienia i chęć postrzegania przez społeczeństwo, nadająca kierunek jej działalności, pośrednio wskazująca też dziedziny, którymi ma się zajmować;
- *Strategiczna wizja*, wskazująca konkretną sytuację, w której organizacja chce się znaleźć w przyszłości, a więc pewien zwarty scenariusz myślenia o przyszłości, w której organizacja chce się znaleźć, i o osiągnięciu przez nią pozycji w otoczeniu, do której dąży;
- *Zespół celów* (najogólniejszych zamiarów), a więc przyszłych, pożądanych stanów rzeczy, które są przedmiotem aspiracji organizacji;
- *Strategia działania*, która stanowi projekt zawierający zasadnicze kierunki, reguły i instrumenty działań, będących odpowiedzią na sygnały płynące z otoczenia, a więc będąca pewną koncepcją zapewnienia mu przyszłej pozycji w otoczeniu.[122]

Wskazane podejścia (a jest ich w naukach o organizacji i zarządzaniu znacznie, znacznie więcej) podkreślają znaczenie wybranych czynników (rys. 4).

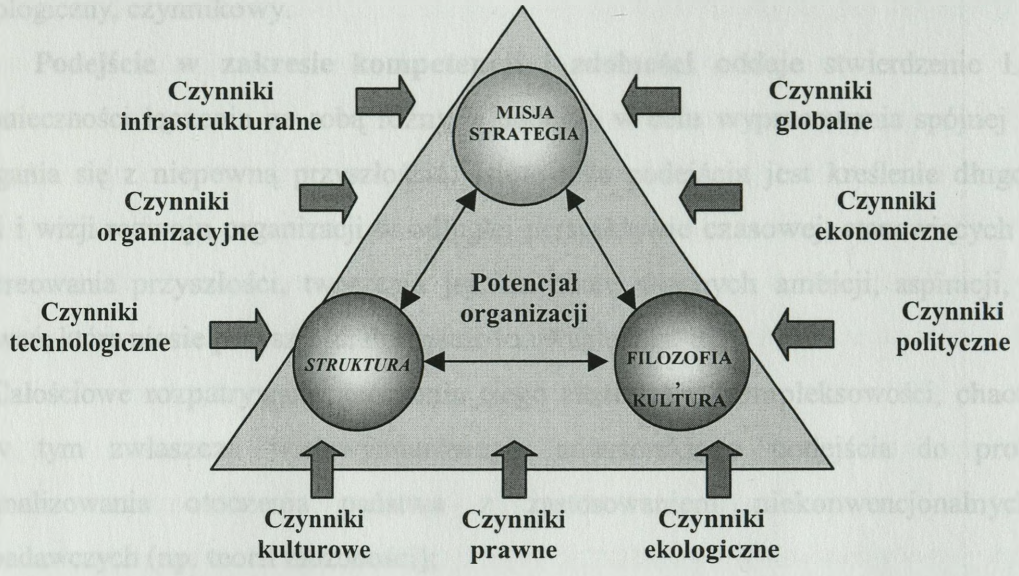
---

[119] Kirsch W., Roventa P., *Bausteine eines Strategischen Managements. Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis*, Berlin – New York 1983.

[120] Hinterhuber H.H., *Strategische Unternehmungsführung I: Strategisches Denken*, wyd. %, Berlin – New York 1992.

[121] Kreikebaum H.K., Strategiczne planowanie w przedsiębiorstwie, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996, s. 231.

[122] Penc J., *Strategia zarządzania...*, op. cit., s. 128.



Rys.4. Zarządzanie strategiczne jako kompleksowa, wielowymiarowa koncepcja myślenia i działania

Źródło: J. Penc, Strategie zarządzania, Placet, Warszawa 1997.

Podejście decyzyjne w zarządzaniu kryzysowym polega na określaniu istoty zdarzeń, zjawisk i procesów politycznych. Punktem wyjścia jest przy tym decyzja, np. polityczna natomiast punktem docelowym są zmienne niezależne, które leżały u podstaw jej podjęcia. Jak podkreśla Z.J. Pietraś podstawą wnioskowania jest zawodne rozumowanie redukcyjne, na bazie którego formułowane są hipotezy na temat funkcjonowania zmiennych niezależnych.[123] Zgodnie z nim:

1. Podstawowym przedmiotem analizy powinno być państwo reprezentowane przez działające w jego imieniu ośrodki decyzyjne. Decyzje dotyczą przy tym zarówno kontekstu wewnętrznego jak i zewnętrznego jego działalności;
2. Państwo jest nie tylko „głównym aktorem", posługującym się adaptacją reaktywną, polegającą na reagowaniu na bodźce, oraz proaktywną, polegającą na podejmowaniu działań na rzecz kształtowania środowiska społecznego, lecz także podmiotem decyzji pozostałych państw;

[123] Z. J. Pietraś, Decydowanie polityczne, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa – Kraków 1998, s.13-18.

3. Działaniami państwa są działania jego decydentów, którzy występują jako osobny mikrosystem społeczny. W związku z tym ośrodek decyzyjny traktowany jest jako element najmniej dwóch nadsystemów – społecznego oraz struktury państwa.[124]

Na tym tle występują swoiste typy podejść teoretycznych: indukcyjny, dedukcyjny, aksjologiczny, czynnikowy.

Podejście w zakresie kompetencji i zdolności oddaje stwierdzenie L Ackoffa o konieczności łączenia ze sobą różnych podejść, w celu wypracowania spójnej koncepcji zmagania się z niepewną przyszłością. Istotą tego podejścia jest kreślenie długofalowych misji i wizji rozwoju organizacji w odległej perspektywie czasowej, stanowiących podstawę do kreowania przyszłości, tworzenia jej, na miarę własnych ambicji, aspiracji, na miarę wyzwań, które niesie przyszłość. Podejście to uwzględnia:

- Całościowe rozpatrywanie otoczenia (jego złożoności, kompleksowości, chaotyczności, w tym zwłaszcza wielowymiarowego, nowatorskiego podejścia do problematyki analizowania otoczenia państwa z zastosowaniem niekonwencjonalnych metod badawczych (np. teorii złożoności);
- Kompleksową metodologię projektowania strategii i struktur;
- Wizję nowoczesnej kultury organizacyjnej, będącej kanwą nowoczesnego zarządzania strategicznego;
- Nakaz konieczności zrywania z przeszłością na rzecz kreowania przyszłości. [125]

Podstawowa definicja zarządzania strategicznego H.I. Ansoffa, wiąże je w sposób trwały ze zjawiskami turbulencyjnych, nieprzewidywalnych zmian, rosnącej ich dynamiki i skali oraz, co z tego wynika – niewystarczalności działań adaptacyjnych i regulacyjnych. Konieczną staje się zdolność i gotowość do przeprowadzenia sygnalizowanej we wstępie zmiany strategicznej, która zdaniem Ansoffa wymaga:

- zmiany podstawowej koncepcji funkcjonowania organizacji (ciągu strategicznego);
- zmiany potencjału strategicznego organizacji;
- zmiany strategicznej kultury organizacji[126].

Czynnikami podstawowymi i zarazem warunkami sukcesu organizacji muszą pozostawać:

1. stosunek do zmian i zdolność ich przeprowadzenia;
2. przywrócenie właściwej rangi jakościowym elementom zarządzania;
3. utrzymanie atmosfery i sprawności ciągłych poszukiwań i kreatywności;

---

[124] Ibidem.
[125] R.L. Ackoff, *Zasady planowania w korporacjach*, PWN, Warszawa 1973
[126] H.I.Ansoff, Zarządzanie strategiczne, wyd. PWE, Warszawa 1985.

9t

4. otwartość i ekoempatia [127]

Podsumowując, przedstawione powyżej podejścia do problematyki zarządzania i projektowania strategii reagowania kryzysowego, w większości wykorzystywane są poprzez bierną adaptację w zakresie problematyki strategicznego zarządzania bezpieczeństwem, w tym zarządzania kryzysowego. Opierając się na nieaktualnych, nie mających szans na sukces w warunkach gwałtownych zmian, wzorcach, sprowadzają zwykle działalność państwa do wyuczenia procedur, technik i narzędzi zarządzania kryzysowego, które służyć mogą, co najwyżej tworzeniu nie pozbawionych waloru racjonalności rozwiązań. Należy także podkreślić, że teoria zarządzania kryzysowego najpełniej rozwinęła się w Stanach Zjednoczonych. Prowadzone są tam badania dotyczące nie tylko procedur czy technik zarządzania kryzysowego, ale problematyka ta jest poszerzana o nowoczesne koncepcje przywództwa, zarządzania procesem zmian, zachowania się organizacji w sytuacjach nieciągłości, kryzysu, podejmowania decyzji długofalowych z uwzględnieniem rozmaitych aspektów zewnętrznych i wewnętrznych funkcjonowania organizacji itd.[128] W pozostałych krajach świata stan teorii strategicznego zarządzania bezpieczeństwem oparty jest w większości na wywodzących się z ekonomii, amerykańskich modelach strategicznego zarządzania i planowania.

4.3. Tendencje i kierunki rozwoju teorii zarządzania kryzysowego

Przedstawione rozważania na temat charakteru problemów, z jakimi stykać się będą państwa w XXI wieku, pozwalają na skierowanie uwagi czytelnika w stronę kategorii z punktu widzenia niniejszego opracowania najważniejszej, tj. w stronę narastającej nieprzewidywalności otoczenia. Otóż, niejako rekapitulując przemyślenia zawarte w poprzednich podrozdziałach, należy podkreślić, że niezwykła wprost dynamika zmian strategicznych, ich niejednoznaczność, zwłaszcza zaś odmienność od dotychczasowych doświadczeń i prognoz, nie wynikają wyłącznie z zarysowanej w niniejszej pracy tezy o globalnym charakterze zdarzeń i procesów, o ich nawarstwianiu się, wzajemnym przeplataniu. Problem nieoczekiwanego pojawiania się zmian, problem stawania organizacji w sytuacji, w której istniejące koncepcje, struktury, kultura a nawet filozofia działania nie wystarczają, a często wręcz uniemożliwiają w ogóle ich funkcjonowanie, wiąże się z ograniczoną percepcją postrzegania otaczającej nas rzeczywistości. Ta cecha otoczenia

---

[127] T.Lambert, *Problemy zarządzania,* DW ABC, Warszawa 2000, za: C. Rutkowski, Myśląc o bezpieczeństwie. Przegląd strategiczny w projektowaniu i realizacji polityki, AON, Warszawa 2002, s. 12.

[128] R. L. Kugler, Policy Analysis in National Security Affaires. New Methods for a New Era..., s. 29-33

i zarazem wyznacznik strategicznego planowania, wydaje się być jedną z najważniejszych i według wielu teoretyków przesądzającą o przetrwaniu organizacji. Na przykład Zdaniem K. Obłoja, istotnymi ze strategicznego punktu widzenia są tylko te warunki otoczenia, które posiadają krytyczny wpływ na funkcjonowanie organizacji (decydujący o jej przetrwaniu), a znajdujące się poza sferą poznania (obserwacji) owych warunków.[129]. Mowa tu o takich procesach i zdarzeniach, które nie są uwzględniane przez planistów strategicznych w procesie konstruowania strategii, ponieważ ich wykrycie przekracza istniejące możliwości poznawcze. To dosyć radykalne stanowisko K. Obłoja pozostaje w opozycji do stanowiska przedstawicieli klasycznej szkoły planowania strategicznego, którzy powiadają, że strategicznymi są te problemy, które dostrzegane są w odległej perspektywie czasowej i z racji tego, że wpływać będą na organizację (prawdopodobnie) za lat dziesięć czy piętnaście, uznawane powinny być za podstawowe. Stanowiska te, reprezentowane przez przedstawicieli różnych orientacji filozoficznych w zasadzie wykluczają się. Zwolennicy szkoły uznającej dominujące znaczenie procesów odległych w czasie twierdzą, iż mogą one stanowić rzeczywistą podstawę planistyczną ze względu na fakt, że stanowią konkretny obraz przyszłości, na którym to fundamencie można tworzyć konkretne plany. Z tego powodu, przy uwzględnieniu kryteriów prawdopodobieństwa, można je potraktować jako obowiązujące, stanowiące rzeczywistą (a nie hipotetyczną) platformę informacyjną do projektowania strategii działań antykryzysowych[130]. Z drugiej strony (i to jest argument K. Obłoja), o rzeczywistych problemach organizacji decydują w głównej mierze owe nierozpoznawalne, a krytyczne dla przetrwania organizacji czynniki. Z powyższego widać wyraźnie, iż dość głęboko zarysował się impas w myśleniu o przyszłości. Impas ten ma charakter zarówno metodologiczny, jak też instytucjonalny. Wydaje się, że najbardziej rozpowszechnione, reprezentatywne dla przedstawicieli nurtu klasycznego postawy badaczy, wynikają z zakorzenionego silnie w nauce, posiadającego jeszcze dziewiętnastowieczny rodowód scjentyzmu. To właśnie scjentyzm stanowił próbę rozszerzenia metod badawczych właściwych dla nauk podstawowych na wszystkie pozostałe, włącznie z naukami społecznymi dziedziny badań. Opiera się on na założeniu, że na badanie zasługuje wszystko to, co powtarzalne lub możliwe do wywołania laboratoryjnie; że ukoronowaniem poznania naukowego jest opis ilościowy lub

[129] K. Obłój, Strategie organizacji, PWE, Warszawa 1999.

[130] Niektórym to nawet się udaje. Dla firmy Dell to nawet swoista filozofia przetrwania: „Dell jest za mądry, aby myśleć, że jest wystarczająco mądry by przewidywać przyszłość". Wydaje się jednak, że przenoszenie tego wzorca myślenia na państwo narodowe i jego siły zbrojne jest działaniem pozbawionym głębszego sensu.

8t

formalno – matematyczny; ze tylko wiedza ściśle naukowa jest prawdziwa oraz że nauka i wynikająca z niej technika rozwiążą wszystkie współczesne problemy.[131]

To, co wyróżnia poszczególne ważniejsze, bardziej wartościowe nurty, to przyjmowana przez reprezentantów tych nurtów i zarazem planistów, orientacja epistemologiczna. Idzie o udzielenie odpowiedzi na pytanie:, jaka platforma informacyjna może być właściwa do wyjaśnienia przyszłych warunków funkcjonowania państwa? Od tego pytania rozpoczyna się każdy proces projektowania strategii reagowania kryzysowego. Od tego też etapu zależy, czy wartość uzyskiwanych rozwiązań będzie tylko zadowalająca, czy optymalna. Kluczem jest przyjmowana przez planistów wizja, obraz przyszłości, względem którego formułowane będą wszelkie następujące kolejno działania planistyczne. J. Stacewicz wskazuje na istnienie w zasadzie trzech sposobów podejścia, wynikających z leżących u ich podstaw modeli poznania, a mianowicie[132]:

- Wyspecjalizowane, cząstkowe i statystyczno strukturalne podejście analityczno – intelektualne;
- Interdyscyplinarne, całościowe i dynamiczno – procesualne podejście intuicyjno – statystyczne;
- Stanowiące świadomą próbę syntezy intuicji oraz intelektu podejście zintegrowane

Wyrazem pierwszego sposobu podejścia są tradycyjne makroekonomiczne prognozy wzrostu gospodarczego oraz jego uwarunkowań pozagospodarczych, czyli prognozy gospodarowania potencjałem ludzkim, zasobów surowcowych oraz zasobów wiedzy technicznej. W istocie mowa tu o podejściu monodyscyplinarnym, skoncentrowanym na tworzeniu wąskoprofilowych prognoz, opisanych na zbiorach dających się wyrazić ilościowo przypadków. Podejście to z racji swojej zawężonej przestrzeni eksploracji poznawczej nie powinno, choć niestety często znajduje zastosowania w opracowywaniu prognoz na użytek strategii antykryzysowej państwa.

Podejście drugie, nawiązujące do idei holistycznych oraz filozofii systemowej, częściej znajdowały swoje odzwierciedlenie w postawach i deklaracjach, rzadziej natomiast w sensie rzeczywistym, co uniemożliwia w konsekwencji pełne uchwycenie złożonego, cywilizacyjno – kulturowego charakteru zachodzących procesów. Nurt ten, zwany także podejściem technokratycznym dominuje we współczesnych studiach prognostycznych, nie

[131] J. Stacewicz, Ewolucja myślenia o przyszłości, [w:] *Filozofia myślenia o przyszłości* (materiał z posiedzenia Rady Społeczno – Gospodarczej), wyd. Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2003

[132] J. Stacewicz, ibidem.

udzielając jednak wyczerpujących, zadowalających wyników. Proste rozwiązania techniczne nie dają się, bowiem stosować do analizy i oceny złożonych procesów politycznych, społecznych czy kulturowo – religijnych.

Przedstawionym dwóm pierwszym orientacjom można przypisać (w sensie operacyjnym) logikę myślenia, w której obraz przyszłości jest opracowywany poprzez dokonywanie ekstrapolacji obserwowanych, powtarzalnych tendencji (prawidłowości) w przyszłość. Zabieg ten umożliwia udzielenie odpowiedzi na pytanie: jak może być w przyszłości, skoro jest tak, jak jest, względne tak, jak było? Ten prosty zabieg umożliwia stwierdzenie z określonym prawdopodobieństwem ocenianym przez ekspertów (metody heurystyczne: burza mózgów, metoda delficka, (Philips, Buzz i inni) możliwość zajścia określonego zdarzenia, względnie rozwoju obserwowanego procesu w zakładanym okresie prognozy. Poprzez przyjęcie szeregu kryteriów wartościujących, spełniających zarazem rolę podstawowych kryteriów redukcji, ustanawia się listę kluczowych zagrożeń (zazwyczaj) i (niestety niezmiernie rzadko) szans rozwojowych w procesie tworzenia strategii. Otrzymany w ten sposób zbiór informacji bazowej o możliwości wystąpienia najważniejszych (zdaniem ekspertów) problemów bezpieczeństwa, stanowi podstawę do dalszych prac planistycznych. Rzecz jasna, wytypowane przez planistów, zredukowane zbiory zagrożeń i szans często stanowią w dalszych etapach pracy podstawę do zarysowania scenariuszy (stanów, rozwoju procesów, występowania zdarzeń, symulacyjnych, innych). W stosunku do owych scenariuszy zarysowuje się adekwatne cele działalności politycznej dalej antykryzysowej państwa, a w ślad za tym odpowiadające im koncepcje działania.

Problem w tym, iż taki obraz na dobrą sprawę rzadko kiedy umożliwia zarysowanie obrazu otoczenia, z którym w przyszłości objętej zakładanym okresem prognozy będziemy mieli do czynienia. Kwestia prognozowania procesów w naukach np. ekonomicznych może mieć jakieś częściowe uzasadnienie. Jakkolwiek prognozy stosowane w naukach ekonomicznych, dotyczące np rozwoju szeregu chronologicznego określonego procesu w czasie (dajmy na to dwustudniowej średniej kroczącej na giełdzie papierów wartościowych) w jakiejś mierze się sprawdzają (choć i te są coraz częściej krytykowane), to trudno w ogóle mówić o skuteczności prognoz konstruowanych na użytek np. rozwoju procesów społecznych czy politycznych. A i w samej ekonomii prognozy w dzisiejszych czasach wydają się wątpliwe. Czterdzieści lat temu spodziewano się, że ekonometria umożliwi przewidywanie naszej gospodarczej przyszłości i podejmowanie odpowiednich przygotowań. Dziś prognozy ekonomiczne staja się często przedmiotem szyderstw. Zarówno Wall Street, jak i amerykańskie firmy redukują działy studiów, ponieważ, jak się zauważa, powstające tam

08

prognozy okazały się wprawdzie zajmujące i ciekawe, ale mało użyteczne[133]. W istocie, wszelkie prognozy bazują na konstruowanych przez uczonych modelach, które z założenia są skrajnym uproszczeniem otaczającej nas rzeczywistości.

Tymczasem rzeczywistość gospodarcza jest immanentnie subiektywna – psychologiczna – i dlatego nieprzewidywalna.[134] Co zatem z badaniem w zasadzie niemierzalnych oddziaływań społecznych? Jaka może być wartość prognoz opisywanych na zbiorach problemów politycznych czy prawnych, skoro dynamika tychże jest tak wielka i tak nowatorska, że trudno o nich powiedzieć coś więcej niż tylko to, że być może zajdą? S. Simon na gruncie podejścia psychologicznego podważył model racjonalnego planowania działań w oparciu o „przewidywalne" procesy i zdarzenia, zanegował również ciągłość i stałość procesów. H. Mintzberg na gruncie podejścia normatywnego podzielił wątpliwości S. Simona stwierdzając, że klasyczny, pozytywistyczny paradygmat poznania i ładu panującego w otoczeniu człowieka nijak ma się do otaczającej nas rzeczywistości[135]. O losach świata decydowały zawsze zdarzenia, które w świetle aktualnych przekonań „nie miały prawa się zdarzyć" – w każdym razie tak szybko! Rewolucja przemysłowa, a geografia polityczna, elektryczność i silnik spalinowy, a los „gospodarki konnej", obalenie muru berlińskiego i upadek imperium sowieckiego to tylko nieliczne przejawy nieprzewidywalności. A ona przecież narasta.

W systemach kompleksowych i chaotycznych, niezwykle złożonych (gospodarka globalna i jej narodowe składniki, poszczególne rynki, sektory, procesy społeczne, etc), w których wiele elementów niezależnych od siebie oddziałuje na siebie na bardzo wiele sposobów, potencjalna liczba takich nieprzewidywalnych kombinacji o krytycznym znaczeniu dla państwa jest po prostu gigantyczna. I co gorsza - niemożliwa do przewidzenia. C. Rutkowski tak ocenia i rekapituluje powyższe wątpliwości i zastrzeżenia:, „Na jakiej *podstawie przenosimy, uogólniamy uzyskana wiedzę na cały obszar rzeczywistości. Ile warte jest założenie racjonalności poznawczej oraz decyzyjnej osób i organizacji? Wytyczamy swoje misje i cele, planujemy swoje strategie i struktury na podstawie przewidywania możliwych zdarzeń w maleńkim wycinku rzeczywistości, który jesteśmy w stanie posiadanymi narzędziami eksplorować poznawczo. Tymczasem jest oczywiste, że prawdopodobieństwo*

---

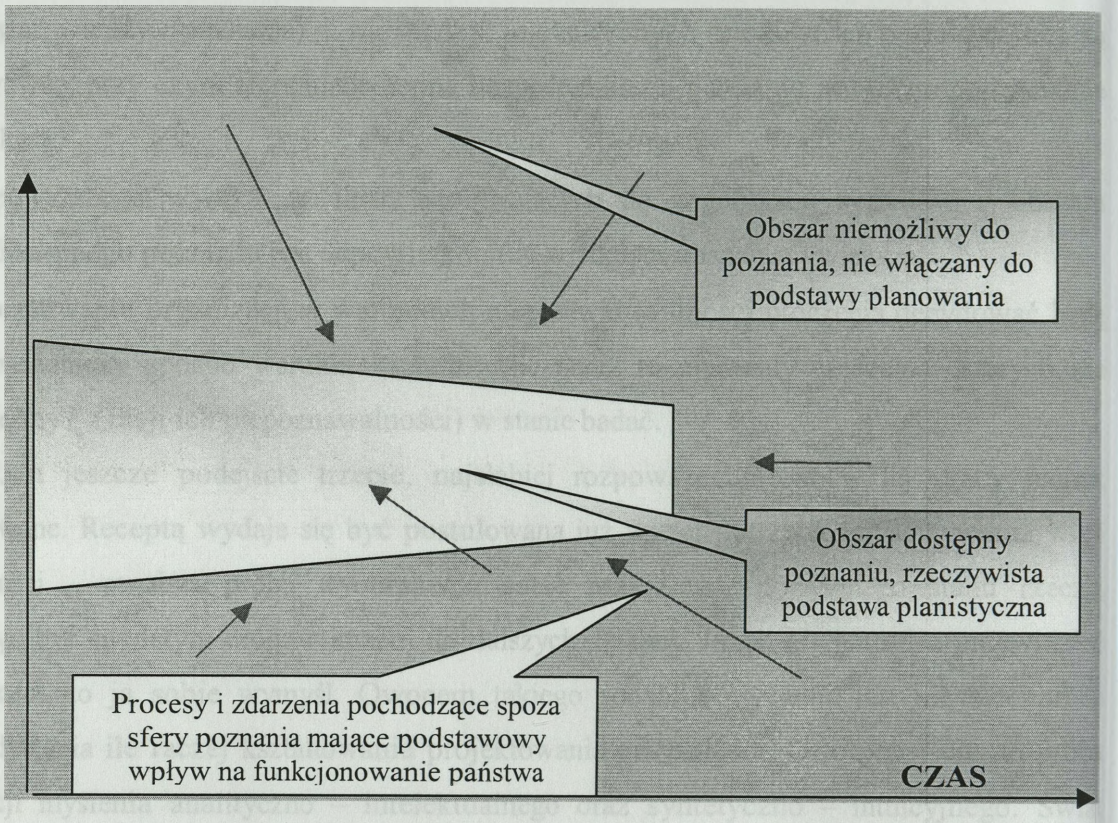
[133] E.E. Peters, *Teoria chaosu a rynki kapitałowe. Nowe spojrzenie na cykle, ceny, ryzyko*, wyd. WIG Press, Warszawa 1997, s. 4.

[134] Jeśli ekonomiści próbują upraszczać swoje modele (np.: „inwestorzy o doskonałej wiedzy", „ceny reprezentujące prawdziwe wartości") modele stają się nierealistyczne. A przecież ekonomia bazuje na konkretnych danych, liczbach, wskaźnikach.

[135] H. Mintzberg...

68

zdarzeń spoza tego obszaru, zdarzeń, których nie jesteśmy w stanie ani poznać, ani nawet się ich domyślić, jest przeogromnie większe"[136].



Rys. 5. Wiedza jako podstawa planowania strategicznego

Źródło: C. Rutkowski, F. Kochanowski, W. Czarnecki, *Strategiczny poziom planowania i przygotowania kampanii / operacji*, AON, Warszawa 2003.

W celu pełniejszego zobrazowania nieprzewidywalności wystarczy porównać obszary dostępne oraz niedostępne naszemu poznaniu (rys. 5). Obszar mniejszy to ten, w którym obserwator jest w stanie dostrzegać zachodzące procesy lub pojawiające się zdarzenia. Wszystko to co udaje nam się dostrzec w tym obszarze poddaje się następnie ekstrapolacji. Klasyczne, wyprowadzane w taki sposób prognozy, pokazywać będą fragment obrazu przyszłej rzeczywistości, będący wyrazem oczekiwania na rozwój określonych procesów. Naprawdę jednak otrzymany rezultat ograniczony naszymi przyzwyczajeniami, utartymi kanonami, zawężony do pewnych powtarzalnych schematów myślowych.

Obszar drugi, znajduje się poza sferą obserwacji albo lepiej – jest niedostępny naszemu poznaniu. Czy jednak oznacza to, ze obszar ten nie istnieje? Albo że procesy w nim

[136] C. Rutkowski, F. Kochanowski, W. Czarnecki, Strategiczny poziom planowania i przygotowania kampanii / operacji, AON, Warszawa 2003

68

zachodzące nie mają rzeczywistego i bezpośredniego wpływu na funkcjonowanie organizacji? Z całą pewnością on istnieje. Z cała pewnością także z tego właśnie obszaru napływa do organizacji więcej sygnałów, niż z obszaru, który umożliwia obserwację. Wynika to choćby z porównania wielkości tych dwóch obszarów. Zrekapitulujmy to w sposób następujący:

- Obszar wiedzy (poznania) i niewiedzy (ograniczonych możliwości poznawczych) są nierówne, przy czym sfera niedostępna bezpośredniemu poznaniu jest nieproporcjonalnie większa;
- Z powyższego wynika, że ilość napływających do organizacji sygnałów z obszaru niedostępnego poznaniu jest odpowiednio (do wielkości obszarów) większa;
- O przetrwaniu organizacji w warunkach nieprzewidywalności otoczenia decydować będą w zasadniczy sposób warunki kształtowane przez te elementy otoczenia, których nie jesteśmy (z racji ich niepoznawalności) w stanie badać.

Jest jeszcze podejście trzecie, najsłabiej rozpowszechnione, w tej pracy jednak preferowane. Receptą wydaje się być postulowana już wyżej potrzeba zarysowywania wizji przyszłości – swoista próba wyobrażenia sobie przyszłego, pożądanego stanu rzeczy, mającego być swoistym drogowskazem do dalszych działań. Jeżeli nie potrafisz przewidzieć przyszłości, to ja sobie wymyśl. Owocem takiego sposobu myślenia jest nie tyle próba przewidywania ile raczej kształtowania projektowania przyszłości. Owo podejście, to próba integracji myślenia analityczno – intelektualnego oraz syntetyczno – intuicyjnego. Świat pojmowany w tym ujęciu jest procesem stawania się. Generalna myśl wynikająca z takiego podejścia da się sprowadzić do prób budowania alternatywnej wizji człowieka i społeczeństwa oraz przyszłości, która mogłaby się stać przedmiotem świadomego wyboru[137]. Owa wizja zmienia niejako optykę przewidywania przyszłości i prowadzi planistów w stronę próby wykreowania przyszłości.

Niestety, takie postawy napotykają zarówno w nauce, jak też w praktyce politycznej i społecznej większości krajów na silny opór. Skoro coś jest nieprzewidywalne, to po co się tym zajmować. Na nic wtedy z argumentami o niskiej wartości klasycznych prognoz. Nikt nie lubi zmian, nawet planiści, a cóż dopiero politycy. Stąd powielanie wzorców pochodzących z innych, najlepiej wielkich i bogatych państw świata. Stąd naśladownictwo, mające się nijak do polskich warunków, bierność i polityczna uległość (czy może lepiej bezmyślność). Jak zauważa J. Stacewicz *„racjonalny wybór drogi rozwojowej wymaga wykroczenia poza tradycyjne schematy myślowe, w szczególności zaś myślenia ekonomicznego, które właśnie*

[137] J. Stacewicz, Ewolucja..., op. cit. s 34.

28

z powodu swego schematyzmu okazuje się często myśleniem „mitycznym", a więc niewystarczającym w przypadku wyborów dotyczących celów, sposobów działania oraz postaw i kryteriów wartości"[138].

Przedstawione w rozdziale ogólne stanowisko na temat filozofii myślenia o przyszłości pozwala na zarysowanie zbioru wniosków, mających stanowić podstawę do dalszych rozważań prowadzonych w niniejszej pracy. Przede wszystkim należy stwierdzić, że ilość i jakoś otaczających państwo procesów jest tak wielka, jak nie była jeszcze nigdy w historii. Niezwykła wręcz złożoność środowiska bezpieczeństwa współczesnych państw, ale także organizacji ponadpaństwowych, ponadarowych, zwłaszcza zaś komercyjnych, przestępczych terrorystycznych, społecznych i wielu, wielu innych, czyni z niego otoczenie w zasadzie nieprzewidywalne. Na nic zdają się więc klasyczne metody prognozowania, nie skutkują w praktyce uzyskiwane dzięki nim rezultaty. Tymczasem przygotowywane prognozy stanowią zwykle rzeczywista podstawę, bazę informacyjna do planowania konkretnych, wdrażanych następnie działań. Związane z tym wydatki przyprawiają o zawrót głowy, często czyniąc je niemożliwymi do pełnej realizacji. Dotyczy to zwłaszcza jednego z zasadniczych narzędzi działań antykryzysowych państwa - sił zbrojnych, narzędzia koniecznego, ale niezwykle drogiego, którego utworzenie, przygotowanie, wykorzystanie i dalszy rozwój pochłaniają z każdym rokiem coraz bardziej monstrualne kwoty. Czy kwoty te jednak są właściwie alokowane? Wydaje się że nie do końca. Często bowiem zaplanowane inwestycje, zanim staną się projektami zrealizowanymi, wydaja się wraz z rozwojem owych nowych, nieprzewidywalnych procesów całkowicie chybione. Często dzieje się tak, że ogromny wysiłek intelektualny i materialny państwa, w chwili realizacji jest już tylko wysiłkiem o znaczeniu historycznym. Warto zwrócić uwagę na fakt, iż same tylko wskazane w pierwszym podrozdziale nowe procesy i zdarzenia w środowisku bezpieczeństwa są już na tyle nowatorskie, wręcz rewolucyjne, że nawet wiedząc o nich marginalizuje się ich znaczenie zajmując wygodne, konformistyczne stanowisko. W dalszym ciągu zatem modernizuje się organizacje (w tym państwo) w oparciu o *możliwie najlepszą* i dodajmy wygodna wiedzę, taką, która nie zmienia tradycyjnych fundamentów zarządzania organizacją, a przede wszystkim nie zmienia istniejącej struktury, względnie wygodnych posad, nie narusza roli państwa na arenie międzynarodowej. Gdzież tu miejsce na kreatywność, nowatorstwo, zrywanie z utartymi schematami myślenia i działania. Gdzież miejsce na poszukiwanie owych nisz, których głęboka eksploracja przynieść może organizacji nie tylko przetrwanie, ale

[138] J. Stacewicz, Megatrendy a strategia i polityka rozwoju, wyd. ELIPSA, Warszawa 1996.

48

przede wszystkim rozwój na miarę XXI wieku? Gdzie nowa filozofia, towarzysząca jej kultura, nowatorska polityka i strategia?

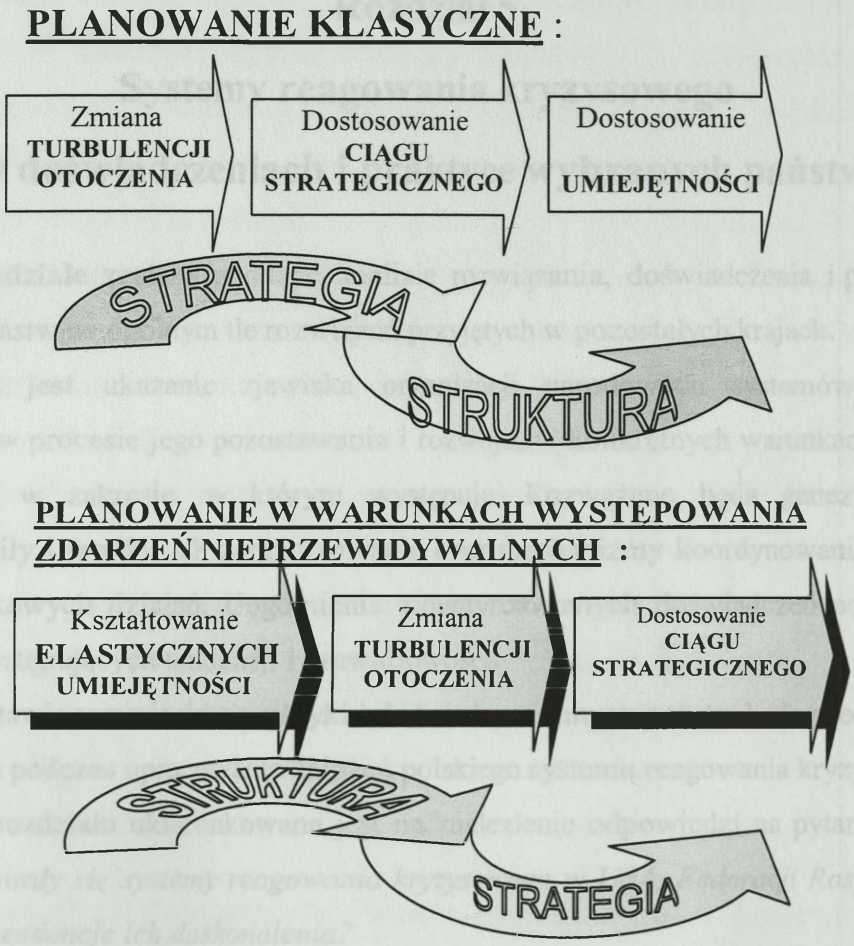
Przy okazji analiz i oceny przedmiotowych rozwiązań praktycznych, należy zastanowić się nad ważnym związkiem pomiędzy planowanymi działaniami państwa oraz jego strukturami realizacyjnymi (tutaj antykryzysowymi). To ważna kwestia, bo – jak okazuje się w praktyce – proces planowania struktury owych organizacji nawet w stosowanych powszechnie dość statycznych podejściach, grzeszy pewnym zapóźnieniem, polegającym na stosowaniu klasycznego podejścia, w myśl którego planowana koncepcja działania poprzedza projektowaną strukturę. Z grubsza mogłaby to być prawda, jednak – jak się wydaje – nieprzewidywalność otoczenia nieco burzy ten porządek. Otóż, podobnie jak w modelach ekonomicznych, tak też w modelach procesów planowania strategii działań antykryzysowych, daje się zauważyć prawidłowość, w myśl której opracowana baza informacyjna stanowi zamkniętą i zupełną podstawę do tworzenia koncepcji działania /strategii/, a następnie struktury realizacyjnej. Zazwyczaj w takiej też kolejności. Niezależnie od tego, czy etap projektowania celów poprzedzony jest /na ogół/ identyfikacją zagrożeń w sposób bezpośredni /ekstrapolacja trendu/ czy też w sposób pośredni /scenariusze otoczenia/, kolejny krok prowadzi planistów do tworzenia albo zbioru zdolności poszczególnych narzędzi polityki państwa (Siły Zbrojne, policja, straż graniczna itd.) do działania w prognozowanych warunkach, w które to zdolności wpisuje się niejako pożądane cechy strukturalno – funkcjonalne struktur antykryzysowych, albo też /obecnie rzadziej - do prognozowanych zagrożeń typuje się zbiory sytuacji możliwego użycia owych organizacji, które poddane stosowanej redukcji umożliwiają zarysowanie zbioru sytuacji ich możliwego użycia. W dalszej kolejności kreśli się zazwyczaj wymogi dotyczące ludzi o określonych predyspozycjach, wyposażenia, zabezpieczenia w niezbędne zasoby itd. W stosunku do stworzonej koncepcji użycia, opracowuje się pożądane struktury realizacyjne /na ogół jest to mniej lub bardziej istotna modyfikacja istniejącej struktury /, którą to strukturę opisaną na zbiorze bądź zdolności bądź sytuacji możliwego użycia wdraża się do realizacji w określonym przedziale czasu. Otóż ten liniowy porządek, w zasadzie poprawny, obarczony jest szeregiem niedomogów, a często także błędów, które z punktu widzenia skuteczności podejmowanych działań, nieść mogą poważne następstwa dla podejmowanych wysiłków planistycznych oraz realizacyjnych.

Przede wszystkim zaproponowany już przeszło czterdzieści lat temu przez A. Chandlera, stosowny dość powszechnie kanon, w myśl, którego strategia poprzedza strukturę, staje się w warunkach narastającej nieprzewidywalności otoczenia nieco

158

przestarzały. Jeśli bowiem założymy, iż pojawiające się niespodziewanie z coraz większą intensywności procesy i zdarzenia nowe, nieujmowane w planowanej strategii i nieuwzględniane podczas tworzenia konkretnych struktur wymuszać będą całkowicie nowe zachowania organizacyjne, to z góry można stwierdzić, iż wskazywany porządek, prowadzący w konsekwencji do zbudowania struktury pasującej do przyjmowanej strategii, grzeszyć będzie sztywnością, brakiem zdolności adaptacji do niespodziewanych zmian. Rodzi się oczywiście pytanie o to, czy w ogóle da się przygotować strukturę przygotowaną funkcjonowania we wszelkich, także tych niemożliwych dziś do przewidzenia warunkach? Oczywiście, że nie. Czy jednak tworzenie struktur zdolnych do działania w warunkach potwierdzonych dużym prawdopodobieństwem zagrożeń, a więc z reguły sztywnych, o wydłużonych liniach decyzyjnych ma w ogóle sens? W praktyce planistycznej niektórych państw, zwłaszcza Stanów Zjednoczonych, dąży się już dzisiaj do tworzenia struktur o możliwościach działania w bardzo szerokim spektrum. Te elastyczne struktury w znacznie większym stopniu odpowiadają potrzebom pojawiających się niespodziewanie zdarzeń, bo posiadając zadaniowy charakter z duża liczbą uprawnień decyzyjnych na poziomach wykonawczych znacznie lepiej wpisują się potrzeby tak gwałtownych przemian. Czy jednak ich tworzenie możliwe jest w klasycznym podejściu następujących po sobie kroków: strategia – struktura? Wydaje się, że nie. Dzisiaj niemal koniecznym wymogiem staje się nieomal równoległe opracowywanie strategii i struktury, gdzie postać struktury weryfikuje konstruowaną strategię i odwrotnie. Można tu więc mówić o pewnej postaci sprzężenia zwrotnego. Czy planowane działanie będzie możliwe do przeprowadzenia? Przy jakiej postaci struktury? Czy zakładana struktura umożliwi prowadzenie działań? A co stanie się, jeśli zaprojektowana struktura uniemożliwi działanie w warunkach nowych, nieprzewidzianych wcześniej zmian? Powyższe pytanie wskazują nie tylko na pewien niedowład klasycznego podejścia A. Chandlera, ale także na problem kolejności konstruowania strategii oraz struktury. Rodzi to dodatkowy problem dla planistów strategicznych. Wydaje się, że także w tym przypadku wskazywane modele nie są „odporne: nie tylko na sporą zmienność i nieprzewidywalność otoczenia, ale wręcz nie są „odporne" na dostrzegane, obserwowane warunki otoczenia. Właściwość ta skłania do postawienia tezy, iż planowanie strategiczne funkcjonowania struktur antykryzysowych wpisywać się musi w całkiem nową filozofię konstruowania zarówno strategii jak tez struktury. Logikę takiego myślenia przedstawiono na rysunku poniżej (rys. 6):

98



Rys. 6 Strategia i struktura w warunkach nieprzewidywalności otoczenia.

Źródło: C. Rutkowski, Obronność RP – strategiczny przegląd sytuacji bezpieczeństwa w XXI wieku, cz.2, Przegląd strategiczny jako narzędzie diagnozy i projektowania obronności, AON, Warszawa 2001, s. 68.

Konstatacje powyższe upoważniają do wyprowadzenia wniosku, iż nowoczesne zarządzanie kryzysowe powinno się skłaniać w kierunku konieczności uwzględniania w głównej mierze procesów, których występowanie trudne jest do przewidywania, ale których występowanie w najwyższym stopniu determinować będzie sprawne funkcjonowanie organizacji (państwa), a często przesądzać o jego przetrwaniu. Wniosek drugi jest taki, że niezwykle ważną cechą zarządzania kryzysowego jest bardzo wnikliwe konstruowanie struktur realizacyjnych centrów i wykonawców odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe. Wydaje się, że to właśnie nowoczesne podejście do problematyki projektowania struktur: elastycznych, hybrydowych, zdolnych do modyfikacji, adaptacji w nieprzewidywalnych, a krytycznych dla przetrwania warunkach decydować może o przetrwaniu organizacji (państwa).

Rozdział 5

Systemy reagowania kryzysowego

w doświadczeniach i praktyce wybranych państw

W rozdziale zostaną poddane analizie rozwiązania, doświadczenia i poglądy kilku wybranych państw na ogólnym tle rozwiązań przyjętych w pozostałych krajach.

Celem jest ukazanie zjawiska organizacji narodowych systemów reagowania kryzysowego w procesie jego pozostawania i rozwoju, w konkretnych warunkach, w różnych przejawach i w zakresie, w którym występuje. Rozważane będą genezy systemów, angażowane siły i środki, ich zorganizowanie oraz mechanizmy koordynowania wspólnych, cywilno-wojskowych działań. Uogólnienie zidentyfikowanych doświadczeń posłuży próbie ujawnienia występujących tendencji i prawidłowości.

Przedstawione wnioski z praktyki i doświadczeń innych państw będą precyzowane dla wykorzystania podczas opracowania założeń polskiego systemu reagowania kryzysowego.

Treść rozdziału ukierunkowana jest na znalezienie odpowiedzi na pytanie:, dlaczego *i jak ukształtowały się systemy reagowania kryzysowego w USA, Federacji Rosyjskiej i RFN oraz jakie są tendencje ich doskonalenia?*

Badania skupiono na doświadczeniach trzech krajów. USA, kraju szczególnie zagrożonego i zaangażowanego w walkę ze współczesnym terroryzmem, posiadającego najbogatsze doświadczenia w zakresie „bezpieczeństwa wewnętrznego" (ang. *Homeland Security*) i zarządzania nim. Po drugie, **na Federacji Rosyjskiej**, – w której system reagowania ma genezę podobną do rozwiązań polskich; ciekawe wydaje się przekształcanie go do reagowania na zagrożenie terrorystyczne, które nęka Rosję. Po trzecie **na Republice Federalnej Niemiec**, która ma bogate doświadczenia z zakresu zarządzania obroną cywilną z okresu zimnej wojny a następnie zbudowała skuteczny i sprawdzony system reagowania na klęski żywiołowe i katastrofy, ale ma problemy z jego przystosowaniem do zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wskazane poszukiwania podejmujemy z zamiarem zidentyfikowania tendencji zmian i wpływających na nie czynników, gdyż może to być przydatne w Polsce.

Znaczenie pomocnicze (kontrolne) miał sondaż kierunków rozwoju struktur, zadań i sposobów reagowania kryzysowego w innych krajach, co posłużyło sprawdzeniu, czy tendencje zaobserwowane w USA, Rosji i RFN nie odbiegają zasadniczo od głównego nurtu rozwoju zarządzania kryzysowego w Europie.

88

Oczywiście, że **rozwiązania poszczególnych krajów różnią się w szczegółach i można spotkać odmienne opinie odnośnie optymalizacji reagowania**. Różnice te wynikają z różnych doświadczeń historycznych, tradycji politycznych i wojskowych, kultury państwowej, bezpieczeństwa oraz organizacyjnej, a także dostępnych środków finansowych i technicznych. Próbujemy je wskazać.

W rozdziale zastosowano dość szerokie podejście, starano się nie pominąć ważnych kwestii. Mimo, że celem jest analiza doświadczeń, to jednak nie sposób było uniknąć także opisu faktograficznego zwłaszcza, że dostęp do źródeł wiedzy nie jest tu łatwy. Wykorzystano szerzej dostępne materiały informacyjne i różne publikacje, ale też wydawnictwa służbowe oraz wystąpienia – nie upublicznione.

W sumie prezentujemy syntetyczny obraz stanu i rozwoju narodowych systemów reagowania kryzysowego trzech państw oraz próbę oceny różnic i podobieństw w występujących rozwiązaniach organizacyjno-prawnych i funkcjonalnych. Wynika to z faktu, że systemy reagowania kryzysowego mimo potocznego mniemania sprowadzającego ich dzieje do kilku – kilkunastu ostatnich lat mają dość długą historię i dotyczą przede wszystkim pomocy w sytuacjach klęsk żywiołowych i dużych katastrof.

5.1. Narodowy Plan Reagowania Stanów Zjednoczonych Ameryki

Amerykańska teoria zarządzania kryzysowego wywodzi początki praktyki zjawiska z starożytności[139]. Przywiązuje dużą uwagę do doświadczeń historycznych, nawet dość odległych w czasie, jeśli pobudzają wyobraźnię i dają wnioski o znaczeniu praktycznym.

Jeden z najwcześniejszych przykładów zapamiętanych przez późniejszych kolonistów dotyczy pożaru w Londynie w 1666 roku, w którym przez pięć dni spłonęło ponad 13 tys. domów na obszarze 2/3 miasta.

Podkreśla się, że w roku 1752, prawie wiek po wielkim pożarze Londynu, Benjamin Franklin założył pierwsze przedsiębiorstwo ubezpieczeniowe od ognia w Ameryce. Od 1803 r. Amerykanie datują zorganizowane wysiłki federalne dla przeciwdziałania katastrofom, kiedy opodatkowano w tym celu społeczeństwo dla utworzenia rezerw na poziomie stanowym. Przemawiając w Kongresie Lincoln wezwał do pierwszych prób legislacji przeciwpożarowej i ratowniczej.

Największa katastrofa w historii Stanów Zjednoczonych wydarzyła się we wrześniu 1900 r., kiedy huragan zatopił Galveston Island. W mieście zginęło co najmniej 6,000 ludzi,

---

[139] *A History of Emergency Management*, http://huntingdoncounty.net/hunt_co/cwp/view.asp?A=1212&Q=514179&tx=1, 16.09.2006 r.

88

prawie połowa domów przestała istnieć, żaden budynek nie pozostał nie uszkodzony. Poza miastem mogło zginąć kolejne 12,000 ludzi, a zniszczenia objęły następne 3,500 budynków. Huragan był daleko większą katastrofą niż lepiej znany pożar w Chicago w r. 1871, który zabił 250 ludzi. W 1906 r. San Francisco dotknęło trzęsienie ziemi, które zabiło 480 osób. Między 1803 i 1950 r. w Stanach odnotowano więcej niż 100 katastrof różnego typu likwidowanych z wykorzystaniem zasobów federalnych.

Wczesne lata dwudziestego wieku przyniosły w Europie rozwój broni chemicznej i przerażenie bombardowaniami obiektów cywilnych. To zachęciło USA do organizowania zrębów instytucji, które później nazwano obroną cywilną. **W 1916 r. Kongres uchwalił *U. S. Army Appropriations Act*, pierwszą legislację z zakresu obrony cywilnej**. Założył też Radę Obrony Narodowej (ang. *Council National Defense - CND*). CND założyła Biuro Przemysłu Wojennego (ang. *War Board Industries*) i zachęcił stany, aby tworzyły stanowe rady obrony, te zaś zachęcano aby utworzyły lokalne rady obrony.

W 1939 r. , Prezydent Franklin Roosevelt wygłosił oświadczenie o szpiegostwie, w którym wezwał wszystkich obywateli, łącznie z urzędnikami stanowymi i lokalnymi do informowania FBI. Później Roosevelt założył **Urząd Zarządzania podczas Nagłych Wypadków** (ang. *Office of Emergency Management – OEM*). Działalność koordynacyjna OEM została zwiększona w czasie światowego kryzysu gospodarczeg. np. o zadania dotyczące ochrony domów oddanych w zastaw.

W 1941 r. Roosevelt rozwiązał CND i założył Urząd Obrony Cywilnej (ang. *Office of Civil Defense – OCD*) w ramach Urzędu Planowania na czas Nagłych Wypadków (ang. *Office of Emergency Planning – OEP*). OCD został połączony z istniejącymi dotąd strukturami w sieć 44 stanowych i 1,000 lokalnych rad obrony.

W grudniu 1949 r. Prezydent Harry S. Truman założył **Federalną Administrację Obrony Cywilnej** (ang. *Federal Civil Defense Administration – FCDA*). W tym czasie reagowanie na klęski i katastrofy należało do kompetencji samorządów lokalnych.

Obrona cywilna w USA przeszła długą drogę częstych zmian organizacyjnych. Występowała jako urząd podległy prezydentowi, następnie na siedem lat (1951 – 1958) uzyskała samodzielność. Przez kolejne cztery lata jako Urząd Mobilizacji Cywilnej i Obrony podlegała znowu prezydentowi (1958 - 1961), później przez osiem lat (1961 – 1968) – podlegając prezydentowi utworzyła Urząd Planowania na Nagłe Wypadki. W latach 1961 – 1972 jako Urząd Obrony Cywilnej funkcjonowała w składzie Departamentu Sił Lądowych, po czym w latach 1972 – 1979 działała jako samodzielna Agencja Przygotowania Obrony

05

Cywilnej[140]. Pokazujemy jej zawiłe losy aby uzmysłowić czytelnikowi skalę zawirowań organizacyjnych charakterystyczną dla amerykańskiego systemu reagowania oraz zróżnicowane (i bogate!) doświadczenie jakie w tych warunkach musiano zgromadzić.

Ponieważ obrona cywilna przygotowywała się do działania w warunkach wojny jądrowej, przez wszystkie te lata likwidację skutków klęsk żywiołowych i katastrof wymagających reagowania federalnego i pomocy w odbudowie zapewniała Federalna Administracja Pomocy podczas Katastrof (ang. *Federal Administration Assistance Disaster*) utworzona w Departamencie Budownictwa i Rozwoju Miast. W tym czasie liczne huragany i trzęsienie ziemi w południowej Kaliforni w 1971 r. skupiły uwagę władz na klęskach żywiołowych co pozwoliło ulepszyć podstawy prawne reagowania. Np. w 1968 r. *National Flood Insurance Act* poprawił ochronę przed powodziami a w 1974 r. *Disaster Relief Act* stworzył solidne podstawy ogłaszania przez prezydenta stanu klęski.

31 marca 1979 r. prezydent powołał Federalną Agencję Zarządzania w Nagłych Wypadkach (ang. Federal Emergency Management Agency - FEMA). Nowa agencja wchłonęła agencje i służby zajmujące się ubezpieczeniami, kontrolą przeciwpożarową, przygotowaniam do pomocy społecznej, służby meteorologiczne, administrację pomocy podczas katastrof i agencę przygotowania obrony cywilnej Departamentu Obrony.

Pierwszy dyrektor agencji John Macy podkreślał podobieństwa pomiędzy przygotowaniami do klęsk żywiołowych i do obrony cywilnej. FEMA rozpoczęła rozwijać Zintegrowany System Zarządzania w Nagłych Wypadkach (ang. *Integrated Emergency Management System*), który posiadał systemy kontroli i ostrzegania wspólne dla nagłych wypadków od małej skali po wojnę[141]. Agencja realizowała w tamtych latach zadania związane z przyjęciem masowego napływu uchodźców kubańskich, wypadkiem radiacyjnym w elektrowni jądrowej Three Mile Island, z likwidacją następstw huraganu Andrew w 1992 r.

W 1993 r. Prezydent Clinton mianował Jamesa L. Witta na stanowisko nowego dyrektora agencji. Zainicjował on rozległe reformy zmierzające do poprawy ratownictwa i operacji odbudowy oraz skupienia uwagi na pomocy ofiarom klęsk i katastrof. Jednocześnie koniec zimnej wojny pozwolił przenieść ograniczone zasoby agencji z zadań obrony cywilnej na pomoc w usuwaniu skutków klęsk i katastrof.

Po 11 września 2001 r. Prezydent W. Bush wyznaczył nowego dyrektora - Joe M. Allbaugha. Zapoczątkował on działania w przygotowaniu zrębów narodowego systemu ochrony kraju i przetestował agencję w zupełnie nowych warunkach. Agencja skoordynowała

---

[140] Por. *Timeline,* http://huntingdoncounty.net/hunt_co/cwp/view.asp?a=1212&Q=515011&PM=1, 9.09.2006 r.
[141] *FEMA History,* http://www.fema.gov/about/history.shtm, 10.11.2006 r.

16

swoją działalność z niedawno utworzonym Urzędem Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ang. *Office of Homeland Security*) i Urzędem Narodowych Przygotowań FEMA w zakresie szkolenia ratowników i pozyskania sprzętu do reagowania na skutki broni masowego rażenia.

W marcu 2003 r. FEMA dołączyła do 22 innych federalnych agencji, programów i biur **w składzie Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego** (ang *Department of Homeland Security*), kierowanego przez Sekretarza Toma Ridge'a. Zapoczątkowało to zintegrowane i skoordynowane podejście USA do problematyki bezpieczeństwa narodowego w nagłych wypadkach i podczas katastrof - zarówno naturalnych, jak i spowodowanych przez człowieka. Dzisiaj, FEMA jest jednym z czterech głównych działów DHS. Około 2,500 pełnoetatowych pracowników w służbie Przygotowań na Nagłe Wypadki oraz w Dyrektoriacie Reagowania jest wspierane przez ponad 5,000 stałych rezerwistów – ratowników.

Wojna z terroryzmem przyspieszyła prace nad zorganizowaniem w USA – jak się ocenia - najnowocześniejszego i najwydajniejszego w świecie systemu zarządzania reagowaniem kryzysowym.

Prezydent Bush w dyrektywie dotyczącej bezpieczeństwa wewnętrznego (HSPD)-5 skierował uwagę na **wdrożenie do użytku w USA począwszy od 2004 r. nowego Narodowego Plan Reagowania** (NRP)[142], **który wprowadza nowe federalne struktury koordynacji, zdolności i zasoby do zunifikowanego, wieloaspektowego zarządzania reagowaniem na wszystkie zagrożenia występujące na terenie kraju**.

To **podejście** jest **unikalne w skali światowej** i sięga daleko, jako że po raz pierwszy eliminuje się krytyczne luki i wystawia zrównoważone siły i środki do zarządzania reagowaniem na całe spektrum zagrożeń, od prewencji, poprzez przygotowanie, reagowanie i odbudowę zniszczeń - po atakach terrorystycznych, klęskach żywiołowych i innych nagłych wypadkach.

Pozytywny rezultat podejmowanych działań zwiększa ogromnie **ulepszona koordynacja między federalnymi, stanowymi, lokalnymi i innymi organizacjami**, która pomaga w ratowaniu życia i ochronie społeczeństwa przez **powiększanie szybkości, skuteczności i wydajność zarządzania reagowaniem.**

NRP reprezentuje prawdziwie „narodową" strukturę, jeżeli chodzą zarówno o produkt jak i proces. Trwający wiele lat rozwój NRP obejmował zarówno obszerną weryfikację jak i uzgodnienia sposobów jego wykorzystania z federalnymi, państwowym, miejscowym

[142] *National Response Plan*, DHS, Washington DC 2004, http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/NRP_FullText.pdf.

28

i innymi organizacjami, sektorem prywatnym i obywatelami zajmującymi się zarządzaniem kryzysowym w kraju.

Plan wykorzystuje najlepsze doświadczenia praktyki do szerokiego zakresu możliwych zdarzeń multidyscyplinarnego zarządzania kryzysowego obejmującego **gaszenie pożarów, ratownictwo, usuwanie skutków nagłych wypadków, wymuszanie przestrzegania prawa dla utrzymania lub przywrócenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, prace publiczne i pomoc medyczną w nagłych przypadkach**.

Te szerokie podejście do współpracy sektora publicznego z gospodarką i partnerami społecznymi było i będzie nadal kontynuowane.

NRP jest zbudowany na bazie Narodowego Systemu Zarządzania Incydentami (*zdarzeniami*) - (ang. *National Incident Management System - NIMS*), który dostarcza stałej doktrynalnej struktury dla zarządzania wydarzeniami na wszystkich poziomach administracji, bez względu na przyczynę, wielkość, albo skomplikowanie zdarzenia. Dzięki niemu aktywacja któregokolwiek elementu NRP i jego struktur koordynujących może być pełna lub częściowa, co zapewnia wysoką elastyczność systemu, a jest możliwe ponieważ NIMS dostarcza mechanizmów dla koordynacji i szerokiego wyboru stylów i procedur zarządzania reagowaniem oraz sposobów działania sił pomocy. Umożliwia włączenie do tych działań sił wsparcia z poziomu federalnego z pomocą dla władz stanu, lokalnych i obiektów; ułatwia współdziałanie z organizacjami pozarządowymi, przedsiębiorcami prywatnymi i organizacjami obywateli oraz umożliwia skoordynowanie i kierowanie ćwiczeniem władz federalnych – kiedy to jest potrzebne.

NRP jest też podstawowym narzędziem obszerniejszej koordynacji polityki i mechanizmów funkcjonowania władz federalnych. Jego zasoby informacyjne umożliwiają też wsparcie mechanizmów polityki Białego Domu i ułatwiają procesy podejmowania decyzji w reakcji na określone zagrożenia lub wydarzenia.

Jednym z ważniejszych elementów NIMS jest System Dowodzenia podczas Incydentów (zdarzeń) – (ang. *Incident Command System - ICS*), wprowadzający określone standardy postępowania. Jest on używany już od kilku – kilkunastu lat w różnych wariantach przez amerykańskich strażaków, zespoły przewozu materiałów niebezpiecznych, ratowników i zespoły medyczne pogotowia ratunkowego.

Mimo iż można spotkać uwagi krytyczne na temat jego funkcjonowania budżet USA na 2005 r. wprowadził „instytucjonalizację użycia ICS przez cały amerykański system reagowania".

Koncepcja ICS została rozwinięta więcej niż trzydzieści lat temu (!), w następstwie doświadczeń podczas gaszenia masowych pożarów w Kalifornii w 1970 r. Jego przodkiem był stosowany tam system strażacki FIRESCOPE.

Dojrzały i sprawdzony w praktyce system ICS wprowadza i umożliwia:

- wspólną terminologię,
- organizację modułową,
- zarządzanie zadaniami,
- wypracowanie planu działania podczas likwidacji zdarzenia,
- kierowanie działaniami,
- uruchomienie sił i środków zlokalizowanych w pobliżu zdarzenia,
- wszechstronne zarządzanie posiadanymi zasobami,
- łączność z podwładnymi i przełożonymi,
- ustanowienie i transfer dowodzenia,
- zachowanie drogi służbowej i jedność dowodzenia (kierowania),
- zintegrowane dowodzenie,
- zarządzanie personelem i zasobami ,
- kierowanie rozwinięciem sił,
- zdobywanie informacji i zarządzanie nimi[143].

Przedstawione pokrótce uwagi o strukturze i możliwościach amerykańskiego systemu NIMS na szerszym tle Narodowego Planu Reagowania prowadzą do wniosku, że zasługują one na większą uwagę w realizowanych przez zespół badaniach. Dlatego będą przedmiotem bardziej wnikliwych i szczegółowych rozważań w II etapie badań. A wykryte w nim rozwiązania mogą stanowić przyczynek i inspirację do poszukiwania rozwiązań przydatnych do warunków polskich.

5.2. Systemy reagowania kryzysowego Federacji Rosyjskiej

Według poglądów rosyjskich bezpieczeństwo narodowe (ros. *национальная безопасность*), w tym powszechne (ros. *безопастность жизнедеятельности*) **osiąga się na drodze prawidłowych i podejmowanych na czas adekwatnych decyzji** w skali państwa, społeczeństwa i jednostki, a kierowanie bezpieczeństwem ma swoje podstawy prawne, normatywne i organizacyjne oraz organy kierowania i kontroli.

---

[143] Szerzej w: D.W. Walsh (Editor), H.T. Christen, G.T.. Miller, Chr.E., Jr. Callsen, F.J. Cilluffo, P. M. Maniscalco, *National Incident Management System: Principles and Practice*, Jones & Bartlett Publishers, 2005.

46

W praktyce, **system zabezpieczenia bezpieczeństwa tworzą** organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, organizacje i związki państwowe, społeczne i inne oraz obywatele, uczestniczący w tworzeniu, budowie i zapewnieniu bezpieczeństwa w związku z ustawodawstwem, reglamentującym stosunki w tej sferze.

Do podstawowych funkcji systemu zapewnienia bezpieczeństwa należy:

- wykrycie i prognozowanie zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych zagrożeń żywotnych interesów podmiotów bezpieczeństwa, realizacja kompleksu przedsięwzięć zapewniających ich uprzedzenie i neutralizację;
- kierowanie siłami i środkami zabezpieczenia bezpieczeństwa w warunkach codziennych i w sytuacjach nadzwyczajnych;
- realizacja systemu przedsięwzięć dla przywrócenia normalnego funkcjonowania obiektów i instytucji w rejonach, które utraciły bezpieczeństwo w rezultacie wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych;
- udział w przedsięwzięciach zapewniających bezpieczeństwo poza granicami państwa w związku z zawartymi umowami lub uzgodnieniami.

System bezpieczeństwa narodowego Rosji obejmuje organy i struktury społeczne oraz uprawnione siły i środki zapewniające ochronę zasobów narodowych i wartości, a także interesów społecznych i osobistych przed zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi[144]. Jego specyfika wyraża się w prezydenckim modelu rządzenia.

Można wskazać **kilka poziomów systemu organów i urzędów państwa rosyjskiego zapewniających bezpieczeństwo obywatela, społeczeństwa i państwa.** Poziom **pierwszy** – tworzą organy władzy ustawodawczej, określające na poziomie ustaw zasadnicze mechanizmy i kierunki zabezpieczenia bezpieczeństwa jako całości zjawiska. Poziom **drugi** – organy władzy wykonawczej, określające strategię bezpieczeństwa narodowego i jej realizację. Poziom **trzeci** – organy sądownicze, zapewniające przestrzeganie prawa. Poziom **czwarty** – instytucje państwa zapewniające systemy przedsięwzięć ochrony granicy, kontroli celnej, organy podatkowe itp. Poziom **piąty** tworzy system organów spraw wewnętrznych i służb specjalnych zwalczających zagrożenia wewnętrzne. I wreszcie - **poziom szósty – stanowi jednolity państwowy system uprzedzania i likwidacji sytuacji nadzwyczajnych**[145]. Wszystkie uczestniczą w budowie i rozwoju narodowego systemu

---

[144] Szerzej: Общая теория национальной безопастности. Учебник, изд. 2-е, доп., под общ. Ред. А.А. Прохожева, Издательство РАГС. Москва 2005, s. 179-197.

[145] Шлендер П.Э., Маслова В.М., Подгаецкий С.И., Безопастность жизнедеятельности.Учебное пособие,Вузовский Учебник ВЗФЭН, Москва 2006, s. 133-134.

reagowania kryzysowego i wywierają określony wpływ na jego architekturę i funkcjonowanie.

Wskazane organy państwa realizują ustalenia określone w rosyjskiej ustawie *O bezpieczeństwie* pochodzącej z 1992 roku[146]. Wspiera ją cały szereg kolejnych ustaw, m. in. *O ochronie ludności i terytorium w sytuacjach nadzwyczajnych pochodzenia przyrodniczego i technicznego*[147], *O obronie*[148], *O bezpieczeństwie przemysłowym niebezpiecznych obiektów przemysłowych*[149], *O bezpieczeństwie radiacyjnym ludności*[150], *O walce z terroryzmem*[151] i inne.

Należy ocenić, że istniejące w Rosji warunki prawne pozwalają zaangażowanym organom państwa i innym podmiotom organizować efektywne przeciwdziałanie niezgodnym z prawem zamachom na bezpieczeństwo człowieka, społeczeństwo i państwa. Są one przedmiotem refleksji i podlegają doskonaleniu.

Współcześnie duże znaczenie ma zatwierdzona przez prezydenta *Koncepcja bezpieczeństwa narodowego*[152], która przedstawia sobą system poglądów na zapewnienie bezpieczeństwa od zagrożeń we wszystkich sferach bezpieczeństwa. Sformułowano w niej ważniejsze kierunki realizowanej polityki bezpieczeństwa.

---

[146] Закон РФ О безопасности от 5 марта 1992 г. № 2446-I (с изменениями от 25 декабря 1992 г., 24 декабря 1993 г., 25 июля 2002 г., 7 марта 2005 г.), http://www.scrf.gov.ru/documents/decree/1992_2446.shtml, 14.11.2006 r.

[147] Федеральный закон О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (68-ФЗ) от 21 декабря 1994 года N 68-ФЗ (в ред. Федерального закона от 28.10.2002 N 129-ФЗ), http://www.prc.su/zakon/?them=1567, 12.11.2006 r.

[148] Федеральный закон от 31.05.96г. № 61-ФЗ „Об обороне", http://www.inforeg.ru/norma/FZ61-96.html, 17.11.2006 r.

[149] Федеральный закон РФ от 21.07.97 N 116-ФЗ О промышленной безопасности опасных производственных объектов, http://www.akdi.ru/gd/proekt/050786GD.SHTM, 17.11.2006 r.

[150] Федеральный закон от 9 января 1996 г. N 3-ФЗ О радиационной безопасности населения (с изменениями от 22 августа 2004 г.), http://www.securpress.ru/documents/10.htm, 15.11.2006 r.

[151] Федеральный закон О борьбе с терроризмом (130-ФЗ) от 25 июля 1998 года N 130-ФЗ (в ред. Федеральных законов от 07.08.2000 N 122-ФЗ, от 21.11.2002 N 144-ФЗ), 10.11.2006 r.

[152] Концепция национальной безопасности Российской Федерации, утверждена Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300 (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24), http://www.scrf.gov.ru/documents/decree/2000_24_1.shtml, 18.11.2006 r.

96

Zasadniczą rolę w zarządzaniu kryzysowym jako organ władzy ustawodawczej (prawo wydawania dekretów z mocą ustawy) i wykonawczej spełnia Prezydent Federacji, *który jest m.in. gwarantem konstytucji, praw i swobód obywatelskich, naczelnym dowódcą sił zbrojnych oraz arbitrem w sprawach między władzą centralną i regionalną.* ***Wspiera go Rada Bezpieczeństwa Federacji****. Powołał ją dekret prezydenta z 1992 roku*[153].

Rada jest organem konstytucyjnym realizującym przygotowanie decyzji Prezydenta FR w obszarze zapewnienia bezpieczeństwa kraju i kontroli ich realizacji. **Do jej zasadniczych zadań należy** organizacja prac stałych i doraźnych komisji, tworzonych przez Radę na bazie funkcjonalnej (resortów rządowych) i regionalnej oraz wypracowanie propozycji dotyczących zabezpieczenia ustroju konstytucyjnego, suwerenności państwowej i całości terytorialnej Federacji, w zakresie określonym przez konstytucję, umowę federacyjną i ustawy[154]. Do podstawowych form organizacyjno – prawnych Rady Bezpieczeństwa należą **posiedzenia, narady operacyjne, narady dotyczące planowania strategicznego, narady robocze i stałe komisje międzyministerialne**, a także rada naukowa. **Aparat rady realizuje wiele zadań związanych m.in. z reagowaniem kryzysowym**, np. zabezpieczenie informacyjne i analityczne rady, ocenę zagrożeń, wyjaśnienie ich źródeł, przygotowanie materiałów analitycznych dotyczących powstałych problemów, prognoz dotyczących zmiany warunków wewnętrznych i zewnętrznych oraz czynników wpływających na stan bezpieczeństwa. Współpracuje też z organami federalnymi władz państwowych, organami samorządu terytorialnego i instytucjami państwa w zakresie wykrywania, uprzedzania i usuwania zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych, a **także podczas podejmowania odpowiednich przedsięwzięć bezpośredniego reagowania na sytuacje kryzysowe**[155].

W celu realizacji decyzji podjętych na posiedzeniach i naradach wydaje się dekrety, rozporządzenia i polecenia Prezydenta RF. Na przykład – w minionych latach – Rada Bezpieczeństwa rozpatrywała problemy dotyczące praktycznie wszystkich wymiarów

---

[153] Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1992 г. № 547.

[154] Współcześnie podstawy prawne i zakres działalności Rady określają: Конституция Российской Федерации (ст. 83, п. "ж"); Ustawa Российской Федерации z 5 marca 1992 r. O безопасности (rozdział III), rozporządzenie o Radzie Bezpieczeństwa; postanowienie O Совете Безопасности Российской Федерации и об аппарате Совета Безопасности Российской Федерации, zatwierdzone Указом Президента Российской Федерации от 7 июня 2004 г. № 726; dekrety Prezydenta FR z 1 września 2000 r. № 1603 Вопросы межведомственных комиссий Совета Безопасности Российской Федерации, z 19 lutego 2005 r. № 182 О совершенствовании деятельности научного совета при Совете Безопасности Российской Федерации, z 28 października 2005 r. № 1244 О межведомственных комиссиях Совета Безопасности Российской Федерации.

[155] Zob. *Положение об аппарате Совета Безопасности Российской Федерации*, утверждено Указом Президента Российской Федерации от 7 июня 2004 г. № 726, http://www.scrf.gov.ru/documents/decree/2004_726_2.shtml, 8.10.2006 r.

26

(sektorów) bezpieczeństwa państwa, a podejmowane decyzje dotyczyły zarówno pilnych przedsięwzięć związanych z rozwiązaniem ostrych sytuacji, jak i przedsięwzięć realizujących odległe w czasie cele[156].

Niezwykle ważnym narzędziem analitycznym i koordynacyjnym na najwyższym poziomie zarządzania kryzysowego w Rosji jest siedem Komisji Międzyministerialnych Rady Bezpieczeństwa FR ds.: (1) problemów Wspólnoty Niepodległych Państw; (2) bezpieczeństwa militarnego; (3) bezpieczeństwa społecznego: (4) bezpieczeństwa w sferze ekonomicznej i socjalnej; (5) bezpieczeństwa informacyjnego; (6) bezpieczeństwa ekologicznego; (7) planowania strategicznego[157].

Do podstawowych i typowych zadań komisji należy m.in. wypracowanie zasadniczych kierunków strategii sektorowych, przygotowanie propozycji wypracowania i realizacji zasadniczych założeń sektorowych polityki państwa, analiza zagrożeń, przygotowanie uwag do projektów aktów normatywno-prawnych, projektu budżetu federalnego, a także ocena jego wykonania, przygotowanie uwag do sektorowych programów rządowych, udokładnianie zadań, doskonalenie struktur, optymalizacja składu i liczebności organów i sił, doskonalenie procesów mobilizacji sił i gospodarki, wysłuchiwanie sprawozdań szefów urzędów i instytucji państwowych właściwych w sprawach określonych sektorów bezpieczeństwa, wypracowanie właściwych form i metod postępowania służących zapewnieniu bezpieczeństwa[158].

Komisje w ramach realizacji swoich funkcji mają prawo współdziałania z samodzielnymi podmiotami Administracji Prezydenta FR, z odpowiednimi organami i organizacjami, zapraszać i otrzymywać od nich wg określonego trybu konieczne materiały i informacje, korzystać z banków i baz danych administracji prezydenta i federalnych organów władzy państwowej, korzystania z państwowych, w tym rządowych, systemów łączności i informatycznych, korzystania z pomocy specjalistów i ekspertów, przedstawiania uwag i informacji[159].

---

[156] *Совет Безопасности Российской Федерации* (ноябрь 2005 г.). *История создания, правовой статус, структура и основные направления деятельности*, http://www.scrf.gov.ru/documents/history.shtml, 9.10.2006 r.

[157] Zob. http://www.scrf.gov.ru/documents/mvk.shtml, 19.11.2006 r.

[158] Opracowano i uogólniono na *podstawie Положения о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по общественной безопасности* (утв. Указом Президента РФ от 28 октября 2005 г. N 1244) (с изменениями от 12 июня 2006 г.) *oraz Положения о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по военной безопасности* (утв. Указом Президента РФ от 28 октября 2005 г. N 1244) (с изменениями от 12 июня 2006 г..), http://www.scrf.gov.ru/documents/mvk_obsh_1.shtml,i http://www.scrf.gov.ru/documents/mvk_voen_1.shtml, 19.11.2006 r.

[159] Tamże.

85

Realizacją zarządzania kryzysowego wg założeń strategii i polityk przyjętych przez prezydencką Radę Bezpieczeństwa zajmują się federalne organy władzy wykonawczej Rosji, głównie ministerstwa, zapewniające bezpieczeństwo w poszczególnych sektorach funkcjonowania państwa w ścisłej współpracy z organami władz rządowych podmiotów (terytorialnych) Federacji Rosyjskiej, organami samorządu terytorialnego i organizacjami (rys. 1). Jak już wspomniano, zespala je jednolity państwowy system uprzedzania i likwidacji sytuacji nadzwyczajnych, dotyczący jednakże zagadnień obrony cywilnej, niemilitarnych sytuacji nadzwyczajnych i likwidacji klęsk żywiołowych - co należy zdecydowanie podkreślić.

Przedstawimy w zarysie jego dzieje i stan obecny.

Analiza historyczna doświadczeń rosyjskich[160] pokazuje, że problematyka zarządzania reagowaniem w sytuacjach nadzwyczajnych klęsk żywiołowych i ekologicznych, a także podczas usuwania następstw działań zbrojnych była tutaj uważana zawsze za bardzo ważną. Przy tym skala realnych zagrożeń określała poziom reagowania na nie, skład koniecznych sił , środków i struktur organizacyjnych – od zapewnienia bezpieczeństwa lokalnego obiektów i terenów po tworzenie państwowego i wielonarodowych, międzypaństwowych (w ostatnich latach) systemów reagowania kryzysowego. Potrzeba zorganizowania państwowego systemu reagowania w Rosji, podobnie jak i za granicą, była w przeszłości uwarunkowana przede wszystkim wysokim poziomem zagrożeń militarnych, w tym powstaniem i rozwojem groźnych środków rażenia.

W Rosji (ZSRR) powstanie i rozwój systemu ochrony ludności i reagowania kryzysowego w sytuacjach nadzwyczajnych można podzielić umownie na **trzy etapy**.

I etap (lata 1932 – 1961) charakteryzuje utworzenie i funkcjonowanie **lokalnej obrony przeciwlotniczej** (ros. *Местной противовоздушной обороны - МПВО*). Zasadniczą przyczyną jej powstania był burzliwy rozwój po I Wojnie Światowej lotnictwa i broni chemicznej oraz wzrastające możliwości wykonywania uderzeń na obiekty w głębi kraju. W latach II wojny światowej organizacja zapewniła ochronę ludności i stworzyła warunki ciągłego funkcjonowania obiektów gospodarki, przekształcając się z lokalnej w ogólnopaństwowy system ochrony zaplecza, stała się ważnym elementem zdolności obronnych państwa.

W **II etapie (lata 1961 – 1990)** utworzono i rozwijano **system obrony cywilnej kraju** (ros. *Гражданской обороны страны - ГО*). Przełomowe znaczenie w dziejach reagowania

[160] Эмельянов В.М., Коханов В.Н., Некрасов П.А., *Защита населения и территорий в чрезвычайных ситуациях*, Трикста, Москва 2005, s.16 -19.

kryzysowego w ZSRR miało pojawienie się w latach pięćdziesiątych broni jądrowej i rakiet do jej przenoszenia. W tej sytuacji problem ochrony ludności nabrał szczególnej wagi. W związku z tym w 1961 roku system miejscowej obrony przeciwlotniczej przekształcono w system Obrony Cywilnej (OC), który włączono w skład resortu obrony. OC wspólne z obroną powietrzną kraju miała nie dopuścić do zniszczenia 25-30% ludności kraju i 50-70% mocy produkcyjnych skoncentrowanych w wielkich miastach[161]. Wysoka gotowość OC w latach sześćdziesiątych – siedemdziesiątych była jednym z czynników powstrzymujących przeciwnika od rozpoczęcia wojny jądrowej.

Jednakże w tamtych latach orientacja systemu na zadania czasu wojny prowadziła faktycznie do jednostronnego rozwoju jego możliwości. Awaria w elektrowni czarnobylskiej (czernobylskiej) potwierdziła, że OC nie jest przygotowana do realizacji jakościowo nowych zadań o charakterze technicznym i ekologicznym. Tymczasem w latach osiemdziesiątych zmniejszyły się zagrożenia militarne, a jednocześnie narastały problemy zagrożeń o charakterze niemilitarnym. Dlatego w 1987 r. podjęto działania zwiększające rolę OC w rozwiązywaniu zadań ochrony ludności i mienia w sytuacjach klęsk żywiołowych i katastrof technicznych. Jednakże faktycznie jakiś zdecydowanych kroków zmierzających do reorganizacji obrony cywilnej nie podjęto.

Nowe zagrożenia wymagały jednakże utworzenia nowego, ogólnopaństwowego systemu, zdolnego do efektywnego reagowania na różne sytuacje, zarówno czasu pokoju, jak i wojny. Jego utworzenie i rozwój po 1990 r. – można uznać za III etap analizowanego procesu.

Zapoczątkowano rozwój systemu uprzedzania i działań w sytuacjach nadzwyczajnych, który integruje organy kierowania oraz siły i środki, przeznaczone do realizacji zadań ochrony ludności i infrastruktury we współczesnych sytuacjach nadzwyczajnych. Tym samym **zapoczątkowano funkcjonowania w państwie jakby dwóch systemów: jeden realizował zadania w czasie pokoju, drugi przygotowywał się do reagowania w sytuacjach nadzwyczajnych czasu wojny.**

W 1991 r. utworzono Państwowy Komitet do spraw obrony cywilnej, sytuacji nadzwyczajnych i likwidacji następstw klęsk żywiołowych, przekształcony w 1994 r. w **Ministerstwo Federacji Rosyjskiej ds. Sytuacji Nadzwyczajnych**. W ten sposób wydzielono jeden federalny organ władzy wykonawczej do rozwiązywania zadań ochrony ludności w warunkach zagrożeń niemilitarnych, jak i wojennych.

---

[161] Tamże, s.17.

OOV

Rok później zapoczątkowano budowę rosyjskiego systemu uprzedzania i działań w sytuacjach nadzwyczajnych, przekształconego w 1995 r. na podstawie ustawy federalnej „O ochronie ludności i terytorium w sytuacjach nadzwyczajnych pochodzenia przyrodniczego lub technicznego" w Jednolity (wspólny, zintegrowany) Państwowy System Uprzedzania i Likwidacji Sytuacji Nadzwyczajnych (ros. *Эдиная государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций*)[162].

Warto przy tym zauważyć, że o ile utworzone ministerstwo było początkowo ukierunkowane funkcjonalnie na sytuacje dowolnego charakteru, to system jest prawie wyłącznie przeznaczony do realizacji zadań w sytuacjach klęsk żywiołowych i katastrof technicznych. Obrona cywilna (wyprowadzona w 1999 roku z kompetencji ministerstwa obrony) *de facto* przestała działać i została przekształcona w przedsięwzięcia czasu wojny, które będą realizowane przez elementy systemu uprzedzania i likwidacji sytuacji nadzwyczajnych[163]. Aktualnie trwają prace nad wprowadzeniem do systemu uzupełniających zadań dotyczących ochrony ludności w warunkach prowadzenia działań wojennych lub w następstwie takich działań. Tym samym uzyska on podstawy prawne upoważniające **do realizacji zadań zarówno czasu pokoju, jak i wojny**.

Aktualnie zadania systemu obejmują:

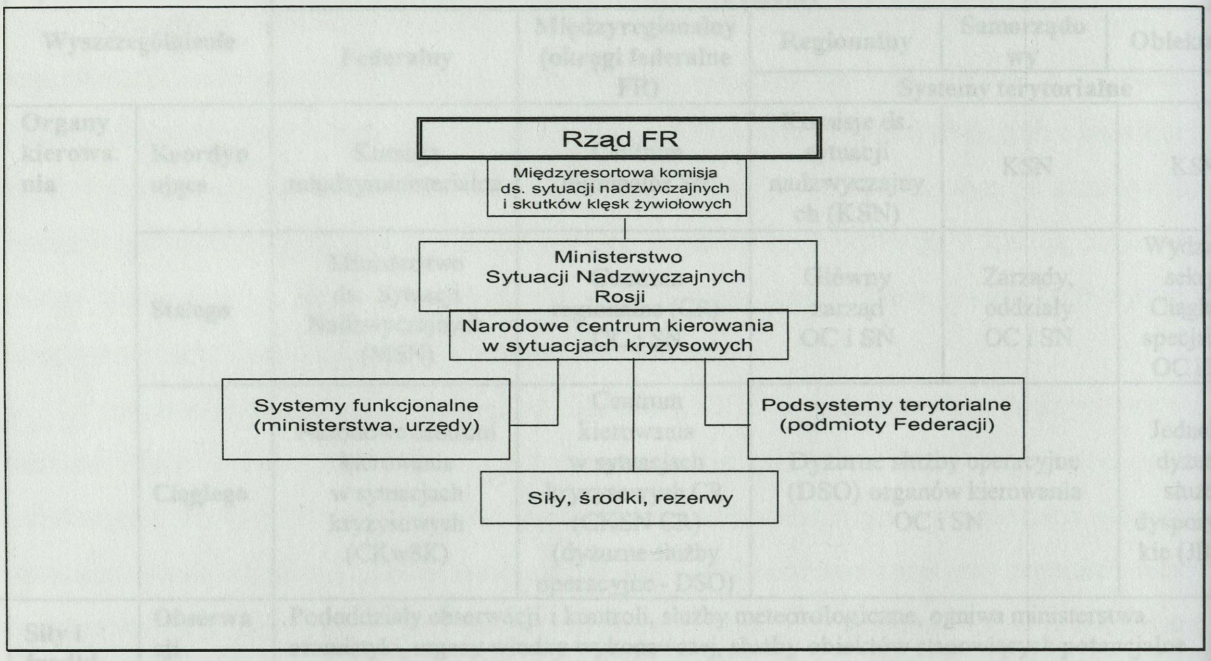
- opracowanie i wdrażanie norm prawnych i ekologicznych dotyczących ochrony ludności;
- opracowanie programów i planów kierunkowych i naukowo-technicznych zapewniających uprzedzanie i ciągłość funkcjonowania urzędów, przedsiębiorstw i organizacji, a także podległych im obiektów w sytuacjach nadzwyczajnych;
- zapewnienie gotowości do działania organów kierowania, sił i środków przeznaczonych do uprzedzania i likwidacji sytuacji nadzwyczajnych;
- zbieranie, opracowanie, wymianę i rozpowszechnianie informacji związanych z ochroną ludności;
- przygotowanie ludności do określonych zasad postępowania;
- utworzenie rezerw finansowych i materiałowych niezbędnych do likwidacji następstw sytuacji nadzwyczajnych;
- realizację państwowego nadzoru i kontroli;
- zapewnienie socjalnej ochrony ludności, prowadzenie akcji humanitarnych;
- współpracę międzynarodową.

---

[162] Постановления правительства от 30 декабря 2003 г. N 794 *О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций*, http://www.prc.su/postan/?them=1578, 12.11.2006 r.

[163] Эмельянов В.М., Коханов В.Н., Некрасов П.А., *Защита населения...*, s. 19.

Struktura organizacyjna systemu rosyjskiego jednoczy organy kierowania, siły i środki organów władzy wykonawczej (od federalnych do samorządu terytorialnego) i organizacji, w kompetencjach których znajdują się rozwiązywane problemy ochrony ludności czasu pokoju i wojny. Składa się z terytorialnych i funkcjonalnych podsystemów i **posiada pięć poziomów**: federalny, międzyregionalny, regionalny, samorządowy i obiektowy (rys 7, tabela 4).



Rys.7 Zintegrowany Państwowy System Uprzedzania i Likwidacji Sytuacji Nadzwyczajnych FR

Ź r ó d ł o: А.П. Попов , Основные положения по созданию системы приёма и обработки вызовов оперативных экстренных служб по телефонному номеру 112,www.adm.yar.ru/konference/doklads/Попов.ppt, slajd 2, 17.10.2006 r.

Legenda: OC i SN – obrony cywilnej i sytuacji nadzwyczajnych

Tabela 4. Struktura organów kierowania Państwowego Systemu Uprzedzania i Likwidacji Sytuacji Nadzwyczajnych Federacji Rosyjskiej

Źródło: Эмельянов В.М., Коханов В.Н., Некрасов П.А., Защита населения и территорий в чрезвычайных ситуациях, Трикста, Москва 2005, s. 20.

Lp.	Wyszczególnienie		Poziomy				
			Federalny	Międzyregionalny (okręgi federalne FR)	Regionalny	Samorządowy	Obiektowy
					Systemy terytorialne		
1.	Organy kierowania	Koordynujące	Komisja międzyministerialna	Centrum regionalne SN	Komisje ds. sytuacji nadzwyczajnych (KSN)	KSN	KSN
		Stałego	Ministerstwo ds. Sytuacji Nadzwyczajnych (MSN)	Centrum regionalne (CR) OC i SN	Główny zarząd OC i SN	Zarządy, oddziały OC i SN	Wydziały, sekcje Ciągłego specjaliści OC i SN
		Ciągłego	Narodowe centrum kierowania w sytuacjach kryzysowych (CKwSK)	Centrum kierowania w sytuacjach kryzysowych CR (CKSN CR) (dyżurne służby operacyjne - DSO)	Dyżurne służby operacyjne (DSO) organów kierowania OC i SN		Jednolite dyżurne służby dyspozytorskie (JDSD)
2.	Siły i środki	Obserwacji i kontroli	Pododdziały obserwacji i kontroli, służby meteorologiczne, ogniwa ministerstwa atomistyki, organy władzy wykonawczej, służby obiektów stanowiących potencjalne zagrożenie, służby sanitarne i weterynaryjne, sieć obserwacji i laboratorium OC, itd.				
3.	Systemy informacyjne i kierowania		Centrum informacyjne	Centrum informacji i kierowania	Centrum informacji i kierowania OC i SN	Abonencki punkt łączności organu kierowania	Centrum informacyjne
4.	Rezerwy finansowe i materiałowe		Bazy, magazyny, schrony ze środkami materiałowymi				
Podsystemy funkcjonalne			Organy kierowania, siły i środki OC i SN, systemy informacji i kierowania, zasoby ministerstw i urzędów				

Podsystem terytorialny tworzą jednostki administracyjne FR dla reagowania w zasięgu ich odpowiedzialności i składa się on z ogniw odpowiadających podziałowi administracyjno-terytorialnemu państwa. Rosję tworzą podmioty dwóch rodzajów: narodowościowe (narodowe) i administracyjne. Na struktury narodowe składa się 21 autonomicznych republik, 9 autonomicznych okręgów i jeden autonomiczny obwód. Natomiast strukturę administracyjną tworzy siedem krajów, 49 obwodów i dwa miasta wydzielone. Ponadto w 2000 r. Rosję podzielono na 7 tzw. okręgów federalnych, na czele których stoją gubernatorzy mianowani przez prezydenta Rosji. (Dla celów gospodarczych i statystycznych jest również używany podział na 11 regionów ekonomicznych).

801

Podsystemy funkcjonalne tworzą federalne organy władzy (resorty – przyp. H. Sz.). Obejmują organy kierowania oraz siły i środki ministerstw i urzędów organizujących ochronę ludności w sferze ich działalności i powierzonych im gałęzi gospodarki.

Na każdym poziomie występują: organy koordynujące; organy pracujące w trybie ciągłym; organy kierowania codziennego (powszedniego, bieżącego); a także - odpowiednie siły i środki; rezerwy zasobów materiałowych i finansowych; systemy łączności, informowania i zabezpieczenia informatycznego.

Organami koordynacyjnymi na poziomach federalnym i regionalnym są odpowiednio: międzyministerialna i ministerialne komisje ds. uprzedzania i likwidacji sytuacji nadzwyczajnych oraz regionalne centra ds. OC, sytuacji nadzwyczajnych i likwidacji klęsk żywiołowych, a na poziomie terytorialnym, lokalnym i obiektowym – komisja ds. sytuacji nadzwyczajnych. Organy koordynujące organizują, kontrolują i kierują realizacją całego kompleksu zadań ochrony ludności i terytorium, uprzedzania i likwidacji sytuacji nadzwyczajnych w podległych im terenach i w obiektach.

Organami kierowania stałego w sprawach OC i sytuacji nadzwyczajnych są: na poziomie federalnym – ministerstwo, na poziomie międzyregionalnym – regionalne centra (jako organy terytorialne), na poziomie regionalnym i samorządowym – posiadające specjalne pełnomocnictwa komitety, główne zarządy, zarządy i oddziały tworzone przy organach władz wykonawczych i organach samorządu terytorialnego, organy kierowania OC i w sytuacjach nadzwyczajnych, na poziomie obiektów – wydziały, sekcje lub specjalnie wyznaczone osoby. Organy kierowania OC i w sytuacjach nadzwyczajnych spełniają w omawianych sprawach funkcje organów roboczych.

Organy kierowania ciągłego stanowią centra kierowania w sytuacjach kryzysowych, dyżurne służby operacyjne organów kierowania OC i w sytuacjach nadzwyczajnych oraz służby dyżurne i dyspozytorskie organów władzy wykonawczej.

W rosyjskim systemie kierowania przewidziano utworzenie stacjonarnych i ruchomych punktów kierowania. Punkty stacjonarne mogą posiadać charakter stały (czasu pokoju) lub zapasowy (czasu wojny). Z kolei punkty ruchome mogą być powietrzne lub mobilne (na pojazdach).

Dla bezpośredniego kierowania likwidacją sytuacji kryzysowych na bazie organów kierowania OC tworzy się nieetatowe organy kierowania, sztaby operacyjne (grupy) OC i sytuacji nadzwyczajnych z włączeniem do nich przedstawicieli organów (w tym terytorialnych) Federalnej Służby Bezpieczeństwa, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i innych.

40Y

Na siły i środki obserwacji i kontroli składają się służby (urzędy) i organizacje federalnych organów władzy wykonawczej, realizujące monitoring stanu środowiska, sytuacji w obiektach tworzących potencjalne zagrożenie, służby sanitarne i państwowego nadzoru sanitarnego Rosji, służba weterynaryjna ministerstwa rolnictwa, służba geofizyczna rosyjskiej akademii nauk, grupy operacyjne służb meteorologicznych i pododdziałów ministerstwa atomistyki, urzędy i agencje monitoringu sytuacji nadzwyczajnych, urzędy obserwacji i kontroli laboratoryjnej sytuacji nadzwyczajnych.

Zabezpieczenie informacyjne realizuje system informacji i kierowania, w skład którego wchodzą: centrum kierowania w sytuacjach kryzysowych ministerstwa ds. sytuacji nadzwyczajnych, centra informacyjne federalnych organów władzy wykonawcze, centra informacyjne i kierowania regionów i organów kierowania OC i w sytuacjach nadzwyczajnych Federacji Rosyjskiej, abonenckie punkty łączności rejonowych i miejskich organów kierowania OC, centra informacyjne organizacji, środki łączności i przekazywania danych.

Jednolity państwowy system uprzedzania i likwidacji sytuacji nadzwyczajnych Rosji **składa się z szeregu powiązanych ze sobą informatycznie podsystemów**. Dla zobrazowania jego zakresu przedmiotowego i skali integracji wymienimy jedynie wybrane, uznane (subiektywnie) przez autora za warte zauważenia. I tak:

a. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych dysponuje funkcjonalnym podsystemem zabezpieczenia porządku publicznego;
b. Ministerstwo ds. Obrony Cywilnej, Sytuacji Nadzwyczajnych l Likwidacji Następstw Klęsk Żywiołowych posiada podsystemy: monitoringu, kontroli laboratoryjnej prognozowania sytuacji nadzwyczajnych; prewencji i gaszenia pożarów; likwidacji sytuacji nadzwyczajnych na niebezpiecznych obiektach podwodnych na wodach wewnętrznych i terytorialnych; koordynacji działań poszukiwawczych i ratowniczych na morzu;
c. Ministerstwo Obrony: podsystem uprzedzania i likwidacji sytuacji nadzwyczajnych Sił Zbrojnych;
d. Ministerstwo Zdrowia – podsystemy: służby medycyny katastrof; rezerw środków medycznych; nadzoru sytuacji sanitarno – epidemiologicznej; opieki społecznej poszkodowanej ludności.

Poza tym jednolity system korzysta z wielu innych podsystemów zarządzanych przez odpowiednie urzędy i instytucje: bezpieczeństwa budowli hydrotechnicznych; ochrony przeciwpożarowej lasów; bezpieczeństwa obiektów kompleksu paliwowo – energetycznego;

SOV

bezpieczeństwa obiektów kompleksu przemysłu obronnego; zabezpieczenia transportowego likwidacji sytuacji nadzwyczajnych; wycieku ropy do morza; zabezpieczenia poszukiwawczego i awaryjnego lotów lotnictwa cywilnego; uprzedzania i likwidacji katastrof na kolejach; ochrony zwierząt domowych; ochrony upraw; państwowych rezerw materiałowych; ochrony miast i miejscowości od awarii, katastrof i klęsk żywiołowych; obserwacji i prognoz meteorologicznych; kontroli obiektów jądrowych i radiacji; kontroli niebezpiecznych obiektów chemicznych i wybuchowych[164].

Aktualnie system wykorzystuje do przekazu danych utworzoną **sieć łączności rządowej opartą na wydzielonych kanałach telefonicznych**. Zespala ona we wspólną przestrzeń telekomunikacyjną ministerialne centrum narodowe, wszystkie centra regionalne, ok. 40% centrów administracyjnych podmiotów federacji oraz część miast. **Trwają intensywne prace nad automatyzacją sieci informowania i kierowania z szerszym wykorzystaniem Internetu** (rys. 8)[165].

Nowe ustalenia z 2005 r. przewidują następujący model reagowania na kryzysy niemilitarne wg poziomów zarządzania (administracji):

a) lokalnie (w obiektach) – siłami i środkami organizacji (instytucji);
b) na poziomie samorządowym – siłami i środkami samorządu terytorialnego;
c) na poziomie samorządowym i regionalnym – siłami i środkami organów samorządu terytorialnego, organów władzy wykonawczej podmiotów FR, znajdujących się w strefie sytuacji nadzwyczajnej;
d) na poziomie międzyregionalnym i federalnym – siłami i środkami organów władzy wykonawczej podmiotów FR, znajdujących się w strefie sytuacji nadzwyczajnej.

W wypadku niewystarczających możliwości wskazanych sił wykorzystuje się wg ustalonych procedur organów federalnych władzy wykonawczej[166].

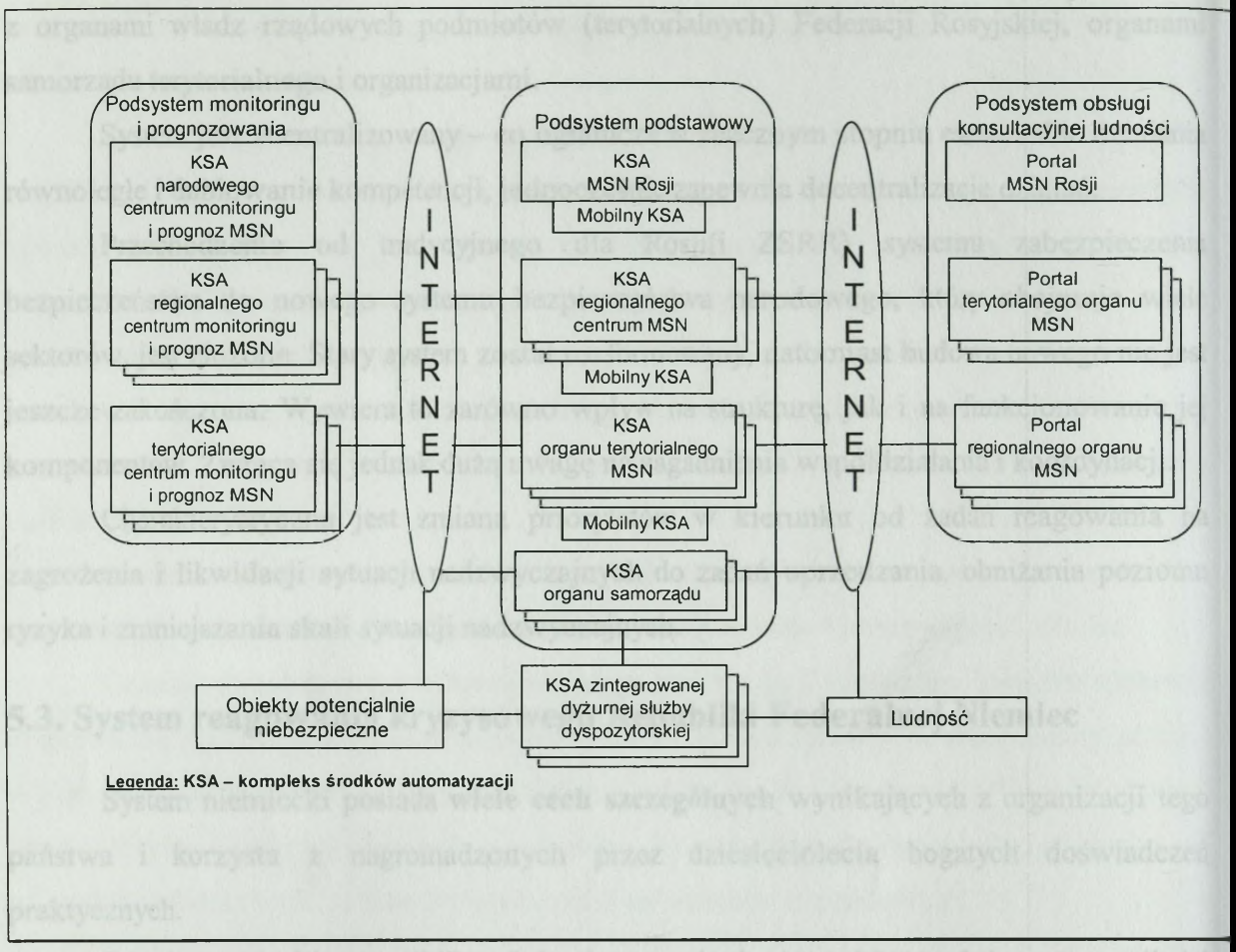
---

[164] Zob. Постановление от 27 мая 2005 г. № 335 *О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794,* http://www.prc.su/postan/?them=1576, 15.11.2006 r.

[165] Zob. Автоматизированная информационно- управляющая система единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. ОАО АРСЕНАЛ СПАСЕНИЯ :: ARSPAS.RU, http://www.arspas.ru/mchs/spravochnik/2/aius.php?print=Y, 15.11.2006 r.

[166] Zob. Постановление от 27 мая 2005 г. № 335, op. cit., p. 30.

901



Rys. 8 Struktura zautomatyzowanego systemu informacji i kierowania

Źródło: А.П. Попов , *Основные положения по созданию системы приёма и обработки вызовов оперативных экстренных служб по телефонному номер 112,* www.adm.yar.ru/konference/doklads/Попов.ppt, slajd 4, 17.10.2006 r.

Przystępując do syntetyzującej oceny rosyjskiego systemu reagowania kryzysowego należy zauważyć, że jest on dostatecznie masowy i rozgałęziony na wielu kierunkach funkcjonalnych. Występują tutaj znaczne rezerwy oraz możliwości rozbudowy i reorganizacji.

Do podejmowania szybkich i niestandardowych decyzji system reagowania dysponuje szeregiem międzyministerialnych poziomów w charakterze, których występują różne komisje międzyministerialne w rządzie, a zwłaszcza przy głowie państwa. Prezydent posiada najwyższe kompetencje w obszarze bezpieczeństwa narodowego i realizuje swoje pełnomocnictwa opierając się na organach władz państwowych, z wykorzystaniem organów konsultacyjnych i doradczych. W system reagowania zaangażowane są federalne organy władzy wykonawczej Rosji, w tym głównie ministerstwa „siłowe", zapewniające bezpieczeństwo w poszczególnych sektorach funkcjonowania państwa w ścisłej współpracy

z organami władz rządowych podmiotów (terytorialnych) Federacji Rosyjskiej, organami samorządu terytorialnego i organizacjami.

System jest zcentralizowany – co ogranicza w znacznym stopniu ewentualne działania równoległe i dublowanie kompetencji, jednocześnie zapewnia decentralizację działań.

Przechodzenie od tradycyjnego dla Rosji(i ZSRR) systemu zabezpieczenia bezpieczeństwa do nowego systemu bezpieczeństwa narodowego, który obejmuje wiele sektorów, jest złożone. Stary system został rozformowany, natomiast budowa nowego nie jest jeszcze zakończona. Wywiera to zarówno wpływ na strukturę, jak i na funkcjonowanie jej komponentów. Zwraca się jednak dużą uwagę na zagadnienia współdziałania i koordynacji.

Charakterystyczna jest zmiana priorytetów w kierunku od zadań reagowania na zagrożenia i likwidacji sytuacji nadzwyczajnych do zadań uprzedzania, obniżania poziomu ryzyka i zmniejszania skali sytuacji nadzwyczajnych.

5.3. System reagowania kryzysowego Republiki Federalnej Niemiec

System niemiecki posiada **wiele cech szczególnych** wynikających z organizacji tego państwa i korzysta z nagromadzonych przez dziesięciolecia bogatych doświadczeń praktycznych.

Przede wszystkim republikę federalną wyróżnia **wysoki stopień autonomii** jej szesnastu krajów związku (landów). Każdy ma własną konstytucję, umożliwiającą stanowienie prawa, zwłaszcza w zakresie edukacji, policji i administracji lokalnej. Także **w zakresie zarządzania kryzysowego**. Ponadto, izby parlamentarne i rządy krajów związkowych posiadają obszerne uprawnienia administracyjne dotyczące wdrażania prawa federalnego, na przykład w handlu, przemyśle i ochronie środowiska, jak również w zakresie budowy i utrzymania dróg państwowych.

Podstawę funkcjonowania administracji publicznej stanowią powiaty liczące od 60 do 600 tys. mieszkańców. Większość z 439 powiatów stanowią ziemskie, w zależności od regionu nazywane niem. *Landkreise* lub *Kreise,* których jest 323. Pozostałe to powiaty grodzkie (niem. *Stadtkreise* lub *Stadtfreie Städte*). Powiaty są jednocześnie jednostkami zarówno samorządowymi, jak i rządowymi. Kierują nimi starostowie, będący także przedstawicielem zarówno władz rządowych, jak i organem samorządu terytorialnego.

W niektórych krajach związkowych ponad powiatami znajdują się jeszcze rejencje (niem. *Regierungsbezirke*), które są przedstawicielstwami administracji rządowej. Jedynie

801

w Bawarii, równolegle do rejencji istnieją identyczne okręgi terytorialnie (niem. *Bezirke*), stanowiące jednostki samorządowe.

Jednostkami samorządowymi pozostają gminy, które mogą posiadać status gmin zwykłych (wiejskich) lub miast. Na czele rady w gminie stoi burmistrz. W Niemczech północnych burmistrz jest jednocześnie przewodniczącym rady, wybieranym przez nią. Natomiast w Niemczech południowych burmistrz wybierany jest przez obywateli i nie przewodniczy radzie. W przypadku gmin miejskich bywa kilku burmistrzów, najważniejszy z nich nosi tytuł nadburmistrza lub pierwszego burmistrza. Samorządy lokalne zarządzają transportem i drogami, dostawą elektryczności, wody i zapasami gazu, kanalizacją i urbanistyką.

Przedstawiona **struktura administracji niemieckiej wywiera przemożny wpływ na konstrukcję niemieckiego systemu reagowania kryzysowego i stanowi jego szkielet.**

Geneza współczesnych rozwiązań sięga powołania Federalnego Związku Ochrony Przeciwlotniczej (*Bundesluftschutzverband - BLSV*) w roku 1951[167]. Przekształcony później w Federalny Związek Samoobrony (*Bundesverband für den Selbstschutz - BVS*) dał podstawy nowoczesnych rozwiązań prawnych, powiązał w jeden system aktywność różnych instytucji na poziomie federalnym, krajów związkowych i jednostek samorządowych.

Rozluźnienie zakazów sojuszniczych umożliwiło utworzenie w roku 1950 zrębów Służby Ratownictwa Technicznego (*Bundesanstalt Technisches Hilfswerk -THW*) i powołanie w 1953 r. Służby Cywilnej Ochrony Przeciwlotniczej (*Bundesanstalt für zivilen Luftschutz - BzL*). Ta druga podjęła wyzwania związane z kształceniem organów kierowania oraz organizowania współdziałania z różnymi instytucjami w obszarze rozwoju i badań.

Dwa lata później Republika Federalna Niemiec przystąpiła do NATO i Unii Zachodnioeuropejskiej. Rozpoczęto dostosowywanie systemu ochrony ludności do wymogów NATO. Rząd federalny podjął program, który obok innych aspektów przewidywał przedsięwzięcia dotyczące informowania ludności o zagrożeniach związanych z nalotami

---

[167] W. Geier, Zwischen Kriegsszenarien und friedenszeitlicher Katastrophenabwehr. Zur Entwicklung der Zivilen Verteidigung in der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des Zivilschutzes und seiner Reformen vor und nach Beendigung des Kalten Krieges, Tectum Verlag; Marburg 2003; Zivile Verteidigung und Zivilschutz, http://www.notfallinfo-bochum.de/bedrohung/neuestrategie/bundzivileverteidigung.html, 15.09.2006 r., zob. też Chronik des Bevölkerungsschutzes in der Bundesrepublik Deutschland im Überblick, http://www.bbk.bund.de/nn_398002/DE/01__BBK/04__Chronik/Chronik__node.html__nnn=true, 17.09.2006 r.; Zivile Verteidigung, http://www.bbk.bund.de/nn_402294/DE/02__Themen/02__Ueberblick/10__ZivileVerteidigung/ZivileVerteidigung__node.html__nnn=true, 16.09.2006 r.

lotnictwa, powołanie jednolitej służby alarmowania i ostrzegania, tworzenie zapasów lekarstw i intensyfikację przygotowań samoobrony ludności.

Na charakter systemu reagowania z tamtych lat **przemożny wpływ wywierały zagrożenia militarne** okresu zimnej wojny, których możliwą skalę i specyfikę ujawniły m.in. wydarzenia związane z Kryzysem Sueskim (1956), kryzysem wynikłym z budowy muru berlińskiego (1961) oraz kryzysem kubańskim (1962). Dominowało w nich rakietowo-lotnicze zagrożenie bronią nuklearną.

Oprócz zagrożeń wojskowych rozważano bardziej cywilne pojęcia „kryzysu" i „stanu nadzwyczajnego" związane z obroną społeczeństwa przed negatywnymi skutkami nowych zjawisk ekonomicznych i społecznych. W 1963 r. rząd federalny zakończył długie i dość skomplikowane prace nad 12 aktami prawnymi z tzw. pakietu stanu wyjątkowego, których wprowadzenie wywołało ożywioną dyskusję w parlamencie i poza nim[168]. Do budżetu państwa wprowadzono też dział „obrona cywilna", której koordynację powierzono ministerstwu spraw wewnętrznych, co w tamtym okresie było rozwiązaniem nowoczesnym, gdyż wiele krajów europejskich postrzegało wtedy tę problematykę głównie z perspektywy resortu obrony.

Kierując się nowymi potrzebami niemiecki Bundestag w czerwcu 1964 r. przyjął pojęcie „planowania cywilnego na stany nadzwyczajne" zamiast pojęcia „obrona cywilna", wyprowadzając je z tłumaczenia przyjętego w NATO terminu *Civil Emergency Planning – CEP*, oraz pojęcie „ochrona cywilna" zamiast „ochrony przeciwlotniczej" lub „cywilnej ochrony ludności". Jednocześnie federalne ministerstwo spraw wewnętrznych w lipcu tegoż roku zakreśliło obszar przedsięwzięć właściwych dla „obrony cywilnej" zaliczając doń cztery grupy przedsięwzięć: (1) „utrzymanie ciągłości państwa i sprawności rządzenia" – ustawodawstwo, wymiar sprawiedliwości, funkcjonowanie rządu, bezpieczeństwo i porządek publiczny, obieg informacji; (2) „ochronę cywilną": samoobronę ludności, ostrzeganie i alarmowanie ludności, budowle ochronne, ewakuację, ratownictwo, środki ochrony zdrowia i ochronę dóbr kultury; (3) „zaopatrzenie" (ludności, formacji cywilnych i paramilitarnych, jednostek sił zbrojnych i pozostałych publicznych i prywatnych magazynów i przedsiębiorstw usługowych, jak również pokrycie potrzeb bytowych i ochrony osobistej personelu): w produkty rolne, zwierzęce i leśne, artykuły przemysłowe, energię i wodę (w tym usuwanie ścieków i odpadów), transport, pocztę i łączność oraz finansowe – w tym obsługę pieniężną; (4) „wsparcie sił zbrojnych" (środkami w dyspozycji władz cywilnych oraz zapewnienie

[168] Tamże.

440

swobody operacyjnej): przez pokrycie potrzeb personalnych i materiałowych, uzupełnianie sił zbrojnych, świadczenia rzeczowe, remonty i naprawy. Warto odnotować, że przedstawiony zakres odpowiedzialności w zasadzie obowiązuje nadal, w szczególności w odniesieniu do pkt. 2 i 3.

Kwestie prawne stanów wyjątkowych ujęto w konstytucji a jego ewentualne wprowadzenie jest wieloetapowe i następuje w szeregu przedsięwzięć (kroków). Dzięki temu Republika Federalna Niemiec dysponuje dzisiaj rozbudowanym i wyczerpującym systemem rozwiązań zachowującym przezorności narodową wobec zagrożeń zewnętrznych jak i wewnętrznych, w tym katastrof i klęsk żywiołowych. W szczególności należy podkreślić dostrzeżenie i likwidację zasadniczych barier i różnic w podejściu do ochrony ludności w sytuacjach kryzysowych, stanach nadzwyczajnych i wojny. Obecne przepisy prawa w ograniczonym stopniu uzależniają niezbędne przedsięwzięcia ochrony ludności i jej zaopatrzenia od przyczyn utrudnień i charakteru zagrożeń.

W 1968 roku Federalny Związek Ochrony Przeciwlotniczej został przekształcony w Federalny Związek Samoobrony, a **w 1974** Federalny Urząd Cywilnej Ochrony Ludności przeorganizowano w Federalny Urząd Ochrony Cywilnej. Faktycznie oznaczało to **przestawienie działalności z obrony przeciwlotniczej na ochronę ludności**. Uzmysławiają to zmiany norm prawnych: „Pierwsza ustawa o środkach ochrony ludności cywilnej" (*Erste Gesetz über Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung - ZBG*) z 1957 roku zostaje znowelizowane w 1976 roku na „Ustawę o ochronie cywilnej" *(Gesetz über den Zivilschutz - ZSG*). Rozpoczynający ją artykuł 1 podaje następującą definicję: zadaniem ochrony cywilnej jest zabezpieczenie przez środki niewojskowe ludności, jej mieszkań i warsztatów pracy, ważnych dla przeżycia i obrony urzędów cywilnych, zakładów, infrastruktury i urządzeń, jak również dóbr kultury, oraz łagodzenie skutków działań zbrojnych. Środki urzędów miały uzupełniać samoobronę ludności.

To sformułowanie wyszło na przeciw współczesnej „Ustawie o ochronie cywilnej" z 1997 roku[169].

Jednakże doświadczenia wydarzeń z ostatnich lat, jak chociażby klęski powodzi na Dunaju, Łabie i Odrze w 2002 roku, ukazują potrzebę przeorientowania w nastawieniu do ochrony ludności[170]. W ich świetle cywilna przezorność bezpieczeństwa (niem. *Zivile*

[169] Gesetz zur Neuordnung des Zivilschutzes (Zivilschutzneuordnungsgesetz - ZSNeuOG) Vom 25. März 1997, http://www.jura.uni-sb.de/BGBl/TEIL1/1997/19970726.1.HTML, 16.11.2006 r.

[170] Zob. Bericht der Sächsischen Staatsregierung zur Hochwasserkatastrophe im August 2002. 1.Teil Bericht des SMI zur Hochwasserkatastrophe im August 2002 vom Februar 2003; 2.Teil Bericht des SMUL zur Hochwasserkatastrophe im August 2002 vom Februar 2003.

Sicherheitsvorsorge) powinna stanowić zintegrowany system oparty na efektywnej i powszechnej strukturze, co – zdaniem wielu zainteresowanych – nie wymaga zmiany ustawowych kompetencji.

Zebrane doświadczenia wskazują na wielką rolę wspólnych (połączonych) centrów zbierania meldunków (informacji) i zobrazowania sytuacji na wszystkich szczeblach administrowania, na konieczną aktywność w poszukiwaniu tej wiedzy, na potrzebę powołania interdyscyplinarnej, międzyresortowej grupy koordynacyjnej na szczeblu rządu kraju związkowego oraz potrzebę umiejętnego konstruowania struktury i składu personalnego sztabów kryzysowych (rys. 3).[171] W szczególności konieczna jest specjalizacja grup roboczych sztabu kryzysowego, której powinna jednak towarzyszyć jak najdalej posunięta współpraca z kierownictwami uczestniczących w reagowaniu kryzysowym podmiotów administracji i organizacji, w tym pozarządowych, a także wymiana grup łącznikowych między współpracującymi organami, dająca nieocenione usługi szybkiej wymiany informacji. Uzupełni ona dostęp do zintegrowanych sieci informatycznych zapewniających wymianę informacji w czasie rzeczywistym oraz korzystanie z baz geoinformacji i baz danych o składzie, położeniu i możliwościach dostępnych sił i środków.

Spostrzeżenia te potwierdzają ogólną prawidłowość wywodzoną w wielu krajach z podobnych doświadczeń, że **powodzenie współczesnych działań antykryzysowych warunkują integracja i koordynacja połączonych wysiłków różnych instytucji**.

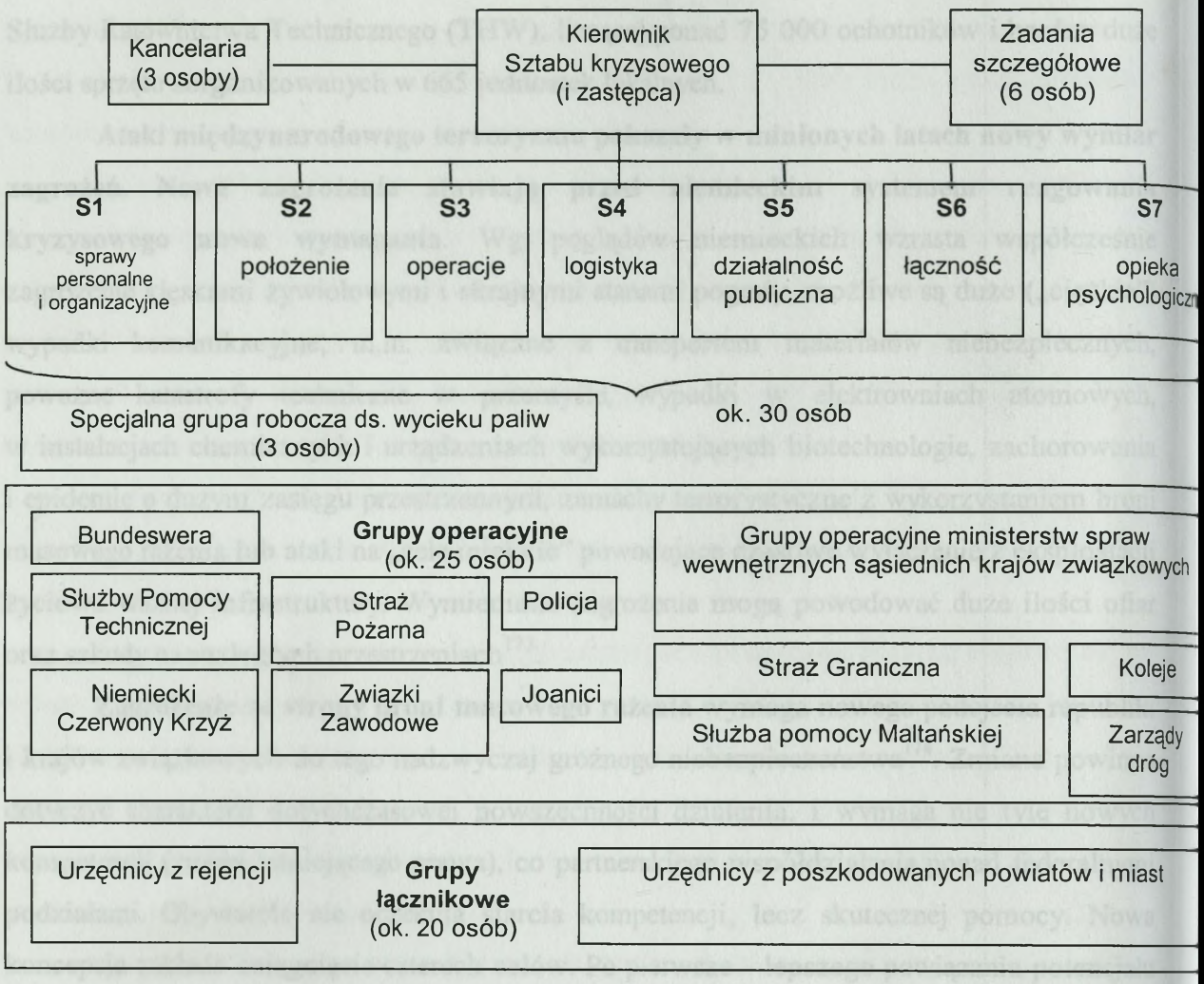
Przedstawione spostrzeżenia wdrażane są w ramach budowy nowej architektury bezpieczeństwa Niemek, Niemców i Niemiec, w formie nowych strategii związku i poszczególnych krajów, służących nowoczesnej ochronie ludności.

Osłona ludności przed współczesnymi zagrożeniami uznawana jest za jedno z najważniejszych zadań nowoczesnego państwa. Niemcy swoją strukturę reagowania kryzysowego – ściślej: zarządzania cywilną ochroną ludności - zorganizowały hierarchicznie, ale decentralizując ją na poziomie landów, z których każdy organizuje własny, oryginalny system krajowy. Ale wszystkie łączą systemy podległe Związkowemu Urzędowi Ochrony Ludności i Ratownictwa, w tym rządowy system informacyjnego zabezpieczenia w nadzwyczajnych sytuacjach.

---

[171] Tamże, 1.Teil, http://www.sachsen.de/de/bf/staatsregierung/ministerien/smi/smi/upload/hochwasserbericht_teil1.pdf, 5.10.2006r., s. 15 -17, 37 - 41.

2W



Rys. 9 Organizacja sztabu kryzysowego kraju związkowego (przykład z praktyki)

Źródło: *Bericht der Sächsischen Staatsregierung zur Hochwasserkatastrophe im August 2002.* Teil 1, s. 16.

Funkcjonowanie systemu reagowania opiera się w dużej części na poczuciu obowiązku i dobrowolności, tworząc system okazywania pomocy, który z założenia powinien być wydajny i może być rozbudowywany. W systemie tym państwo związkowe i zainteresowane landy współpracują ściśle z pozarządowymi organizacjami pomocowymi i strażami pożarnymi. Kręgosłup i podstawę tego systemu – i to wyróżnia niemiecką organizację – stanowi obywatelskie, honorowe zaangażowanie[172]. Łącznie system angażuje 1,3 miliona osób, w tym pięć wielkich organizacji ochotniczych. Rząd federalny wspiera działania krajów związkowych, samorządów terytorialnych i organizacji siłami wspomnianej

[172] Wolfgang Weber, Die neue Sicherheitsarchitektur Deutschlands – Neue Strategie von Bund und Ländern zum Schutz der Bevölkerung. Vortrag anlässlich der Fachkonferenz des DSGB „Mehr Sicherheit für lebenswerte Städte und Gemeinden" am 4.03.2004 in Mainz I. http://www.dstgb.de/index_inhalt/homepage/kommunalreport/inhalt/archiv2004/newsitem00853/853_6_1129.pdf, 22.10.2006r.

Służby Ratownictwa Technicznego (THW), liczącej ponad 75 000 ochotników i bardzo duże ilości sprzętu zorganizowanych w 665 jednostek lokalnych.

Ataki międzynarodowego terroryzmu pokazały w minionych latach nowy wymiar zagrożeń. Nowe zagrożenia stawiają przed niemieckim systemem reagowania kryzysowego nowe wymagania. Wg poglądów niemieckich wzrasta współcześnie zagrożenie klęskami żywiołowymi i skrajnymi stanami pogody, możliwe są duże („ciężkie") wypadki komunikacyjne, m.in. związane z transportem materiałów niebezpiecznych, poważne katastrofy techniczne w przemyśle, wypadki w elektrowniach atomowych, w instalacjach chemicznych i urządzeniach wykorzystujących biotechnologie, zachorowania i epidemie o dużym zasięgu przestrzennym, zamachy terrorystyczne z wykorzystaniem broni masowego rażenia lub ataki na „cele miękkie" powodujące czasowe wyłączenie z eksploatacji życiowo ważnej infrastruktury. Wymienione zagrożenia mogą powodować duże ilości ofiar oraz szkody na rozległych przestrzeniach[173].

Zagrożenie ze strony broni masowego rażenia wymaga nowego podejścia republiki i krajów związkowych do tego nadzwyczaj groźnego niebezpieczeństwa[174]. Zmiana powinna dotyczyć charakteru dotychczasowej powszechności działania, i wymaga nie tyle nowych kompetencji (zmian istniejącego prawa), co partnerskiego współdziałania ponad federalnymi podziałami. Obywatele nie oczekują starcia kompetencji, lecz skutecznej pomocy. Nowa koncepcja zakłada osiągnięcie czterech celów. Po pierwsze - lepszego powiązania potencjału federalnej Służby Ratownictwa Technicznego ze strażami pożarnymi i organizacjami pomocowymi w krajach związkowych; po drugie – wdrożenia nowych instrumentów koordynacji dla efektywniejszego współdziałania związku i krajów, szczególnie w zakresie zarządzania informacjami i uzupełniania niepełnych zdolności. Po trzecie - wszyscy partnerzy muszą wyrównać poziomy sprawności działania i zarządzania w sytuacjach kryzysowych, wprawiając się do działania w warunkach nowych zagrożeń. I po czwarte – występuje potrzeba regularnych ćwiczeń opartych na wspólnych scenariuszach[175].

Kolejne **wymogi** dotyczą **upowszechnienia dostępu sztabów kryzysowych do satelitarnych systemów wykrywania zagrożeń i zorganizowania nowoczesnego systemu automatycznego ostrzegania alarmowania ludności** - przy pomocy prywatnych telewizji,

---

[173] Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. Kompetenz im Bevölkerungsschutz. Stand: Dezember 2004, http://helmholtz-eos.dlr.de/platform/WS-V2.pdf, 18.09.2006, slajd 2,

[174] Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland. „Schriftenreihe: WissenschaftsForum Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz". Band 4, Bundesverwaltungsamt - Zentralstelle für Zivilschutz, Bonn-Bad Godesberg 2003, s. 8-9.zob. też R. Handwerk, Handbuch der Zivilverteidigung. Zivilschutz - Katastrophenschutz – Zivilverteidigung, (insgesamt 5 Bände/Teile), 121. Auflage 24.08.2006, Verlag R v Decker, Heidelbg 2006.

[175] Tamże.

rozgłośni radiowych i internetu, w tym budzenia w nocy z wykorzystaniem nowoczesnego sprzętu elektronicznego, np. odbiorników radiowych z budzikiem oraz telefonów komórkowych.

Za niezwykle ważne uważa się działania zmierzające do zwiększenia możliwości rozpoznania zagrożeń związanych z użyciem broni masowego rażenia. Służy temu planowany zakup ponad 650 (!) cywilnych pojazdów rozpoznania skażeń lub zakażeń radiologicznych, biologicznych i chemicznych, organizacja mobilnych grup wsparcia rozpoznania środków masowego rażenia. Planuje się też przeszkolenie z nowoczesnej problematyki broni masowego rażenia ponad 80.000 osób personelu ochrony cywilnej.

Podejmowane przedsięwzięcia służą usprawnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego Niemiec i są przedmiotem szczególnej troski wszystkich władz. Także pani Kanclerz Federalny A. Merkel angażuje się w nie osobiście.

Przyjmuje się, że **współczesne bezpieczeństwo wewnętrzne Niemiec wspiera się na czterech „kolumnach":** pierwszą stanowi komponent wojskowy (Bundeswera), druga ma charakter policyjny i składają się nań Federalny Urząd Policji Kryminalnej - BKA, policja związkowa i policje krajowe, trzecią stanowią służby wywiadowcze, natomiast **czwartą tworzą ochrona cywilna, ratownictwo i pomoc medyczna, składające się na planowanie cywilne na sytuacje nadzwyczajne**[176].

Zarządzanie kryzysowe w Niemczech jest rozdzielone pomiędzy cztery poziomy administracji publicznej: federalny, krajów związkowych (Landów), miast i powiatów oraz gmin.

Wyjątkowo potraktowano obronę cywilną jako narodowe (federalne) zadanie czasu wojny oraz pokojowe zarządzanie i planowanie w sytuacjach nadzwyczajnych. Wprowadzono odpowiednio dwa niezależne obszary prawa i administracji:

1/ planowanie w pokojowych sytuacjach nadzwyczajnych należy do kompetencji krajów związkowych (landów);

2/ „rozszerzone" planowanie nadzwyczajne na czas wojny mieści się w obowiązkach władz federalnych[177].

Jednocześnie wszystkie władze cywilne odpowiadają za ochronę cywilną i uczestniczą w procesach planowania, administrowania i materiałowego zabezpieczenia zapobiegania i zarządzania podczas katastrof oraz w przygotowaniach do działania w warunkach

---

[176] *Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. Kompetenz im ..., op. cit,* slajd 2.

[177] Zob. International CEP Handbook 2006. Civil Emergency Planning in the NATO/EAPC Countries, Swedish Emergency Management Agency (SEMA), Stockholm 2006, s. 82.

SKW

konfliktów zbrojnych. *De facto* mamy więc do czynienia z jednorodną aktywnością i trudno tu wyróżnić dwutorowość pokojowej oraz „wojennej" działalności różnych instytucji od poziomu kraju związkowego w dół.

Zdaniem specjalistów niemieckich, **do aktualnych i zasadniczych zadań w procesie zarządzania kryzysowego należą współcześnie**: przedsięwzięcia ochrony ludności (dotąd „ochrony cywilnej", szczególnie ratownictwo, ochrona zdrowia, ochrona dóbr kultury, zaopatrzenie w wodę do picia), planowanie i przygotowanie środków wynikających z koniecznej przezorności (planowanie cywilne, planowanie i przygotowanie współpracy związku i krajów na różne scenariusze (koordynacja zarządzenia kryzysowego); wypracowanie koncepcji i planów ochrony infrastruktury krytycznej; kształcenie i rozwój kadr oraz prowadzenie treningów w zakresie ochrony ludności i ratownictwa, medycyny katastrof, ostrzegania i alarmowania ludności; rozwijanie badań nad ratownictwem, szczególnie w odniesieniu do broni masowego rażenia; wspieranie rozwoju samoobrony i samopomocy ludności, rozwijanie prac koncepcyjnych i planistycznych dotyczących współpracy międzynarodowej w zakresie ochrony cywilnej (bezpieczeństwa cywilnego). współpracy pod udziałem wszystkich narodowych miejsc osłony po cywilnemu.

Przechodzimy do opisu struktury organizacyjnej niemieckiego systemu reagowania kryzysowego. Rozpoczynamy go od przedstawienia zadań i form działalności powołanego w dniu 1 maja 2004 r. Związkowego Urzędu Ochrony Ludności i Ratownictwa (niem. *Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe - BBK*).

Urząd stanowi **centralny element organizacji zarządzania bezpieczeństwem cywilnym w Niemczech** i koncentruje **w jednym miejscu procesy obiegu informacji i decyzyjne z całego państwa**. Z oficjalnych wypowiedzi wynika, że pracownicy pojmują urząd jako centrum usługowe republiki w sprawach ochrony ludności dla wszystkich poziomów administracji oraz współdziałających organizacji i instytucji[178]. Wydaje się, że przyjęte rozwiązania wybiegają dalej niż dotychczasowe podwójne - „pokojowe" i „wojenne" postrzeganie bezpieczeństwa. Obecnie federalny minister spraw wewnętrznych uzyskał (dzięki urzędowi) możliwości ciągłego uzgadniania podejmowanych działań z ministrami spraw wewnętrznych krajów związkowych, co odpowiada przyjętej strategii połączonego zarządzania w obliczu znaczących zagrożeń o skali ogólnonarodowej, co pozwala spiąć federalny i krajowe potencjały reagowania - głównie straży pożarnych i organizacji

[178] Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, http://www.bbk.bund.de/cln_027/nn_401926/DE/01__BBK/01__Aufgaben/Aufgaben__node.html__nnn=true, 5.11.2006 r.

9W

pomocowych. **Urząd Ochrony Ludności i Ratownictwa przedstawia się tutaj jako instrument koordynacji efektywniejszego współdziałania związku i krajów**, w szczególności zapewnia lepszą niż dotąd koordynację systemów informacyjnych, co rozwija zdolności reagowania także na nowe, nadzwyczajne zagrożenia.

W przyjętych strukturach organizacyjnych[179] **urząd zapewnia** realizację federalnych zadań ochrony ludności, koordynację ochrony infrastruktury krytycznej, zbieranie, ocenę i wykorzystanie najróżniejszych źródeł informacyjnych do przedstawienia jednolitej sytuacji bezpieczeństwa, koordynację łączności urzędów federalnych z krajami związkowymi, powiatami i gminami, gospodarką prywatną i ludnością w zakresie planowania przedsięwzięć ochrony przed aktualnymi zagrożeniami, umożliwia skierowanie sił wsparcia federalnego oraz wykorzystanie zasobów publicznych i prywatnych przy występowaniu poważnych zagrożeń na rozległych terenach, ułatwia koordynowanie ochrony ludności przed bronią masowego rażenia, pozwala ukierunkować kształcenie kadr i organów kierowania na wszystkich poziomach zgodnie ze współczesnymi zagrożeniami, ułatwia koordynację działań narodowych w ramach europejskiego procesu integracji ochrony ludności, wreszcie pozwala koordynować współpracę wojskowo-cywilną.

Wspólne (połączone) **Centrum Sytuacyjne i Meldunkowe** (niem. *gemeinsames Melde- und Lagezentrum von Bund und Ländern – GMLZ*) jest pośrednikiem w optymalizacji wykorzystania zasobów federalnych i krajów związkowych. Jest centralnym punktem hierarchicznej i sąsiedzkiej współpracy instytucji federalnych i krajowych, także z krajami i instytucjami Unii Europejskiej. Jego zasadniczym zadaniem jest **ciągłe dostarczanie informacji o aktualnej sytuacji oraz położeniu sił i środków**. Korzysta przy tym z niemieckiego Systemu Informacyjnego Zabezpieczenia Nagłych Wypadków (niem. *deutsches Notfallvorsorge-Informationssytem – deNIS*). Tworzą go aktualnie dwa podsystemy, z których deNIS I jest otwartym portalem internetowym, natomiast deNIS II - zarządzenia kryzysowego z wykorzystaniem interaktywnej mapy sytuacyjnej - pozostaje do dyspozycji ograniczonego kręgu użytkowników, a jego jądro stanowi zamknięty system Intranetu deNIS II plus. System deNIS II stanowi sieć cywilną wspierającą ratownictwo oraz zarządzanie kryzysowe w sytuacjach nadzwyczajnych i umożliwia określenie rejonizacji i skali szkód i strat. Gromadzi i centralizuje dane z resortów związkowych, krajów, instytucji

[179] *Das Organigramm des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe,* http://www.bbk.bund.de/cln_027/nn_401926/DE/01__BBK/05__Organigramm/Organigramm__node.html__nnn=true, 7.11.2006 r.

niemieckich oraz z instytucji międzynarodowych, poddaje je obróbce i stawia do dyspozycji upoważnionych organów.

Dzięki systemowi **Centrum monitoruje w sposób ciągły sytuację zagrożeń krajowych i międzynarodowych oraz umożliwia wykorzystanie jej do celów zarządzania nie tylko ochroną ludności, ale bezpieczeństwem wewnętrznym republiki w ogóle.** Ważnym elementem jest możliwość zarządzania zasobami sił i środków, w czym centrum spełnia rolę pomocniczą, oraz zarządzania materiałami technicznymi (np. pojazdami i maszynami, workami z piaskiem itp.) poprzez przemieszczanie ich z niezagrożonych terenów republiki. Doświadczenia i analizy z powodzi pokazały, że takie centralne miejsce koordynacji użycia sił i środków jest bezwarunkowo niezbędne.

Punkt wyjścia i podstawę planowania na sytuacje nadzwyczajnych zagrożeń w nowoczesnej koncepcji bezpieczeństwa stanowi analiza ryzyka możliwych zagrożeń. Przy czym jej wiarygodność warunkują współcześnie zintegrowane i technicznie dojrzałe systemy informatyczne uwzględniające specyfikę złożonych zjawisk społecznych. **Na podstawie analizy ryzyka zagrożeń** (w której Związkowy Urząd Ochrony Ludności i Ratownictwa spełnia rolę usługową) **wszystkie poziomy administracji oraz gospodarki uzgadniają cele planowania wielowarstwowej ochrony oraz koncepcje jej zapewnienia, łącznie z zaopatrzeniem ludności**. Jednocześnie planowanie narodowe uwzględnia szeroki kontekst międzynarodowy, w tym trans graniczną współpracę w ramach UE.

Przyjęte w Niemczech rozwiązania umożliwiają w narodowym systemie reagowania planowanie użycia sił niepolicyjnych i niewojskowych wg wspólnej koncepcji, oparte na wstępnej i aktualizowanej analizie ryzyka z wykorzystaniem wizualizacji geoinformacji o środowisku i skupiskach ludności, planowanie działań kryzysowych w ścisłej współpracy z podmiotami administracji związkowej i landów, w tym planowanie współpracy cywilno-policyjnej i cywilno-wojskowej, a także alarmowania ludności z zagrożonych terenów.

Krajowe i zagraniczne doświadczenia Niemiec uwidaczniają **pierwszorzędne znaczenie ciągłości zasilania w energię, wodę pitną i artykuły spożywcze oraz funkcjonowania władz, infrastruktury komunikacyjnej, ochrony zdrowia i usuwania odpadów**. Ma ona zasadnicze znaczenie w sytuacjach kryzysowych, występuje w szeregu powiązaniach o charakterze sieci, których elementy są wzajemnie zależne. Ich wyłączenie z tych struktur może zagrozić podstawom życia społeczeństwa.

Stąd do ważniejszych zadań współczesnego systemu reagowania – zdaniem specjalistów niemieckich – należy także troska o zabezpieczenie wąskiej grupy sieci

8W

infrastruktury rządowej, publicznej i prywatnej. Służy temu opracowanie krótko-, średnio- i długoterminowych analiz ryzyka dla gałęzi i obiektów infrastruktury krytycznej, przygotowanie dla potrzeb geoinformacji konkretnych podkładów (katastrów) zagrożeń do analizy ryzyka, przezorne opracowanie planów ochrony i obrony infrastruktury, doradztwo dla dysponentów infrastruktury publicznej i prywatnej, zawieranie porozumień, rozwijanie współpracy między instytucjami państwa i gospodarki w zakresie ochrony infrastruktury.

Scentralizowany system federalny może odegrać dużą rolę w przezwyciężaniu istniejących poziomych i pionowych granic kompetencji medycyny katastrof podczas reagowania na ewentualne przyszłe zdarzenia z dużą ilością rannych i chorych, które dotąd nie mieściły się w wyobraźni planistów i organizatorów ochrony ludności. Przyjęte nowoczesne rozwiązania z wykorzystaniem systemu informacyjnego deNIS pozwalają uzyskać pełne informacje o zasobach niemieckiej służby zdrowia i skoordynować ich wykorzystanie. Jest to szczególnie ważne w warunkach usuwania skutków działania środków masowego rażenia. Obecne rozwiązania umożliwiają - także w tym zakresie - wykorzystanie pomocy sił zbrojnych.

Praktyka reagowania na kryzysy o charakterze niemilitarnym jest w Niemczech zdecentralizowana i podlega kompetencjom rządów krajowych. Każdy z nich wypracowuje własny, krajowy system reagowania (ale wg federalnej strategii ochrony ludności, ustaw federalnych oraz innych – obowiązujących w związku - dokumentów[180]), stosownie do specyfiki kraju związkowego (jego położenia, stanu rozwoju i zagrożeń), doświadczeń i tradycji. Odzwierciedla je wewnętrzny system prawa krajowego[181].

Zwykle jako pierwsze o katastrofie lub klęsce żywiołowej powiadamiane są gmina, powiat lub władze miasta. Reagowaniem zarządza szef miejscowej administracji. Wspiera go w realizacji kierowania sztab – komponowany stosownie do potrzeb sytuacji z urzędników jego administracji, przedstawicieli innych władze i służb, jak również innych organizacji włączonych w zarządzanie katastrofą.

Z reguły w skład sztabu wchodzą elementy polityczne (organ władzy i jego bezpośredni współpracownicy), elementy organizacyjne administracji i elementy taktyczno-operacyjne (rys. 4 i 5), niekiedy – za zgodą resortów - integrowane. W zdarzeniach niosących

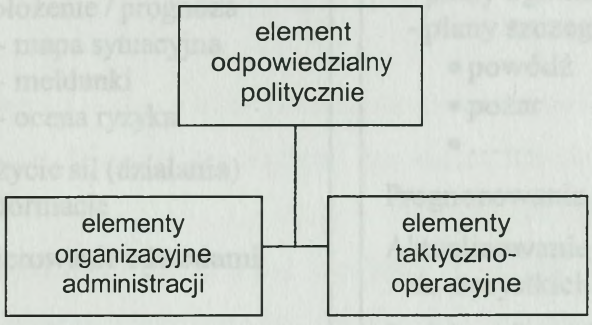
---

[180] Np. regulaminu kierowania w sytuacjach pożarów, katastrof i klęsk żywiołowych - *Dienstvorschrift DV 100 "Führung und Leitung im Einsatz "* (Ausgabe Oktober 2003), wspólnego dla RFN.

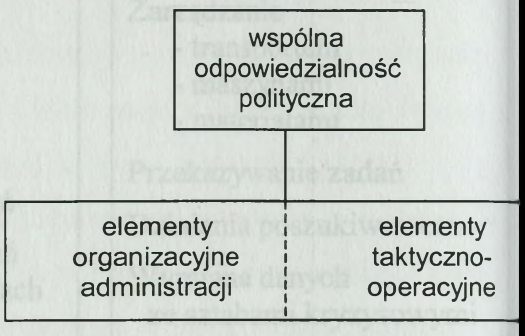
[181] Zob. dla przykładu rozporządzenie krajowe (landu) dotyczące organizacji systemu ratownictwa – *Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über den Katastrophenschutz im Freistaat Sachsen* (Sächsische Katastrophenschutzverordnung – SächsKatSVO) Vom 19. Dezember 2005 (SächsGVBl. S. 324), http://www.sachsen.de/de/bf/staatsregierung/ministerien/smi/smi/upload/SaechsKatSVOmitAnlagen1bis7.pdf, 12.11.2006r.

617

potencjalnie duże szkody przewodzi sztabowi kryzysowemu lider administracji – landu, okręgu, powiatu lub miasta. Sztab pomaga mu przejąć odpowiedzialność za całość działań, koordynować użycie sił i środków i wydawać polecenia.



Rys. 10 Elementy składowe sztabu podczas dużych katastrof grożących wielkimi stratami i szkodami



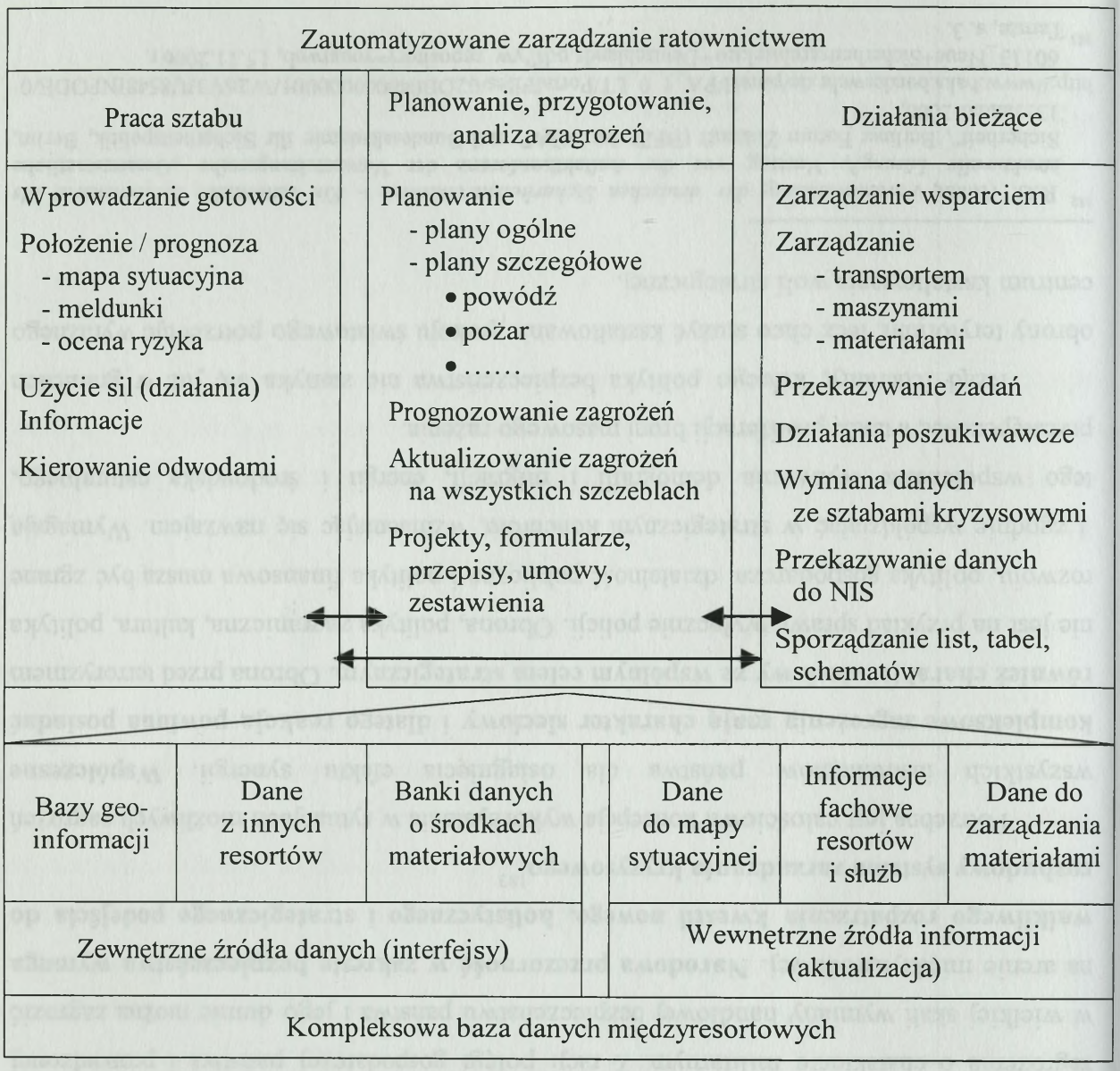
Rys.11 Sztab zintegrowany

Ź r ó d ł o: *Hinweise zur Bildung von Stäben der administrativ – organisatorischen Komponente* (Verwaltungsstäbe - VwS) http://www.bbk.bund.de/cln_027/nn_451238/DE/06__Fachinformationsstelle/02__Rechtsgrundlagen/05__IMK-Beschluesse/IMK174TOP26Anlg2,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/IMK174TOP26Anlg2.pdf

Dla wykonania wymaganych przedsięwzięć technicznych i taktycznych, wyznacza dyrektora operacji, który jest wspomagany przez sztab złożony z przedstawicieli organizacji i sił uczestniczących w operacji (np. policji, straży pożarnych, organizacji pozarządowych i prywatnych przedsiębiorców). Jeśli katastrofa oddziałuje na kilka jednostek terytorialnych lub przewyższa zdolności samorządu lokalnego, koordynację zapewnia wyższy poziom władzy.

Zdaniem niemieckich praktyków - efektywność i skuteczność pracy sztabów kryzysowych zależy w dużym stopniu od relacji panujących wewnątrz sztabu, podziału zadań i przyjętego trybu pracy. Współcześnie duże znaczenie odgrywa także jego wsparcie informatyczne oraz możliwości dostępu do rozbudowanych baz danych. Zależności wyjaśnia rysunek 6 ilustrujący podział obowiązków w sztabach i wykorzystanie saksońskiego systemu informatycznego wsparcia sytuacji nadzwyczajnych.

080



Rys. 12 Struktura i wykorzystanie saksońskiego systemu informatycznego sytuacji nadzwyczajnych

Źródło: *Neue Konzeption zum Schutze der Bevölkerung bei außergewöhnlichen Gefahren und Ereignissen sowie Katastrophen im Freistaat Sachsen* (Az.: 37 – 140/37), Sächsisches Staatsministerium des Innern, Dresden 2003, s. 9.

Po przedstawieniu problematyki niemieckiego systemu reagowania kryzysowego w sytuacjach klęsk i katastrof **przechodzimy do omówienia zagadnienia zintegrowanego reagowania państwa na złożone kryzysy o różnorodnym charakterze**.

Niestety, w tej kwestii rozwiązania niemieckie cechuje pewne opóźnienie w stosunku do USA i Federacji Rosyjskiej, wynikłe z zapóźnień oraz złożonych kwestii prawnych. Niemieckie partie polityczne i opinia publiczna są bowiem dość wstrzemięźliwe w sprawach użycia Bundeswery poza granicami kraju, na co zgodę udało się osiągnąć po dość burzliwej

i długiej debacie parlamentarnej. Podobne stanowisko zajmują wobec wykorzystania jednostek sił zbrojnych do wzmocnienia organów bezpieczeństwa i porządku publicznego w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego. Z tego powodu **proces tworzenia jednolitego, zintegrowanego i kompleksowego systemu reagowania kryzysowego w Niemczech, wykraczającego poza katastrofy i klęski żywiołowe, znajduje się faktycznie jeszcze w fazie dyskusji**, choć w strukturach państwa występują już elementy, które mogą być wykorzystane w jego budowie.

Wśród wypowiedzi, które nie nabrały jeszcze wymiaru narodowej dyskusji, choć problem na nią zasługuje, ważna jest wypowiedź R.G. Adama - Prezydenta Związkowej Akademii Polityki Bezpieczeństwa, ze stycznia 2006 roku[182], dotycząca **koncepcji powołania w RFN Narodowej Rady Bezpieczeństwa przy Kanclerzu Federalnym**. Przede wszystkim autor zauważa, że punktem centralnym bezpieczeństwa narodowego Niemiec nie są już zagrożenia o charakterze militarnym. Z racji potęgi gospodarczej państwa i prowadzonej w wielkiej skali wymiany handlowej bezpieczeństwu państwa i jego dumie można zagrozić na arenie międzynarodowej. **Narodowa przezorność w zakresie bezpieczeństwa wymaga wnikliwego rozpatrzenia kwestii nowego, holistycznego i strategicznego podejścia do rozbudowy systemu zarządzania kryzysowego**[183].

Potrzebna jest całościowa koncepcja wykorzystania w sytuacjach możliwych zagrożeń wszystkich instrumentów państwa dla osiągnięcia efektu synergii. **Współczesne kompleksowe zagrożenia mają charakter sieciowy i dlatego reakcja powinna posiadać również charakter sieciowy ze wspólnym celem strategicznym.** Obrona przed terroryzmem nie jest na przykład sprawą wyłącznie policji. Obrona, polityka zagraniczna, kultura, polityka rozwoju, polityka gospodarcza, działalność publiczna i polityka finansowa muszą być zgrane i zgodnie współdziałać w strategicznym koncercie, wzmacniając się nawzajem. Wymagają tego współczesne wyzwania demografii i migracji, energii i środowiska naturalnego, przestępczości, a także proliferacji broni masowego rażenia.

Rząd federalny, którego polityka bezpieczeństwa nie zamyka się już w granicach obrony terytorium, lecz chce służyć kształtowaniu pokoju światowego potrzebuje wyraźnego centrum kształtowania woli strategicznej.

---

[182] R.G. Adam, *Fortentwicklung der deutschen Sicherheitsarchitektur – Ein nationaler Sicherheitsrat als strukturelle Lösung?*, Vortrag vor der Auftaktkonferenz der Veranstaltungsreihe „Gesamtstaatliche Sicherheit", Berliner Forum Zukunft (BFZ) der DGAP und Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Berlin, 13. Januar 2006, http://www.baks.bundeswehr.de/portal/PA_1_0_LT/PortalFiles/02DB040000000001/W26V3JU8548INFODE/060113_Neue+Sicherheitsarchitektur+Deutschlands.pdf?yw_repository=youatweb, 15.11.2006 r.

[183] Tamże, s. 3.

Pogląd nie jest nowy. Już w 1977 roku zwrócono uwagę na brak instytucji, która łączy i pozwala przemyśleć koncepcje polityki wobec sojuszu, polityki odprężenia, gospodarki itp. Uznano przy tym za niewystarczające kompetencje jakiegoś komitetu rządowego z minimalną obudową aparatu administracyjnego, jak i urzędu kanclerza federalnego, który raczej zaniechał funkcji sztabu na rzecz resortów[184].

Dalej R.G. Adam zauważa, że także w 1998 r. ówczesna umowa koalicyjna domagała się przywrócenia istniejącej od 1955 roku związkowej Radzie Bezpieczeństwa roli organu koordynującego niemiecką politykę bezpieczeństwa. W przeszłości rada ograniczała się raczej do opiniowania zakupu nowych generacji sprzętu wojskowego oraz kontroli sprzedaży broni przez RFN[185]. W 2003 r. stanowisko to poparł J. Varwick[186]. Ponowił swoje wezwanie na konferencji dowódców Bundeswery 10. października 2005 r. w Bonn.

Zdaniem R.G. Adama **istnieje obiektywna potrzeba koordynacji działań wielu instytucji. Na przeszkodzie stoi styl pracy rządu niemieckiego, w którym ministrowie cieszą się dużą autonomią i funkcja kanclerza sprowadza się do przewodzenia gremium ministrów, którzy wspólnie głosują nad polityką rządu; nie może on wydawać ministrowi dyrektyw ani wytycznych. Działa raczej siłą autorytetu.** Tymczasem federalni ministrowie obrony i spraw wewnętrznych posiadają własne centra sytuacyjne służące do reagowania na zdarzenia w kraju, w tym na klęski i katastrofy.

Autor dostrzega trzy możliwe opcje ulepszenia koordynacji międzyresortowej[187].

Pierwsza, jego zdaniem najbardziej efektywna – przewiduje zwiększenie roli federalnej Rady Bezpieczeństwa, która w urzędzie kanclerza spełniałaby funkcje planistyczne i koordynacyjne, co jednak nie znajduje potwierdzenia w konstytucji.

Druga – dotyczy rozszerzenia kompetencji rady o kwestie polityki bezpieczeństwa. Zostałaby organem analitycznym i obsługi kanclerza, który przygotowane przez nią w sytuacjach kryzysowych propozycje przekazywałby pod obrady gabinetu jako projekty dyrektyw obowiązujących wszystkich zainteresowanych ministrów. Wymaga to rozbudowy sekretariatu rady, wzmocnienia jej m.in. przedstawicielami sił zbrojnych, ministerstwa spraw wewnętrznych i gospodarki.

---

[184] Zob. H. Haftendorn, Management der Sicherheitspolitik. Ein Beitrag zum Entscheidungsprozess der Bundesrepublik Deutschland, w: „Sicherheitspolitik" 1977, s. 509, [przytaczam za:] R.G. Adam, Fortentwicklung der..., op. cit.

[185] Zob. Bundessicherheitsrat, http://de.wikipedia.org/wiki/Bundessicherheitsrat, 19.11.2006 r.

[186] Johannes Varwick: Die Entscheidungsstrukturen deutscher Sicherheitspolitik unter Reformdruck, [w:] „Gesellschaft, Wirtschaft, Politik" 2003, nr 2, s. 209-214.

[187] R.G. Adam, Fortentwicklung der..., op. cit,. s. 8-12.

Trzecia propozycja jest – zdaniem autora – rewolucyjna, ale realistyczna. Odwołuje się do roli ministra obrony w czasie pokoju i przejęcia ważniejszej części jego kompetencji przez kanclerza w obliczu zewnętrznego zagrożenia militarnego. Wydaje się, że wobec użycia prewencyjnego wojsk poza granicami, gdzie żołnierze mogą używać siły, walczyć i ginąć, a także wobec zagrożeń terrorystycznych w kraju – współcześnie – kanclerz w czasie pokoju powinien spełniać rolę przypisaną mu na czas wojny, co ma silną delegację prawną. Dzięki temu będzie miał duże uprawnienia w określaniu linii polityki i celów oraz uzgadniania współpracy resortów. Wymaga to rozbudowy urzędu kanclerza i zorganizowania z niego centrum kierowania siłą państwa.

Przytoczyliśmy najciekawszą wypowiedź z ostatnich lat poświęconą kompleksowej przezorności kryzysowej państwa, uniwersalnemu zarządzaniu kryzysowemu na różne scenariusze – zagrożeń raczej niemilitarnych, ale przewidujących wykorzystanie jednostek Bundeswery.

Wypada dodać, że w strukturze urzędu kanclerza znajdują się już m.in.: Centrum Sytuacyjne (Referat 023 w Biurze Szefa Urzędu Kanclerza), Referat 132 ds. ministerstwa spraw wewnętrznych - w Oddziale 1 Polityki Wewnętrznej, Referat 211 Polityki bezpieczeństwa i rozbrojenia w Oddziale 2 – Polityki Zagranicznej, Bezpieczeństwa i Rozwoju, a także Oddział 6, któremu podlegają sprawy służb specjalnych. Ponadto referaty z oddziałów 3, 4 i 5 realizują wybrane aspekty bezpieczeństwa społecznego, gospodarczego oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa Unii Europejskiej[188].

Oceniając doświadczenia niemieckie należy podkreślić ich dojrzałość i wielki dorobek w dziedzinie reagowania na klęski żywiołowe i katastrofy, zabezpieczający skuteczną – jak dowodzą liczne przykłady z praktyki – ochronę ludności i mienia. Jest ona zorganizowana na wysokim poziomie organizacyjnym i niezwykle bogato wyposażona w środki techniczne. Integruje działania wielu resortów, samorządu terytorialnego, gospodarki i licznych organizacji pozarządowych. Jej podstawę tworzy bardzo rozbudowany i nowoczesny system informatyczny przydatny dla wielu resortów i samorządu – już dziś umożliwiający reagowanie za pomocą systemu zdolnego rozwiązywać kryzysy inne niż zagrożenia klasyczne, którego *de facto* jeszcze nie ma.

Dostrzega się natomiast potrzebę jego utworzenia przy urzędzie kanclerskim, co zdaniem piszącego te słowa nastąpi w najbliższych latach.

---

[188] *Organisationsplan des Bundeskanzleramts*, http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/Bundeskanzleramt/Organigramm/organigramm.html, 19.11.2006r.

5.4. Doświadczenia państw skupionych w NATO

W Sojuszu Północnoatlantyckim, od jego powstania w 1949 r. zawsze zwracano należną uwagę na **problemy ochrony ludności, początkowo z powodu potencjalnej groźby wojny z użyciem broni jądrowej,** a następnie – także w innych kierunkach na polu ochrony cywilnej. W tym celu sojusz powołał w 1951 r. Komitet Obrony Cywilnej (ang. *Civil Defence Committee),* który w 1995 r. został przemianowany na Komitet Ochrony Cywilnej (ang. *Civil Protection Committee).*

Już na początku lat 50 tych w świetle doświadczeń praktycznych w związku z trzęsieniami ziemi, powodziami i innymi katastrofami stało się oczywiste, że **siły i środki przygotowanie do ochrony ludności przed skutkami wojny mogą być przydatne w ochronie przed skutkami klęsk żywiołowych i katastrof.** Dlatego w 1953 r. uzgodniono plan pomocy na wypadek klęsk lub katastrof[189]. Do 1958 r. Rada Północnoatlantycka wypracowała procedury koordynacji przez NATO pomocy między krajami członkowskimi. Później kilkakrotnie modyfikowane, pozostały one w użyciu do maja 1995 r., kiedy zastąpiono je przez nowe, przydatne także dla krajów partnerskich NATO.

NATO przed 11.09.2001 r. zwracano uwagę przede wszystkim na pomoc podczas klęsk i katastrof oraz planowanie cywilne na wypadek sytuacji nadzwyczajnych (ang. *Civil Emergency Planning – CEP*). Można też spotkać opinie, że **interesowano się bardziej likwidacją następstw, niż zapobieganiem** nadzwyczajnym zdarzeniom, przy czym mamy na uwadze nie tyle prewencję, co zmniejszanie wrażliwości społeczeństwa i obiektów na skutki sytuacji nadzwyczajnych[190].

Tymczasem – **wobec zwiększonego obecnie zagrożenia atakami asymetrycznymi – zwiększa się rola i wymagania wobec zintegrowanych i połączonych rządowych i międzyrządowych struktur zajmujących się zapobieganiem oraz zarządzaniem likwidacją następstw takich ataków**, zwłaszcza terrorystycznych z użyciem broni masowego rażenia.

Od czasu ataków z 11 września 2001 r. uwaga państw członkowskich i Sojuszu skierowała się też na **nowe problemy**: jak łapać i sądzić terrorystów, jak budować trwałe

---

[189] *NATO's Role in Disaster Assistance,* wyd. 2, NATO Civil Emergency Planning – Euro Altantic Centre Coordination Response Disaster, Brussels 2001, s. 5.

[190] por. M. Vandamme, *NATO and Military Support to Civil Authorities,* WACOS COOP SHAPE, wystąpienie na: PFP Workshop on Defence Policy and Strategy, Geneva 30.9 – 1.10.2002 – materiał w zbiorach KOTiC AON, s. 7.

środki obrony przeciwko ich działaniom oraz czy dopuszczalne jest organizowanie wyprzedzających ataków przeciwko państwom posądzonym o bezprawne wejście w posiadanie broni masowego rażenia[191].

Zdaniem sojuszników **nowe wyzwania i ich wymogi potrzebują nowej organizacji, zdolności i wyszkolenia odpowiadających przyszłości, a nie przeszłości**[192]. Na tym tle zidentyfikowano potrzebę poprawy zdolności m.in. w zakresie przetrwania (ang. *survivability*) – ochrony ludności i sił wojskowych oraz infrastruktury, także obrony przed środkami chemicznymi, biologicznymi, radiologicznymi i bronią jądrową. Wymaga to poprawy: środków rozpoznania, środków ochrony i sprzętu do dekontaminacji, większych zdolności medycznych, ale – przede wszystkim - doskonalenia systemów kierowania reagowaniem na zagrożenia, prewencją, uprzedzaniem i likwidacją następstw niepożądanych zjawisk[193].

5.5. Wnioski dla doskonalenia polskiego systemu reagowania kryzysowego

Z przeprowadzonej w rozdziale analizy rozwiązań i doświadczeń USA, Federacji Rosyjskiej (i ZSRR) oraz RFN wynikają następujące **wnioski** odzwierciedlające stan obecny i kierunki rozwoju systemu reagowania kryzysowego w innych państwach, które można wyzyskać w budowie polskiego modelu zarządzania:

1. Zakończenie zimnej wojny i odejście od dwubiegunowego podziału sił w świecie na początku lat 90 tych wywołało zmianę dotychczasowego paradygmatu organizacji obrony narodowej z obrony terytorium przed inwazją i zastąpienie jej ochroną kraju, ludności i infrastruktury przed zagrożeniami asymetrycznymi, w której Siły Zbrojne odgrywają rolę pomocniczą wspierając wysiłki cywilnej organizacji obrony narodowej.
2. Spowodowane pojawieniem się nowych zagrożeń przeorientowanie zarządzania kryzysowego z zadań obrony cywilnej czasu wojny oraz reagowania w czasie pokoju na klęski żywiołowe i katastrofy na przeciwdziałanie jakościowo nowym zjawiskom – jak np. terroryzm z ewentualnym zastosowaniem broni masowego rażenia, co spowodowało w analizowanych krajach zmianę paradygmatu postrzegania zarządzania kryzysowego na podejście bardzo szerokie, zintegrowane i kompleksowe akcentujące potrzebę posiadania jednego, uniwersalnego systemu reagowania ukierunkowanego i zdolnego do reagowania

[191] G. Evans, *Obowiązek zapewnienia ochrony,* „Przegląd NATO" nr Zima 2002.
[192] Lord Robertson, *Inwestować w bezpieczeństwo,* „Przegląd NATO" nr Jesień 2002.
[193] *NATO Today. Building better security and stability forall,* NATO Office of Information and Press, Brussels 2002, s. 32.

na wiele zagrożeń we wszystkich stanach funkcjonowania państwa. Zmiana podejścia, zakresu przedmiotowego i roli reagowania kryzysowego z reagowania reaktywnego na aktywne, poprzedzone prewencją i uprzedzaniem zdarzeń w efekcie oceny ryzyka i prognozowania, stawia przed systemami reagowania nowe (zmienione) zadania, które wymagają innych priorytetów, przeorientowania wysiłku oraz wymuszają zmiany w strukturze, wyposażeniu, doktrynie i wyszkoleniu organów i sił. Jednoczesnym wymogiem działania organizacji jest zachowanie zdolności do reagowania i obrony cywilnej w warunkach obrony przed agresją zbrojną, jeśli taka potrzeba – w wyniku zmian geopolitycznych w środowisku bezpieczeństwa europejskiego – wystąpi, co aktualnie jest mało prawdopodobne.

3. Potrzebna jest nowoczesna funkcjonalna i terytorialna organizacja reagowania kryzysowego, która będzie: a) połączona (tj. cywilno – wojskowa), b) celowa, – bo obok traktowanych priorytetowo działań w kraju przewidująca reagowanie w ramach pomocy udzielanej poza granicami kraju c) bardziej użyteczna i lepiej łącząca interesy bezpieczeństwa narodowego z możliwościami różnych resortów, samorządu terytorialnego, gospodarki, organizacji pozarządowych i obywateli gdyż pilniejsze niż reagowanie na klęski żywiołowe i katastrofy staje się przygotowanie sztabów kryzysowych i podległych im sił na ataki asymetryczne, zabezpieczenie (ochrona) ludności i infrastruktury kraju, a gdy się to nie powiedzie –udział w ograniczeniu i usuwaniu następstw ataków terrorystycznych, także (a może – przede wszystkim?) z użyciem środków masowego rażenia. Na tym tle bardziej „połączona" terytorialna organizacja reagowania kryzysowego sprawi, że reagowanie będzie dotyczyło zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego, powszechnego i publicznego: a) rozpoznania terrorystycznych i innych asymetrycznych zagrożeń wewnętrznych, b) zwalczania „piratów" powietrznych, c) ochrony wybrzeża i portów, d) wsparcia straży granicznej oraz policji, e) ochrony obiektów infrastruktury kraju, sieci telekomunikacyjnej i baz informatycznych, wsparcia inżynieryjnego i logistycznego oraz – na niezwykle ważnej – pomocy medycznej, w tym dla ofiar broni masowego rażenia. Obserwujemy, zatem przemieszczanie punktu ciężkości zainteresowania systemów reagowania kryzysowego z ochrony ludności i mienia w nowe obszary bezpieczeństwa wewnętrznego.
4. Nowe zadania wymagają jakościowo innej współpracy cywilno-wojskowej i nowych jej form. Rozmywają się tradycyjne linie podziału kompetencji pomiędzy reagowaniem cywilnym i wojskowym, przy czym Siły Zbrojne muszą skwapliwie unikać prób przejmowania nienależnych im z mocy prawa uprawnień cywilnych. Więcej uwagi należy

poświęcić już nie tylko koordynowaniu i integrowaniu działań wojskowych z cywilnymi, ale – wręcz – ich łączeniu! Potrzebna jest instytucjonalizacja współpracy cywilno-wojskowej oraz poszukiwanie właściwych rozwiązań organizacyjnych, które ją zagwarantują.

5. Doświadczenia sojuszników obnażają braki i liczne ułomności aktualnych systemów reagowania kryzysowego stwarzających trudności w sprostaniu nowym wyzwaniom. Obecnie występuje niedobór świadomości nowych, nadzwyczajnych zagrożeń, zwłaszcza przezorności potrzebnej w ochronie kraju. Dostrzegalne są luki w wiedzy i regulacjach doktrynalnych normujących wykorzystanie sił do nowych zadań w nowych obszarach. Niedostatecznie skuteczne są dotychczasowe narzędzia planowania – a zwłaszcza brak rozwiniętych narzędzi informatycznych. Niezadowalające jest wyposażenie, które ogranicza możliwości reagowania. Szczególnie w sprzęt służący obronie przed bronią masowego rażenia oraz inżynieryjny. Ograniczone są możliwości ratownictwa medycznego i lecznictwa.
6. Celowe jest organizowanie specjalistycznych sił zadaniowych (*Task Forces*) o modułowej strukturze, z uniwersalnymi elementami zabezpieczającymi, a także mobilnych sił szybkiego reagowania.
7. Współczesna ochrona kraju, ludności i infrastruktury to „uzgodniony narodowy wysiłek zapobiegający groźbie ataków terrorystycznych, zmniejszanie wrażliwości na terroryzm oraz ograniczenie strat i szkód jeśli takie zdarzenia wystąpią" *(Homeland Security USA).*
8. Współczesne zarządzanie kryzysowe w świetle doświadczeń innych państw może dotyczyć przede wszystkim:
   - reagowania na klęski żywiołowe i katastrofy;
   - utrzymania bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego;
   - ograniczenia i usuwania skutków zdarzeń z środkami masowego rażenia.

   Zakres wsparcia może rozszerzać się stosownie do zmian charakteru zagrożeń, wzrostu wrażliwości społeczeństwa na nie, a także ewoluujących możliwości sił reagowania sektora cywilnego i wydzielonych jednostek sił zbrojnych, a także odpowiednio uświadomionych potrzeb społecznych znajdujących wyraz w delegacjach prawnych do zarządzania kryzysowego.

Rozdział 6

Założenia i potrzeby w zakresie reagowania kryzysowego

Podstawowym warunkiem zintegrowanego systemu reagowania kryzysowego jest jego korelacja względem planowania strategicznego. Integralność reagowania kryzysowego polega na ochronie interesów narodowych, poprzez sprostanie wyzwaniom, przeciwdziałanie zagrożeniom, wykorzystanie szans. Tego typu działanie – zarządzanie - jest funkcją kierowania i dowodzenia, wiążącą się z podejmowaniem decyzji w przyszłych działaniach antykryzysowych oraz na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa.[194] Poprzez to, reagowanie kryzysowe podlega zasadom planowania strategicznego i zarządzania strategicznego. Strategiczne podejście do zarządzania kryzysowego jest czynnikiem integrującym.

Truizmem jest twierdzenie, że planowanie stanowi integralną część procesu zarządzania. To forma projektowania przyszłości oraz skutecznych środków jej realizacji[195]. Jest to, więc projektowanie przedmiotowego systemu reagowania kryzysowego jako całości zorganizowanego działania antykryzysowego. Planowanie jest w tym wypadku wytyczaniem celów całości zorganizowanych działań antykryzysowych, czyli systemu reagowania kryzysowego.[196]

6.1. Integracja i integralność systemu reagowania kryzysowego w NATO, studium przypadku

W zintegrowanym systemie reagowania kryzysowego istotną rolę odgrywa funkcjonalny i sprawny system decyzyjny. Jest on częścią procesu planowania strategicznego. Istotą jego jest dokonywanie wyboru trybu działania spośród zestawu dostępnych możliwości. Planowanie i podejmowanie decyzji przyczynia się do utrzymania sprawności zarządzania kryzysowego poprzez dostarczanie wskazówek przyszłych działań antykryzysowych.[197] Treść i zakres planowania uzależniony jest od jego miejsca w strukturze organizacyjnej. Im wyższy szczebel, tym większy jest zakres planowania w procesie zarządzania kryzysowego. Na tym tle planowanie strategiczne w NATO uwarunkowane jest wymogami zbiorowego reagowania

[194] W. Łepkowski, Z. Modrzycki (red.), Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, Warszawa AON, 2001, s. 53.
[195] R.L. Ackoff, Zasady planowania w korporacjach, PWE Warszawa 1973, s. 19.
[196] R.W. Griffin, Podstawy zarządzania organizacjami, Warszawa 1996, s. 40.
[197] M. Wiatr, Planowanie obronne i wojskowe w NATO, Warszawa AON 2000, s. 3.

kryzysowego. Z powyższego wynika potrzeba wspólnego planowania i realizacji systemu reagowania kryzysowego. Warunek jego integracji i integralności nie jest jedynie uwarunkowaniem narodowym, lecz również sojuszniczym. Charakter NATO wymaga uwzględnienia przez państwa członkowskie potrzeb Sojuszu w zakresie reagowania kryzysowego. Żadne państwo członkowskie nie jest zdane wyłącznie na narodowe systemy reagowania, a jednocześnie każde wypełnia swoje zobowiązania sojusznicze wobec innych państw w tym zakresie.[198]

System planowania strategicznego w NATO obejmuje, zgodnie z teorią zarządzania:

- definiowanie misji,
- formułowanie polityk,
- ustalanie celów,
- definiowanie alternatyw strategicznych
- wybór strategii[199].

W procesie planowania strategicznego Sojusz nie narzuca rozwiązań i nie formułuje dyrektyw ponadnarodowych, proponuje jedynie określone wymagania wynikające z kolektywnego wymiaru funkcjonowania Sojuszu.[200] Proces planowania strategicznego w NATO oparty jest na czterech zasadach tworzących podstawy bezpieczeństwa sojuszniczego. Zasady te to:

- solidarność polityczna między państwami członkowskimi;
- współpraca i silne więzi wszędzie tam, gdzie służy to wspólnym i indywidualnym interesom;
- podział ról i odpowiedzialności oraz uznanie wzajemnych zobowiązań;
- wspólny wysiłek na rzecz utrzymania odpowiednich sił zbrojnych[201].

Najważniejsze kolegialnymi komórkami politycznymi Sojuszu, biorącymi udział w planowaniu strategicznym i planowaniu reagowania kryzysowego są:

- Rada Północnoatlantycka (North Atlantic Council – NAC), podstawowy organ decyzyjny NATO, w skład którego wchodzą przedstawiciele państw członkowskich w randze ambasadorów;
- Komitet Planowania Obrony (Defence Planning Committee – DPC), który podejmuje zasadnicze decyzje w kwestii planowania obronnego Sojuszu, dwa razy w roku obraduje z udziałem ministrów obrony państw członkowskich.[202]

---

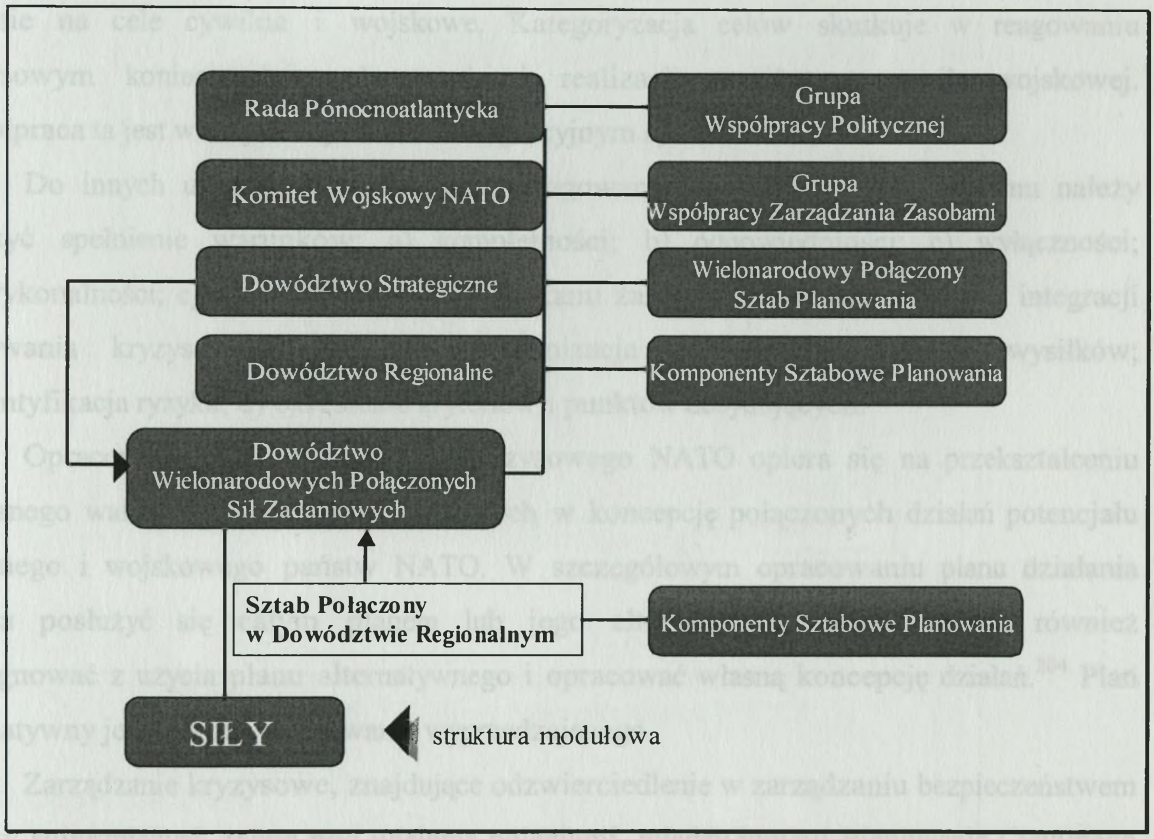
[198] Ibidem, s. 3.
[199] A. Klasik, Planowanie strategiczne, PWE Warszawa 1983.
[200] M. Wiatr, Planowanie..., op.cit. s. 3.
[201] NATO Vademecum, Warszawa 1995, s. 113.

Proces planowania reagowania kryzysowego uwarunkowany jest celami głównymi Sojuszu w tym zakresie.

Planowanie reagowania kryzysowego w państwach NATO jest następstwem uwarunkowań w postaci:

- zmieniającej się sytuacji politycznej,
- ocen dotyczących wielkości sił zbrojnych potrzebnych do wykonania zadań,
- postępu naukowego,
- rozwoju technologicznego,
- znaczenia równego podziału ról, ryzyka i odpowiedzialności,
- możliwości ekonomicznych i finansowych państw członkowskich.[203]

Planowanie to rozciąga się na wszystkie szczeble organizacji. Im wyższy szczebel tym zakres planowania jest większy.



Rys 13. Elementy struktury planowania połączonych działań antykryzysowych NATO

Źródło: Opracowanie własne

Zintegrowany system reagowania kryzysowego oraz wielonarodowy charakter działań antykryzysowych determinują potrzebę wspólnego planowania. Charakter NATO wymaga od

[202] M. Wiatr, Planowanie...op.cit. s. 4.
[203] Vademecum NATO, s. 114.

Polski uwzględniania potrzeb Sojuszu w narodowej części planowania. Planowanie połączonych działań sił zbrojnych NATO realizowane jest w systemie i procedurach planowania strategicznego. Najważniejsze elementy struktury planowania sojuszniczego w zakresie reagowania kryzysowego ilustruje rys. 13.

Planowanie reagowania kryzysowego obejmuje wszystkie aspekty operacyjne (zorganizowanego działania) i realizowane jest w ramach NATO, UE, innej koalicji, lub wyłącznie w wymiarze narodowym. Realizowane jest na podstawie wytycznych kierownictwa politycznego i dyrektyw dowództwa strategicznego. Punktem wyjściowym i punktem odniesienia koncepcji zintegrowanego systemu reagowania kryzysowego jest zamierzony stan końcowy (Endstate), pożądana sytuacja bezpieczeństwa nie tylko narodowego lecz sojuszniczego po zakończeniu stanu anormalnego, stanu kryzysowego. Ze stanu pożądanego wynikają cele reagowania kryzysowego, dekomponowane różnie, ale głównie na cele cywilne i wojskowe. Kategoryzacja celów skutkuje w reagowaniu kryzysowym koniecznością planowania i realizacji współpracy cywilno-wojskowej. Współpraca ta jest ważnym czynnikiem integracyjnym systemu.

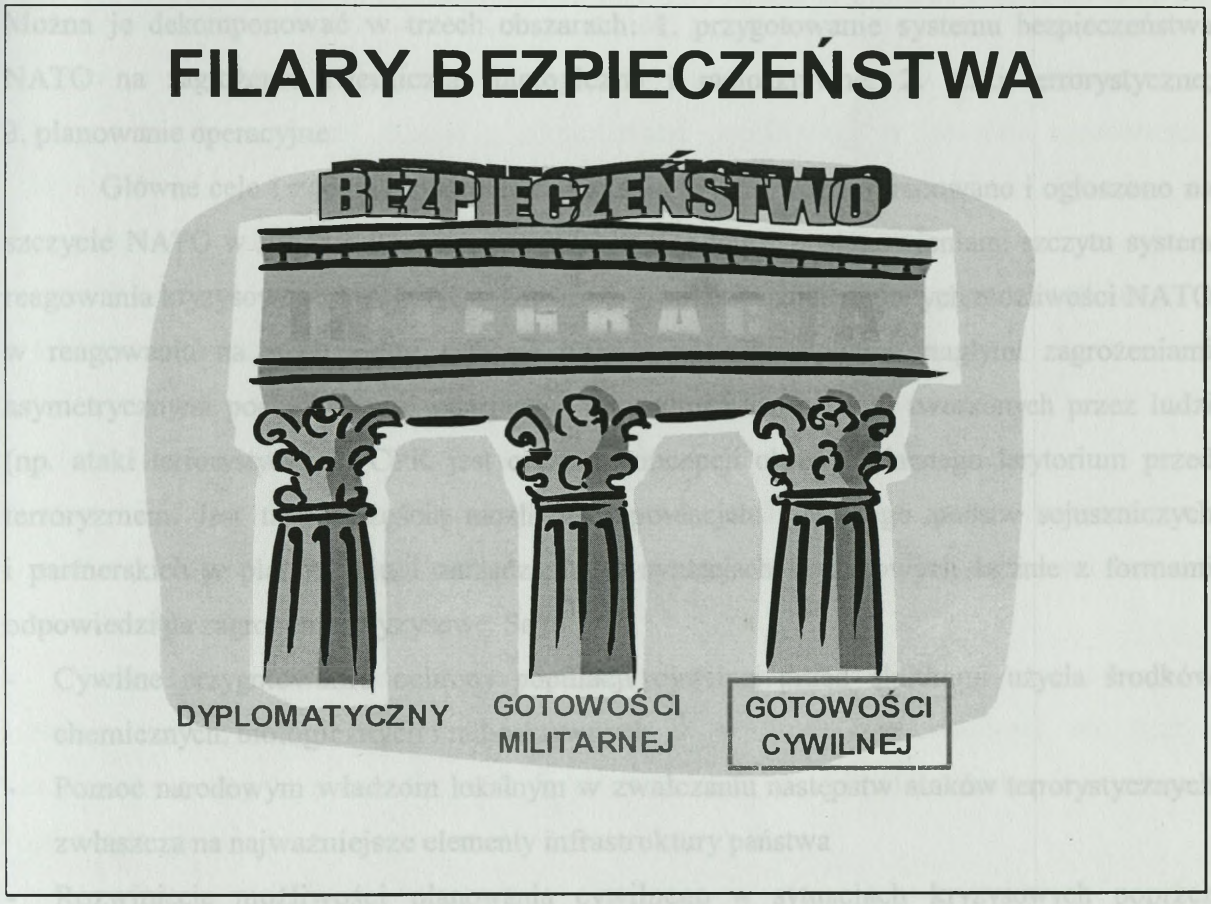
Do innych uwarunkowań integracji reagowania kryzysowego jako systemu należy zaliczyć spełnienie warunków: a) kompletności; b) odpowiedniości; c) wyłączności; d) wykonalności; e) akceptowalności. Warunkami zaś koniecznymi do uzyskania integracji reagowania kryzysowego są: a) synchronizacja działań; b) spójność wysiłków; c) identyfikacja ryzyka; d) określenie kryteriów i punktów decydujących.

Opracowanie planu reagowania kryzysowego NATO opiera się na przekształceniu wybranego wariantu działań antykryzysowych w koncepcję połączonych działań potencjału cywilnego i wojskowego państw NATO. W szczegółowym opracowaniu planu działania można posłużyć się całym planem lub jego alternatywną częścią. Można również zrezygnować z użycia planu alternatywnego i opracować własną koncepcję działań.[204] Plan alternatywny jest efektem planowania wyprzedzającego.

Zarządzanie kryzysowe, znajdujące odzwierciedlenie w zarządzaniu bezpieczeństwem państw sojuszniczych znane pod wieloma pojęciami, między innymi Planowania Cywilnego na Sytuacje Nadzwyczajnych Zagrożeń, znanego także jako Nadzwyczajnego Planowania Cywilnego (Civil Emergency Planning). Określa ono całokształt zarządzania potencjałem NATO oraz wydzielonymi potencjałami cywilnymi i wojskowymi państw członkowskich.

[204] Plan alternatywny opracowywany jest w stanach bezpieczeństwa poprzedzających ryzyko zdarzeń kryzysowych. Opracowywany jest na podstawie analizy potencjalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa państw NATO. W planie tym uwzględnia się czynniki ryzyka, sfery odpowiedzialności, przeznaczenia potencjałów reagowania.

Głównym obszarem zarządzania jest w dalszym ciągu potencjał cywilny. Stąd system przygotowany jest głównie na niemilitarne zagrożenia dla bezpieczeństwa całości sojuszu. W razie potrzeby Planowanie Cywilne na Sytuacje Nadzwyczajnych Zagrożeń (PCnSNZ) współdziała i „łączy się" z systemem planowania operacyjnego, opisanego i wyjaśnionego powyżej. PCnSNZ zarządza obszarem „gotowości cywilnej", który jest jednym z trzech filarów zintegrowanego bezpieczeństwa NATO: dyplomatycznego, gotowości militarnej i gotowości cywilnej (rys 14).



Rys. 14 Filary bezpieczeństwa NATO

Źródło: opracowanie własne.

Na bazie historycznie ukształtowanych w NATO dialogu, partnerstwa i współpracy zarządzanie kryzysowe NATO zostało osadzone instytucjonalnie w ramach Euroatlantyckiej Rady Partnerstwa, niegdyś Północnoatlantyckiej Radzie Współpracy. Planowanie Cywilne ma swe korzenie ma w początkach organizowania się Europy w instytucje bezpieczeństwa. Swe początki datuje na 1952 r. Po okresie zastoju i uśpienia, skorzystano w 1995 r. z tworzenia Północnoatlantyckiej Rady Partnerstwa NACC, by dołączyć do tej inicjatywy również

mechanizm planowania i zarządzania Cywilnego Planowania Kryzysowego. W 1997 r. podporządkowano CPK do Euroatlantyckiej Rady Partnerstwa. Nic zatem dziwnego, że w zarządzaniu kryzysowym NATO ważną rolę odgrywają Rada NATO-Rosja, Rada NATO-Ukraina, Grupa Współpracy Śródziemnomorskiej oraz ostatnio Unia Europejska (rys.14). Cywilne Planowanie Kryzysowe zajmuje się głównie koordynacją i współdziałaniem państw NATO i spoza NATO w zakresie zwalczania skutków niebezpiecznych zdarzeń. Głównymi organami i instytucjami są jego komitety i zarządy. Cele i zadania CPK zostały określone na spotkaniu szefów państw i rządów Sojuszu Północnoatlantyckiego w 2002 r. w Pradze. Można je dekomponować w trzech obszarach: 1. przygotowanie systemu bezpieczeństwa NATO na zagrożenia chemiczne, biologiczne i radioaktywne; 2. ataki terrorystyczne; 3. planowanie operacyjne.

Główne cele i zadania systemu reagowania kryzysowego opracowano i ogłoszono na szczycie NATO w Pradze, 21 listopada 2002 r. Zgodnie z postanowieniami szczytu system reagowania kryzysowego NATO jest jednym ze środków wzmacniających możliwości NATO w reagowaniu na różnorodne sytuacje kryzysowe spowodowane nagłymi zagrożeniami asymetrycznymi pochodzącymi od zjawisk naturalnych i procesów tworzonych przez ludzi (np. ataki terrorystyczne). CPK jest częścią koncepcji obrony własnego terytorium przed terroryzmem. Jest także częścią możliwości potencjału cywilnego państw sojuszniczych i partnerskich w planowaniu i zarządzaniu w sytuacjach kryzysowych łącznie z formami odpowiedzi na zagrożenia kryzysowe. Są to:

- Cywilne przygotowanie ochrony populacji cywilnej przed skutkami użycia środków chemicznych, biologicznych i radioaktywnych,
- Pomoc narodowym władzom lokalnym w zwalczaniu następstw ataków terrorystycznych zwłaszcza na najważniejsze elementy infrastruktury państwa
- Rozwinięcie możliwości planowania cywilnego w sytuacjach kryzysowych poprzez implementację Planu Działania CPK (Civil Emergency Planning Action Plan).

Dodatkowo Planowanie Cywilne zajmuje się promowaniem i planowaniem współpracy cywilno-wojskowej, planowaniem wsparcia cywilnego, współpracą z innymi państwami w zakresie reagowania kryzysowego. Zadania CPK są zawsze dostosowane do specyfiki i charakteru kryzysu lecz można wskazać na 7 obszarów wspólnych:

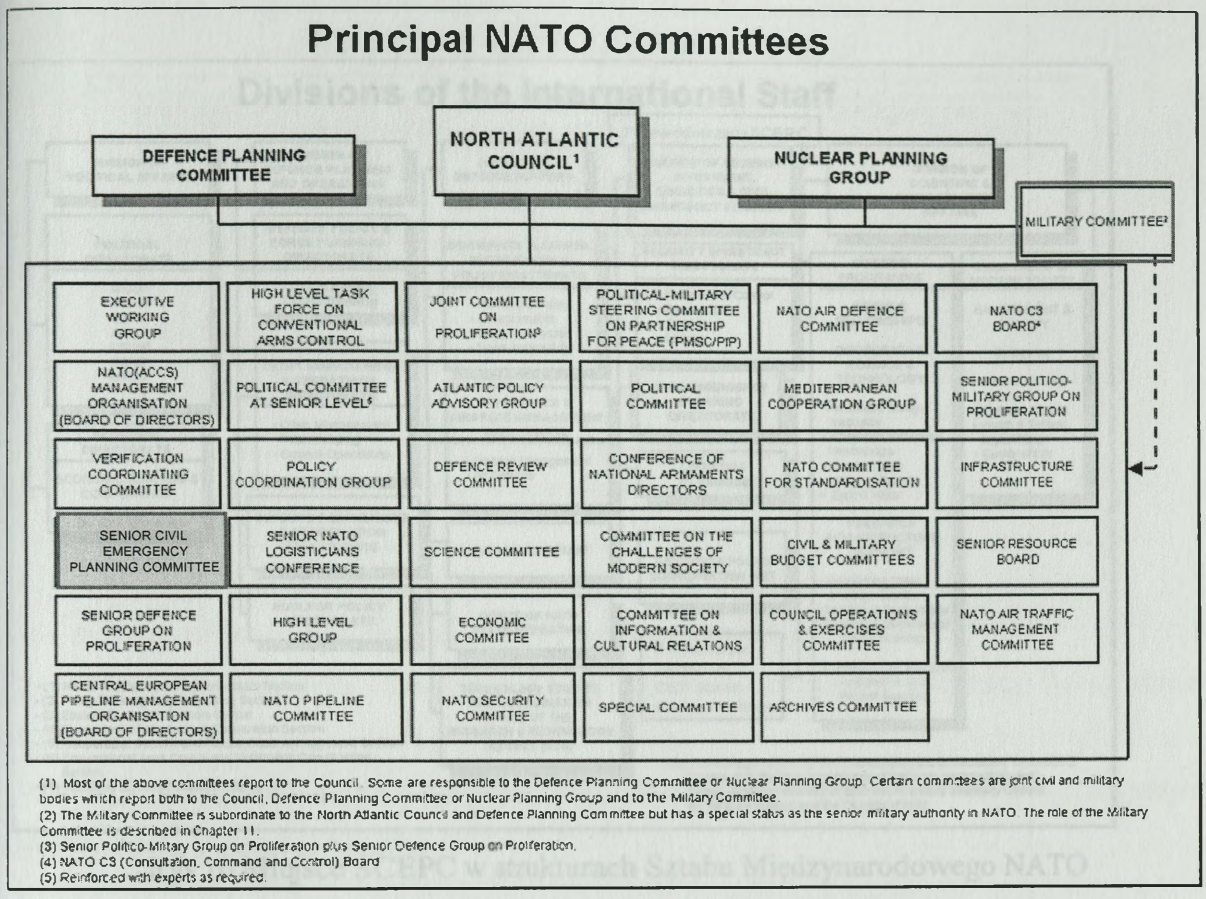
- doradztwo i opinie w szerokim zakresie gotowości cywilnej
- zapewnienie realizacji działań antykryzysowych i zarządzania w sytuacjach kryzysowych
- organizacja współpracy z siłami zbrojnymi państw NATO i państw partnerskich CJTF
- zapewnienie warunków funkcjonowania administracji państwowej w warunkach kryzysu

- racjonalne wykorzystanie zasobów w będących w dyspozycji na wypadek reagowania kryzysowego
- tworzenie warunków godnego funkcjonowania społeczeństw w stanie kryzysu
- organizowanie ochrona ludności cywilnej w stanie kryzysu.

Zgodnie z celami i zadaniami Planowania Cywilnego aktywność NATO w stosunku do narodowych organów kryzysowych obejmuje 10 głównych obszarów:

1) współpraca z siłami zbrojnymi w czasie pokoju i kryzysu i zapewnienie im wsparcia,
2) wsparcie działań NATO w zakresie działań prewencyjno-stabilizacyjnych,
3) współpraca międzynarodowa w obszarze cywilnej gotowości kryzysowej,
4) ekspertyzy i wspieranie procesów decyzyjnych w zakresie reagowania kryzysowego,
5) przygotowanie a nawet edukacja administracji państwowej w zakresie reagowania kryzysowego,
6) współtworzenie normalizacji życia społecznego podczas kryzysu,
7) współtworzenie ochrony ludności i jej obrony w sytuacji kryzysu „nasilonego" i przekształcającego się w stan wojny,
8) wdrażanie procedur pomocy międzynarodowej na wypadek katastrof,
9) współprzygotowanie służb państwowych reagowania kryzysowego,
10) stanowienie fundamentu formalnego i instytucjonalnego możliwości wzajemnych oddziaływań uczestników cywilnych i wojskowych i kreowania relacji kooperatywnych miedzy nimi.

Struktura organizacyjna Cywilnego Planowania Kryzysowego jest przy tym bardzo złożona. Niemniej wyraźne jest określone jego miejsce w podległości do Rady Północnoatlantyckiej, w pionie Grupy Wykonawczej. CPK współpracuje ściśle z Komitetem Wojskowym (rys16).



Rys.15 CEP w strukturach organizacyjnych NATO.

Źródło: Materiał powielony NATO

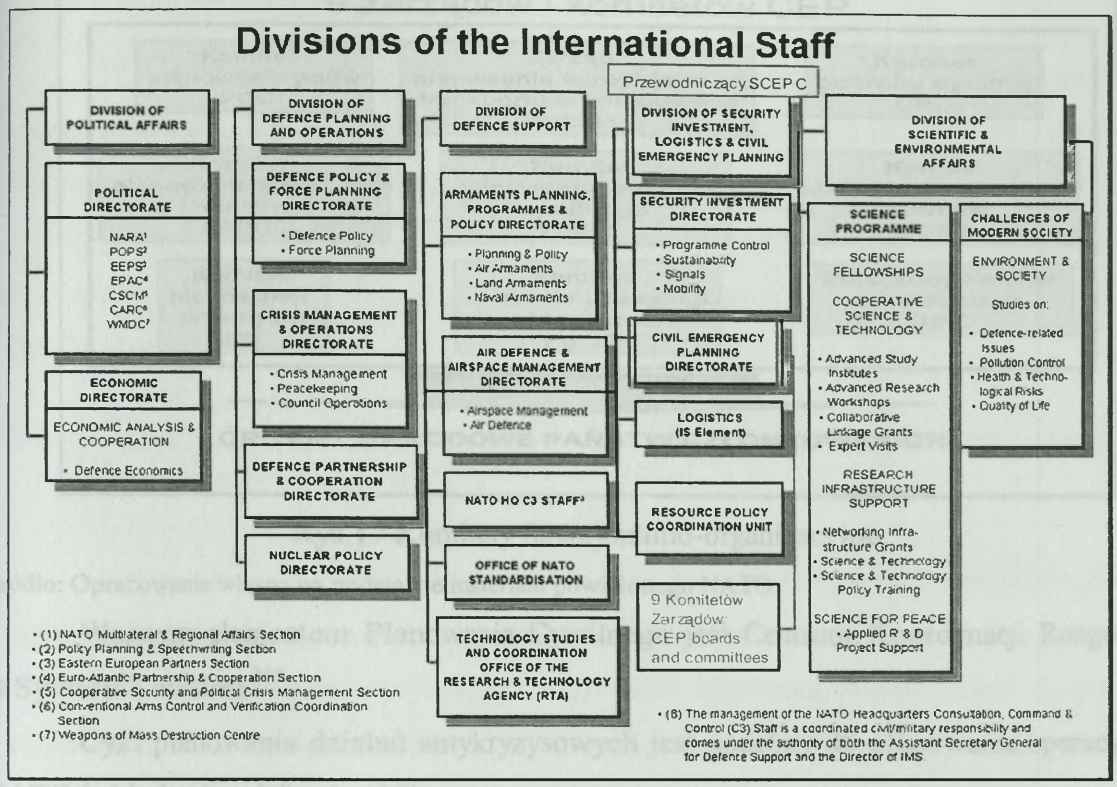
Planowanie Cywilne pozostaje w podporządkowaniu Rady Północnoatlantyckiej funkcjonalnie podlegają Asystentowi Sekretarza Generalnego. Pod jego kierownictwem, dwa razy do roku, zbierają się narodowi koordynatorzy CPK (rys15). Z jednej strony Cywilne Planowanie Kryzysowe i jego komitety są w pionie komitetów podległych Radzie Północnoatlantyckiej. Z drugiej strony, na tym samym poziomie zarządzania odpowiedzialnym jest Komitet Wojskowy. CPK łączy, więc elementy cywilne i wojskowe w NATO.

Głównym organem Planowania Cywilnego jest Wysoki Komitet Planowania na Wypadek Nagłych Zdarzeń – Senior Civil Emergency Planning Commitee SCEPC.[205] Jego usytuowanie w Sztabie Międzynarodowym NATO przedstawia rys 16.

---

[205] Wysoki Komitet Planowania Cywilnego na Sytuacje Nadzwyczajnych Zagrożeń (Senior Civil Emergency Planning Commitee - Scpc) obejmuje:

- Przewodniczącego – Sekretarza Generalnego;
- Stałego przewodniczącego – Asystenta Sekretarza Generalnego (SILCEP) będącego jednocześnie dyrektorem Dyrektoriatu CEP;



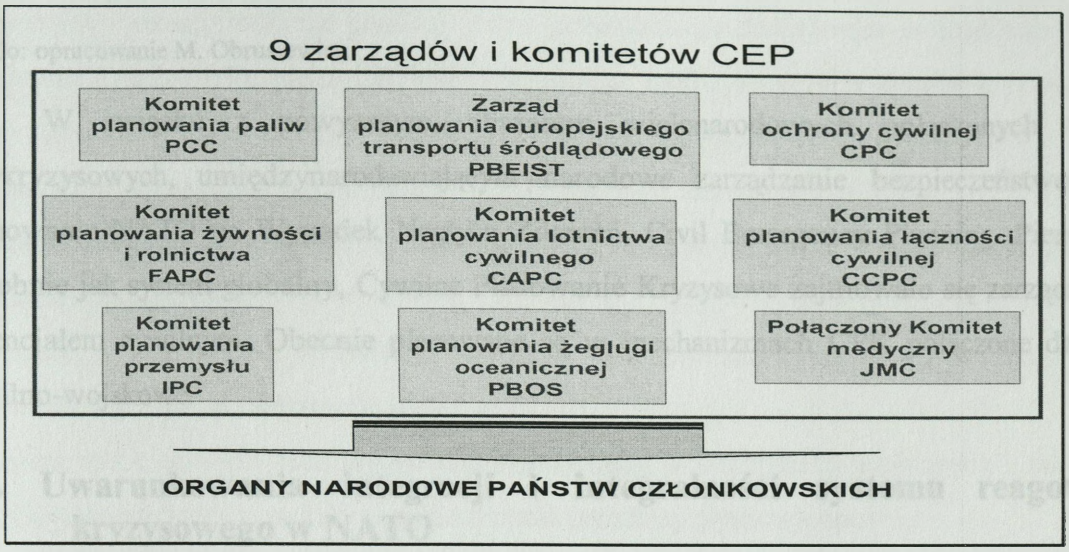
Rys 16 Miejsce SCEPC w strukturach Sztabu Międzynarodowego NATO

Źródło: Materiał powielony NATO

Głównymi elementami podległymi SCEPC są: Zarząd Bezpieczeństwa, Inwestycji i Planowania Logistycznego, Dyrektoriat Planowania Cywilnego oraz 9 komitetów i zarządów merytorycznych. Owych 9 komitetów reprezentuje 9 różnych działów planowania przedsięwzięć cywilnych w NATO na rzecz osiągnięcia odpowiedniego poziomu planowania cywilnego (rys17).[206]

- Funkcje – koordynacyjną, doradczą /NAC/ w sprawach cywilnego planowania w sytuacjach kryzysowych i pomocy na wypadek katastrof, dyrektywną w sprawach CEP i funkcjonowania zarządów i komitetów ds. planowania;
- Przedstawicieli państw mających kompetencje koordynowania cywilnych działań w nagłych zagrożeniach kryzysowych /z przedstawicielstwa narodowego/
- Podległe struktury – 9 zarządów i komitetów CEP
- Współdziałanie z: Zarządem /Division of Security investment, Logistics and Civil Emergency Planning/, Dyrektoriatem CEP, Sekretariatem /NAC, PLC, NUC, MCG, DPC, NPG, PdP/

[206] Gotowość cywilna oznacza stan zorganizowania sektora cywilnego na rzecz podjęcia niezbędnych działań w czasie zagrożenia klęską, katastrofą lub wojną.

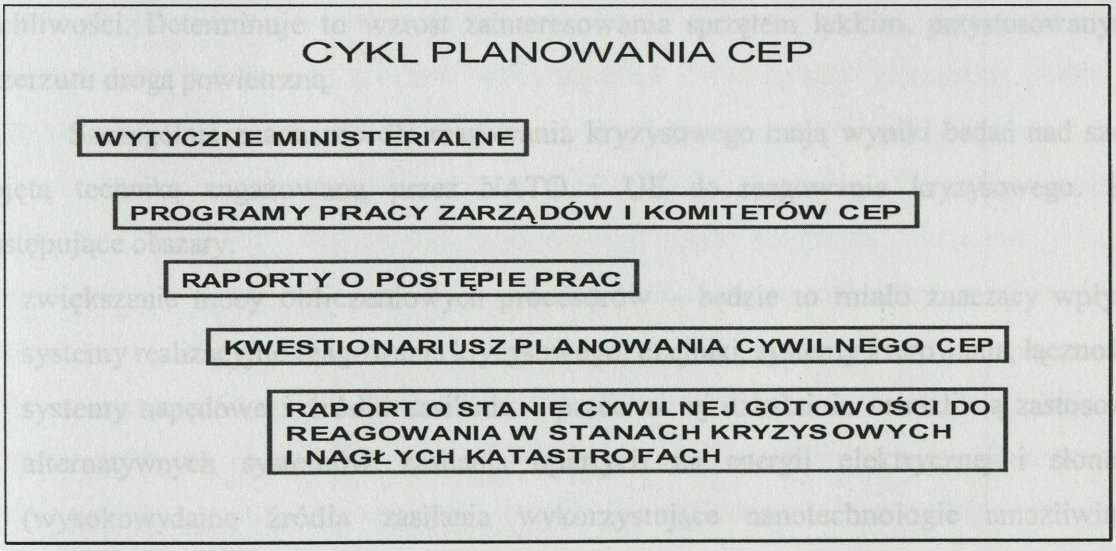


Rys.17 Komitety funkcjonalno-organizacyjne.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiału powielonego NATO

Ważnym elementem Planowania Cywilnego jest Centrum Koordynacji Reagowania w Sytuacji Katastrof.[207]

Cykl planowania działań antykryzysowych jest podobny do planowania operacyjnego NATO i składa się z 5 faz (rys18)



Rys 18 Fazy planowania działań antykryzysowych CEP.

[207] Centrum Koordynacji Reagowania w Sytuacji Katastrof (Euro-Atlantic Disaster Response Co-Ordination Centra EADCC) utworzone 29 maja 1998 podlega Dyrektorowi Dyrektoriatu CEP. Słada się ono z: Sztabu z Dyrektoriatu CEP i państw partnerskich; Służby łącznikowej z ONZ (odbywa przy tym konsusltacje z UNOCHA, EAPC).Centrum Koordynacji Reagowania w Sytuacji Katastrof pełni funkcję koordynacyjną, konsultacyjną, edukacyjną, prawną. Organizuje ćwiczenia i szkolenia, kursy o tematyce pomocy w przypadku katastrof i podobnych problemach. Ponadto rozwija tzw. Euroatlantycką Jednostkę ds. Odpowiedzi Katastrofą (Euro-atlantic Disaster Response Unit), które jest organem niestałym, złożonym z personelu i wyposażenia zarezerwowanego przez państwa w przypadku konieczności podjęcia działań /reakcji, odpowiedzi/ na żądanie innego państwa na wypadek nagłych katastrof

Źródło: opracowanie M. Obrusiewicz

W związku z powyższym, obszarem wielonarodowych połączonych działań antykryzysowych, umiędzynarodawiającym narodowe zarządzanie bezpieczeństwem jest Planowanie NATO na Wypadek Nagłych Zdarzeń, Civil Emergency Planning. Pierwotnie, podobnie jak system globalny, Cywilne Planowanie Kryzysowe zajmowało się zarządzaniem potencjałem cywilnym. Obecnie planowane są w mechanizmach CPK połączone działania cywilno-wojskowe.

6.2. Uwarunkowania integracji i integralności systemu reagowania kryzysowego w NATO

Osiąganie przez NATO zdolności do prowadzenia reagowania kryzysowego stanowi przedmiot szczególnej uwagi kierowniczych gremiów wojskowo-politycznych Sojuszu. W systemie reagowania kryzysowego szczególne znaczenie będzie miało dysponowanie adekwatnymi narzędziami i potencjałem reagowania i działania. Prognozując kierunki rozwoju tegoż wyposażenia można spodziewać się wprowadzania sprzętu o znacznie ruchliwości. Determinuje to wzrost zainteresowania sprzętem lekkim, przystosowanym do przerzutu drogą powietrzną.

Szczególnie znaczenie dla reagowania kryzysowego mają wyniki badań nad szeroko pojętą techniką angażowaną przez NATO i UE do reagowania kryzysowego. Są to następujące obszary:

- zwiększanie mocy obliczeniowych procesorów – będzie to miało znaczący wpływ na systemy realizacyjne reagowania kryzysowego, czujniki, systemy kierowania, łączności;
- systemy napędowe i źródła zasilania – prace w tej dziedzinie umożliwią zastosowanie alternatywnych systemów zasilania opartych na energii elektrycznej i słonecznej (wysokowydajne źródła zasilania wykorzystujące nanotechnologie umożliwią np. zastosowanie miniaturowych UAV);
- bionika – obejmująca bezpośrednie i pośrednie wspomaganie mózgu człowieka i jego zmysłów;
- sztuczna inteligencja – do 2025 roku maszyny będą w stanie zbierać informację z otaczającego je otoczenia, a także na tej podstawie dokonywać „inteligentnych" ocen, w tym opartych na szacunku ryzyka (będzie to miało szczególne znaczenie dla systemów rozpoznania oraz wojskowych systemów wspomagania podejmowania decyzji);

- genetyka – rozszyfrowanie genomu (kodu genetycznego zapisanego w strukturze DNA człowieka) człowieka może być wykorzystane do celów tworzenia stanów kryzysowych lub terroryzmu genetycznego skierowanego np. na źródła żywności (będzie to wymagało prac mających na celu zabezpieczenie przed tego typu akcjami);
- nanotechnologie – umożliwią miniaturyzację czujników oraz innych urządzeń (np. układów napędowych).

Pojawienie się nowych technologii wpłynie na problematykę systemu reagowania kryzysowego w wielu dziedzinach, w tym m.in.:

- zastosowanie nowych technologii wymusi zmiany w doktrynach wojennych i takie ich dostosowanie, które umożliwi uzyskanie maksymalnej asymetryczności;
- prace badawczo-wdrożeniowe będą nastawione również na rozwój przyszłościowych technologii z zamiarem osiągnięcia asymetryczności tylko w pewnych wybranych dziedzinach (dotyczy to zwłaszcza państw, które nie są w stanie finansować badań we wszystkich obszarach nauki i techniki);
- maksymalnie będą wykorzystywane istniejące już rozwiązania i technologie opracowane w sektorze cywilnym oraz w innych krajach, przede wszystkim w Stanach Zjednoczonych (m.in. poprzez rozwój współpracy i kooperacji);
- wzrosną wymagania w zakresie wykształcenia i fachowości personelu naukowego pracującego na potrzeby obronności.

Amerykańskie opracowanie - Joint Vision'2020 potwierdza kierunek zachodzącej transformacji zdolności reagowania kryzysowego oraz podkreśla znaczenie dalszego eksperymentowania, ćwiczeń, analiz i myślenia koncepcyjnego, zwłaszcza w sferze działań informacyjnych, połączonego i systemowego kierowania reagowaniem kryzysowym oraz działań międzynarodowych i interagencyjnych. Wizja podkreśla ważność technologii oraz innowacji technicznych w USA oraz NATO. Jednocześnie wskazuje na to, że innowacjom technologicznym muszą towarzyszyć innowacje intelektualne, prowadzące do zmian w organizacji. Tylko wtedy będzie można wykorzystać całkowity potencjał reagowania kryzysowego. Taka wizja zależy od umiejętności, doświadczenia i szkolenia ludzi, obejmując całość potencjału oraz ich przywódców. Główne zmiany wymagane dla działania w zaprezentowanym obrazie mogą zostać osiągnięte tylko poprzez rekrutacje i wpajanie odwagi, determinacji zapewniających to, że SZ będą wiarygodne w okresie pokoju, odgrywające kluczową rolę w okresie wojny i niezrównane w każdej formie konfliktu.

Analizując stan zaawansowania procesu reformy reagowania kryzysowego Niemiec można ocenić, że jest ona konsekwentnie realizowana, mogąc stanowić przykład dla innych,

europejskich państw NATO. Celem jest przygotowanie potencjału państwa pod względem liczebności, struktury, uzbrojenia i wyposażenia do najbardziej prawdopodobnych działań antykryzysowych, czyli udziału w operacjach zapobiegających oraz zwalczających stany kryzysowe - w celu ochrony kraju i sojuszu oraz wypełnieniu zobowiązań międzynarodowych. Kolejny cel reformy to stworzenie potencjału zdolnego do skutecznej współpracy z partnerami NATO, UE, ONZ i OBWE, oraz możliwie w największym stopniu zeuropeizować politykę bezpieczeństwa.

Można przypuszczać, że w przyszłości, szczególną rolę w dziedzinie przygotowywania NATO do reagowania kryzysowego odgrywał będzie program koncepcji, rozwoju i eksperymentowania (NATO CDE). Polska dotychczas nie angażowała się we współpracę merytoryczną realizowaną w jego w ramach. Stąd zorganizowanie konferencji w Warszawie stworzyło warunki, zarówno dla przedstawicieli instytucji wojskowych i cywilnych, do bliższego zapoznania się z tematyką prac CDE i nawiązania kontaktów roboczych. Ich szeroki zakres tematyczny daje możliwość zaangażowania się w proces CDE polskich placówek naukowo-badawczych oraz ośrodków przemysłu zbrojeniowego.[208]

6.3. Planowanie w integracji i integralności systemu reagowania kryzysowego

Obszar problemowy kompatybilności systemu reagowania kryzysowego RP ze strukturami ponad narodowymi NATO i UE ukierunkowany jest na procedury i narzędzia planowania stosowane podczas przygotowywania działań reagowania kryzysowego w warunkach deficytu czas i zmienności otoczenia. Ewolucja zagrożeń w obszarze bezpieczeństwa narodowego, rozpatrywanego przez pryzmat przynależności do NATO, sprawiła, iż planowanie reagowania kryzysowego jest obecnie nie tylko procesem przewidywania, organizowania i przygotowania potencjału cywilnego i wojskowego, ale również prawdziwym narzędziem zarządzania kryzysowego. Elastyczne planowanie jest wymogiem skutecznego reagowania na niespodziewane zagrożenia pokoju i bezpieczeństwa. Jego fundament stanowi strategiczna koncepcji działania, przyjęta przez kierownicze gremia polityczne NATO i państw do niego należących.

Planowanie jest swoistym rodzajem podejmowania decyzji. Jednak nie oznacza to, iż każde podejmowanie decyzji jest planowaniem. Istotne jest, zatem wskazanie cech, wyróżniających planowanie reagowania kryzysowego spośród innych, procesów

[208] R. Wróblewski (red), Operacje reagowania kryzysowego, Warszawa AON 2002, s. 87-103.

decyzyjnych. Planowanie jest podejmowaniem decyzji o tym, jak reagować w przyszłości. Zmusza państwa członkowskie do wymiaru kompatybilnośći w systemie organizacji międzynarodowej. Ma ono miejsce wówczas, gdy osiągnięcie oczekiwanego stanu w przyszłości zależy od zbioru powiązanych, współzależnych decyzji, tworzących system. Zbiór decyzji stanowi pewien system, jeśli efekt każdej decyzji tego zbioru przejawiający się w odnośnym wyniku zależy co najmniej od jednej, innej decyzji tego zbioru. Niektóre z tych decyzji są złożone, inne proste. Zasadnicza złożoność planowania wynika jednak bardziej z współzależności decyzji, aniżeli z samych rozstrzygnięć jako takich[209]. Zbiory decyzji wymagające planowania mają następujące ważne cechy. Są nazbyt rozległe, by zrealizować je jednocześnie. Jest to powodem dzielenia planowania na etapy lub fazy, które są realizowane albo kolejno przez jeden organ podejmujący decyzje, albo jednocześnie przez kilka instytucji, bądź też w określonej kombinacji działań kolejnych i równoległych. Planowanie trzeba więc, podzielić na etapy, co oznacza, że powinno ono być także planowane[210].

Zbiór niezbędnych decyzji nie może być podzielony na autonomiczne mniejsze zbiory. Problemu planistycznego nie można, więc podzielić na samodzielne mniejsze problemy planistyczne. Muszą one być z sobą powiązane. Oznacza to, że decyzje powzięte w początkowym stadium procesu planowania muszą być brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji w dalszym stadium tego procesu, i że wcześniejsze decyzje należy rewidować w świetle powziętych później decyzji, związanych z rozwojem sytuacji. Dlatego trzeba planować, zanim zajdzie potrzeba działania[211].

Planowanie jest procesem nastawionym na stworzenie jednego lub więcej przyszłych stanów systemu, które są pożądane, lecz nie można się spodziewać, aby urzeczywistniły się one bez podjęcia jakiegoś działania. Szczególną cechą planowania w warunkach kryzysu jest dążenie do opracowania planów w ostrych ograniczeniach czasowych, wynikających z dynamiki i zakresu rozwoju kryzysu[212]. Według R.L. Ackoffa planowanie jest *„procesem obejmującym podejmowanie i ocenianie poszczególnych decyzji należących do powiązanego*

---

[209] Ackoff R.L. Zasady planowania w korporacjach. PWE, Warszawa 1973. s. 21.

[210] Tamże. s. 22.

[211] Według A. Ackoffa, te dwie systemowe cechy planowania uzasadniają jego procesualny charakter. Planowanie nie jest czynnością jednorazową i nie posiada naturalnego zakończenia ani punktu końcowego. Jest to proces, który zbliża się do „rozwiązania", ale z reguły nigdy go nie osiąga, z dwóch przyczyn. Po pierwsze, nie ma ograniczeń w zakresie możliwych weryfikacji poprzednich decyzji. Jednakże fakt iż, w pewnym momencie występuje potrzeba działania, pociąga za sobą konieczność zatrzymania się przy tym, co się wówczas ma. Po drugie, zarówno sam przedmiot planowania, jak i jego otoczenie ulegają zmianom w czasie procesu planowania i dlatego trudno jest uwzględniać te wszystkie zmiany. Jest to ważna przyczyna potrzeby ciągłego aktualizowania i rekonstruowania planu. Tamże s. 22, 30.

[212] Wróblewski R. Planowanie strategiczne SZ i ich działania w konfliktach zbrojnych. cz. II. AON, Warszawa 1998. s. 101.

z sobą zbioru, zanim zajdzie potrzeba działania, w sytuacji, w której panuje przekonanie, że bez podjęcia działania nie jest prawdopodobne, aby mogła się urzeczywistnić pożądana przyszła sytuacja"[213]. Zatem, planowanie nie daje gwarancji pomyślnego wyniku działań podejmowanych w sytuacji zaistnienia kryzysu, ale zwiększa prawdopodobieństwo uzyskania pomyślnego wyniku.

Planowanie dzieli się często na taktyczne i strategiczne, ale rzadko podział ten jest klarowny. E. Frenkiel i A. Klasik proponują wykorzystać do określenia cech planowania strategicznego analizę: podmiotu, obiektu oraz procedur i technik planowania strategicznego.[214] Najważniejszymi atrybutami podmiotu planowania strategicznego są: autonomia decyzyjna, uspołecznienie procesu podejmowania najważniejszych oraz kreatywność. Obiekt planowania strategicznego, pojmowany jest jako system złożony z organizacji i jej specyficznego otoczenia, przy czym planowanie skupione jest na zdarzeniach i procesach zachodzących wewnątrz całej organizacji i na zewnątrz. Ma ono wobec tego charakter interaktywny i globalny. Warsztat planisty czyli narzędzia i procedury planowania strategicznego powiązane są ściśle z wspomnianymi wcześniej atrybutami podmiotu i cechami obiektu planowania i służą rozpoznaniu i diagnozie dysfunkcji konfliktów między organizacją a jej otoczeniem na tle różnorodnych układów odniesienia[215].

Im bardziej długotrwałe są skutki planu i im trudniej je odwrócić, tym bardziej jest ono strategiczne. Planowanie strategiczne zajmuje się, zatem decyzjami pociągającymi za sobą skutki trwałe, trudne do odwrócenia. Jest ono planowaniem długookresowym. Natomiast planowanie taktyczne jest planowaniem na krótką metę. Ale „długi" i „krótki" są określeniami względnymi i dlatego tak samo rzecz się ma z określeniami „strategiczny" i „taktyczny". Ogólnie rzecz ujmując, planowanie strategiczne zajmuje się najdłuższym okresem, jaki warto brać pod uwagę, a planowanie taktyczne zajmuje się najkrótszym okresem godnym rozważenia oraz wyborem środków do osiągnięcia konkretnych celów. Z reguły cele wytyczane są na wyższym szczeblu organizacyjnym. Formułowanie celów jak i wybór środków, za pomocą, których mają one być osiągnięte jest domeną planowania strategicznego. Jest, więc ono nastawione zarówno na cele, jak i na środki. Jednakże „środki" i „cele" są, według cytowanego wcześniej R.L. Ackoffa, również pojęciami względnymi. Planowanie działań zbrojnych na szczeblach strategicznym polega na ustaleniu celów działania oraz pozyskania sił i środków do ich osiągnięcia. Na szczeblu operacyjnym

[213] Ackoff R.L. Zasady planowania... Wyd cit. s. 23.
[214] Planowanie strategiczne. Red. A. Klasik. Warszawa: PWE 1993. s. 10.
[215] Planowanie strategiczne. Red. A. Klasik. Warszawa: PWE 1993. s. 13.

głównym problemem planistycznym jest sposób osiągnięcia celów, a na szczeblach taktycznych planuje się bieżącą realizację zadań.

Zakładając, że planowanie jest procesem ciągłym, żaden plan nie jest nigdy ostateczny, lecz zawsze podlega rewizjom. W konkluzji, plan nie jest końcowym produktem procesu planowania, a raczej tymczasowym podsumowaniem. Plan jest zapisem złożonego zbioru wzajemnie na siebie oddziałujących decyzji, który można podzielić na części wieloma różnymi sposobami. Różni planiści preferują różne sposoby podziału decyzji, które należy podejmować. Jak długo bierze się pod uwagę wszystkie istotne decyzje, te różne sposoby podziału planu na części są w dużej mierze pochodną określonych preferencji lub stylu planowania. Kolejność części planu, nie stanowi kolejności, w jakiej powinny one być realizowane. R.L. Ackoff proponuje, aby poszczególne części planu obejmowały[216]: Ogólne cele: wyszczególnienie konkretnych celów i zadań reagowania kryzysowego. Środki: wybór zasad postępowania, programów, procedur i praktyk, za pomocą, których należy dążyć do realizacji celów i zadań. Zasoby: określenie rodzaju i ilości potrzebnych zasobów, sposobu ich wytworzenia lub nabycia, oraz ich podziału między poszczególne kierunki działalności. Realizację: zaprojektowanie sposobów podejmowania decyzji i zorganizowanie ich tak, aby plan mógł być wykonany. Kontrolę: zaprojektowanie sposobów przewidywania lub wykrywania błędów i braków w planie, oraz zapobiegania im lub korygowania ich w sposób ciągły. Przy czym, nie każdy plan obejmuje wszystkie wymienione powyżej części, a ich występowanie i zakres są uwarunkowane potrzebami i możliwościami, które stanowią ogólne tło planowania.

Stosunkowo wysoki stopień ogólności celu działań antykryzysowych powoduje potrzebę jego dekompozycji na cele bardziej szczegółowe i proste. Dotyczy to głównie celów złożonych, które w reagowaniu kryzysowym będą występować powszechnie. Złożoność celu działania wyraża się w tym, że:

- ma charakter całościowy (czyli złożoność tkwi w jego podzielności na cele cząstkowe);
- obejmuje swym zakresem zwykle kilka celów całościowych będących celami końcowymi;
- pozwala w zbiorze celów całościowych - jeśli się przyjmuje określone kryteria - dokonać hierarchicznego ich ustawienia.

Po uświadomieniu sobie celu złożonego następuje wyodrębnienie z jego zakresu: celu głównego i celów ubocznych (dodatkowych), które powinny ulec dalszemu podziałowi na cele cząstkowe. Wyróżniając cel główny, a więc taki, do którego będzie dostosowany proces

[216] Ackoff R.L. Zasady planowania... Wyd cit. s. 25.

przygotowania działań oraz wyodrębnione cele dodatkowe, należałoby kierować się następującymi wskazówkami:

- cel główny traktować priorytetowo;
- cel dodatkowy traktować jako posiadany stan rzeczy lub zdarzeń, ale taki, dla którego nie podejmowano by działań.

Analiza celu działania sprowadza się do sformułowania tego, co chce się osiągnąć w danej operacji lub walce. Tak więc, oprócz spełnienia wyżej omówionych warunków, precyzowanie celu działań powinno być również oparte na strategicznej analizie i ocenie sytuacji oraz na prognozie przyszłego rozwoju sytuacji.

W reagowaniu kryzysowym osiągnięcie celu zawsze wiąże się z pokonywaniem przeszkód, które są dziełem przeciwnika i przyrody. Elementy te mają różne znaczenie i w różnym stopniu przeciwstawiają się osiągnięciu celu. Zazwyczaj jeden z nich ma decydujące znaczenie i ten element zwie się punktem ciężkości reagowania kryzysowego. W związku z tym, punktem ciężkości reagowania kryzysowego jest najważniejszy, podstawowy element systemu lub własny, którego obezwładnienie, bądź zakłócenie funkcjonowania pozbawia możliwości sprawnego działania. Zatem to, co najistotniejsze, to, co decyduje o osiągnięciu celu działań antykryzysowych, musi być również przedmiotem rozważań w analizie zadania. Punktem ciężkości reagowania kryzysowego mogą być różne jej składniki. W jednym wypadku może być to na przykład obezwładnienie systemu kierowania państwem, w innym zaś — niedopuszczenie do uderzeń na własne terytorium.

Realizacja wyżej omówionych procesów służy do określenia przedsięwzięć, które zapewnią sprawne przygotowanie i przebieg reagowania kryzysowego. Dobre wyniki planowania można osiągnąć miedzy innymi przez zastosowanie współczesnych technik organizatorskich[217] takich jak: obserwacja i rejestracja bezpośrednia kryzysu oraz krytyczna ocena i analiza, z technik optymalizujących i prognostycznych mogą być zastosowane - analiza wartości, modelowanie, symulacja i analizy sieciowe, a z grupy technik planowania - projektowanie przebiegu wykonania zadań. Ustalając cele działania podległym siłom i środkom oraz możliwości ich osiągnięcia należy brać pod uwagę:

- siły i środki potrzebne (niezbędne) do ich realizacji;
- strukturę rzeczową działania, czyli sił i środki;
- strukturę czasowo-przestrzenną działania.

---

[217] Szczegółowe informacje na ten temat zawierają prace: Z. Mikołajczyk: Techniki organizatorskie. Warszawa 1977; K. Zimniewicz: Nauka o organizacji i zarządzaniu, Warszawa - Poznań 1984, s. 76-77. Szersze omówienie tej problematyki w: D. Hohn: Organizacja, metody i techniki kierowania, Wrocław 1978, s. 65—75.

Precyzowanie celów dla podległych sił i środków ma niezwykle ważne znaczenie przede wszystkim ze względu na racjonalność rzeczową przygotowywanych działań. Dlatego też w procesie tym należy uwzględnić następujące wymogi: jedność (w wypadku wielorakości celów - nie mogą być one sprzeczne), komunikatywność, ścisłość oraz osiągalność.

W reagowaniu kryzysowym wyróżnia się wiele ważnych przedsięwzięć, których istota wyraża się w dobieraniu i wzajemnej relacji elementów całości organizacyjnej, a więc tworzenie struktury całości organizacyjnej rozumianej w sposób statyczny.

Ustalanie sposobów osiągania celów, a więc działania powinno być wielowariantowe. Tworzenie wariantów przebiega z uwzględnieniem wcześniej sprecyzowanego celu głównego i celów pośrednich operacji. Należy przy tym ocenić i sprecyzować podstawowe elementy, jakie wyróżnia się w każdym działaniu: przeciwnik, siły i środki własne, sposoby ich użycia oraz warunki działania. Ocena każdego z tych elementów w działaniach zazwyczaj sugeruje, a nawet wręcz nakazuje, tworzenie wielu wariantów prowadzących do osiągnięcia założonego celu. Liczba możliwych kombinacji wzrasta niewspółmiernie, gdy się rozważy wszystkie elementy, części składowe operacji[218].

Niejednokrotnie w toku określania sposobu działania, czyli planowania działań w oparciu o analizę i ocenę aktualnej i przewidywanej sytuacji może okazać się, że cele, jakie chce się osiągnąć, w swoim pierwotnym sformułowaniu są nieosiągalne lub zbyt ostrożne (zaniżone). Wówczas należy powrócić do pierwszego etapu działania, a więc planowania i odpowiednio przeformułować cele. Jest to krok nadzwyczaj ważny w planowaniu operacji.

W pierwszym wypadku należałoby dostosować siły i środki do wymagań zapewniających osiągnięcie celu. Gdy jest to niemożliwe, zazwyczaj zmienia się go na mniej ambitny, ale realny. W rozważaniach tych należałoby także mieć na względzie potrzebę zachowania zdolności do działania, również po osiągnięciu celu. W drugim wypadku, gdyby sformułowane pierwotnie cele działań okazały się zaniżone, można by je zmienić i określić bardziej ambitnie lub odpowiednio zmniejszyć siły i środki.

Każde działanie, a szczególnie antykryzysowe pociąga za sobą ryzyko. Na stopień ryzyka wpływa wiele czynników. Do głównych można zaliczyć: cel działań; potencjał; uwarunkowania geostrategiczne i inne warunki prowadzenia działań antykryzysowych; jakość przewidywań; intuicję, itp. Część z tych składników daje się wyrazić konkretnymi wielkościami, zwykle w postaci liczbowej. Umożliwia to wykorzystywanie do ich określania

[218] S. Piotrowski. Planowanie działań zbrojnych. Wyd. cit.

metod i środków informatycznych. Jednym z narzędzi, służącym do określania środków podejmowanych w celu opanowania kryzysu, jest analiza systemowa, w której sytuacja kryzysowa to nic innego jak stan systemu, charakteryzujący się kulminacją zagrożeń.

W zależności od celu, któremu dana analiza ma służyć, za P. Sienkiewiczem i P. Górnym[219] można wyróżnić:

- analizę identyfikacyjną, której celem jest opis istotnych cech systemu oraz jego otoczenia z uwzględnieniem okoliczności i symptomów sytuacji kryzysowej;
- analizę problemową, ukierunkowaną na zidentyfikowanie i sparametryzowanie problemu generowanego przez daną sytuacje kryzysową;
- analizę diagnostyczną, prowadzoną celem określenia możliwych i prawdopodobnych zagrożeń systemu z uwzględnieniem jego słabych i mocnych stron;
- analizę prognostyczną, zmierzającą do określenia możliwych i prawdopodobnych scenariuszy rozwoju sytuacji kryzysowej;
- analizę efektywności, prowadzoną w celu określenia kryteriów efektywności systemu oraz oceny możliwych i prawdopodobnych wariantów zmiany sytuacji;
- analizę decyzyjną, której celem jest określenie zbiorów wariantów rozwiązania kryzysu oraz kryteriów oceny najlepszego z nich.[220]

Założenia planowania reagowania kryzysowego mogą być formułowane w oparciu o różne teorie. Dla zobrazowania różnic w podejściu do problematyki kryzysu przypomnijmy tylko dwie bardziej znane teorie: „hipotezy ciągłości" i „sytuacji nieciągłości". „Hipoteza ciągłości"[221] obejmuje swym zainteresowaniem skutki procesów kryzysowych, takich jak: zmiana ustroju, wojna domowa, wojna między państwami, wymiana elit politycznych, itp. Odnosi się ona do dynamiki procesów kryzysowych, z pominięciem przyczyn wyjaśniających etiologię kryzysów. Przedmiotem badań tej teorii, w odniesieniu do kryzysów polityczno-wojskowych, mogą być zmiany, którym ulegają struktury systemów społecznych pod wpływem zachodzących w nich mobilizacji[222]. Nacisk położony jest na analizowanie struktur i organizacji oraz działalność taktyczną aktorów kryzysu w celu zrozumienia logiki sytuacyjnej.

---

[219] Sienkiewicz P., Górny P., Analiza systemowa sytuacji kryzysowych. Zeszyty Naukowe AON nr 4 (45). Warszawa 2001.

[220] Tamże.

[221] Wróblewski R., Wprowadzenie do strategii wojskowej. Warszawa 1998. s. 152.

[222] „Mobilizacja – czynnik tworzący kryzys – oznacza zebranie zorganizowanie i wprowadzenie określonych zasobów w danym kierunku działania lub też sytuację, gdy dojdzie do wykonania posunięcia i to wyłącznie w kontekście konfliktowym" Źródło: R. Wróblewski. Wprowadzenie do strategii...wyd. cit. s. 153.

„Sytuacja nieciągłości"[223] dotyczy natomiast stanu, w którym organizacja znajdzie się poza granicami możliwości skutecznego działania w oparciu o posiadane informacje, a wartość planów (wynikająca z podstaw informacyjnych) jest adekwatna w stosunku do obszaru poznawalnej rzeczywistości. W układzie organizacja – otoczenie – relacje wzajemne – obiektem planowania i modyfikacji może być jedynie organizacja (państwo lub sojusz) i jej przetrwanie. Zatem w sytuacji niemożliwego do przewidzenia kryzysu, przetrwanie organizacji zależeć będzie od:

- precyzyjnego określenia ogólnych i specyficznych kryteriów przetrwania danej organizacji;
- wyboru modelu zarządzania taktycznego w świetle przyjętych kryteriów przetrwania;
- tworzenia i rozwijania zasobów strategicznych organizacji[224].

Sytuacje kryzysowe - jako jedna z dziedzin użycia potencjału cywilnego i wojskowego dotyczą wielu różnorodnych okoliczności, zarówno o charakterze konfliktowym jak i niekonfliktowym. Kryzysy o charakterze konfliktowym mogą przekształcić się w wojnę lokalną lub wojnę powszechną i planowanie użycia sił zbrojnych winno ten fakt uwzględniać. Zagrożenia mogą mieć charakter wewnętrzny lub zewnętrzny. Wewnętrzne dotyczą zagrożenia ustroju konstytucyjnego lub zagrożenia ładu i porządku publicznego państwa w skali wymagającej zdecydowanej reakcji sił porządkowych i sił zbrojnych[225]. Zewnętrzne związane są ze zobowiązaniami wynikającymi z przynależności państwa do systemu bezpieczeństwa kooperatywnego.

System planowania użycia potencjału RP, wynikający z naszego uczestnictwa w Sojuszu Północnoatlantyckim przewiduje planowanie samodzielne i wspólne (sojusznicze) w dwóch zasadniczych rodzajach warunków: normalnych (pokojowych) i kryzysowych. Przy czym planowanie użycia sił w ramach operacji reagowania kryzysowego staje się coraz bardziej istotne z uwagi na charakter zagrożeń interesów całości Sojuszu i każdego z państw członkowskich. Treścią tego planowania są zadania i formy użycia sił zbrojnych, wynikające z celów wspierania sojuszniczej i narodowej polityki reagowania na zaistniałe kryzysy polityczno-wojskowe.

Operacje prowadzone przez Sojusz, w tym również operacje reagowania kryzysowego mają charakter połączony. Jeżeli operację reagowania kryzysowego jak i inne operacje połączone potraktujemy, za autorami opracowania „Podstawy teorii połączonych działań sił

---

[223] C. Rutkowski. Obronność RP – przegląd strategiczny sytuacji bezpieczeństwa w XXI wieku. AON, Warszawa 2000. s. 51.
[224] Tamże, s. 54.
[225] Wróblewski R., Planowanie strategiczne SZ...wyd. cit. s. 89.

zbrojnych"[226], jako zorganizowane, sprawne działanie sił zbrojnych, to jej planowanie będzie pasmem czynności następczych wchodzących w skład czynu złożonego jakim jest zarządzanie operacją[227]. Jest ono, zatem tworzeniem instrumentów koordynacji, norm, planów, wytycznych, przekazywaniem ich uczestnikom operacji oraz kontrolą 228. Proces planowania w NATO oparty jest na czterech fundamentalnych zasadach:

- solidarności politycznej między państwami członkowskimi;
- współpracy i silnych więziach w realizacji wspólnych i indywidualnych interesów;
- podziale ról i odpowiedzialności za wzajemne zobowiązania;
- wspólnym wysiłku na rzecz utrzymania odpowiednich sił zbrojnych.

W ramach planowania operacji połączonych można wyróżnić trzy kategorie planowania: a) planowanie kampanii; b) planowanie operacji w warunkach normalnych (pokojowych); c) planowanie operacji w warunkach kryzysowych.[229]

W NATO występują dwie zasadnicze kategorie planowania operacyjnego: planowanie wyprzedzające (Advance Planning) oraz planowanie reagowania kryzysowego (Crisis Reaction Planning).

Pierwsza kategoria dotyczy zagrożeń, które mogą pojawić się w bliżej nieokreślonym czasie. Jest to skoordynowany i zatwierdzany proces inicjowania i opracowania wariantowych scenariuszy z uwzględnieniem przewidywanych potrzeb, sił i środków bez uwzględnienia czasu jako czynnika ograniczającego. Jego wynikiem mogą być plany alternatywne (Contingency Plan – COP), których sedno stanowią opcje planowania (Planning Situation) lub stałe plany obrony (Standing Defence Plan - SDP), które są odpowiedzią na konkretne zagrożenia bezpieczeństwa. Planowanie wyprzedzające realizowane jest w okresie pokoju w odpowiedzi na przewidywane potencjalne zagrożenia.

Planowanie w warunkach kryzysowych zmierza do opracowania planów i rozkazów dotyczących połączonych operacji wojskowych przy ostrych ograniczeniach czasowych w obliczu nieuchronnego kryzysu. Zwykle następuje ono po zakończeniu postępowania proceduralnego związanego z formułowaniem i udzieleniem odpowiedzi na problemy kryzysu. Obejmuje ono takie ramy czasowe, na jakie pozwala dany kryzys. Zawiera planowe rozwinięcie, użycie i wsparcie wydzielonych sił zbrojnych oraz zasobów, stanowiące reakcje

---

[226] M. Krauze i inni, Podstawy teorii połączonych działań sił zbrojnych. AON, Warszawa 2001. s. 66
[227] Tamże, s. 66.
[228] Tamże, s. 66.
[229] R. Wróblewski, Planowanie strategiczne SZ...wyd. cit. s. 97.

na sytuację mogącą doprowadzić do rozpoczęcia działań zbrojnych. W tym rodzaju planowania, planiści opierają swoje plany na istniejących warunkach.[230]

Przyszłe kryzysy nie muszą być i nie będą podobne do poprzednich. Każdy kryzys jest inny, ponieważ prowadzony jest w innych uwarunkowaniach wewnętrznych i zewnętrznych. Planowanie i przygotowanie przyszłych działań jest, więc niezwykle trudne i wymaga dużej elastyczności, a przede wszystkim zdolności dostosowawczych[231]. Nie da się przenosić wprost doświadczeń minionych kryzysów na kolejne działania antykryzysowe czy też kryzys, gdyż nowy nie przebiega według tego samego schematu. Należy, zatem przyjąć, że planowanie na podstawie doświadczeń opiera się również na hipotetycznych założeniach, a ewentualni przeciwnicy również wyciągnęli wnioski z minionych kryzysów[232].

Zmieniają się geopolityczne warunki działań oraz okoliczności wynikające z zagrożeń asymetrycznych. Do tych uwarunkowań dostosowywane są plany. Względnie stałe pozostają jedynie zasady, według których planowanie jest realizowane. Ich uniwersalność, znajomość i umiejętne elastyczne stosowanie w warunkach kryzysu pozostaje w danej rzeczywistości i czasie istotnym warunkiem powodzenia i sukcesu w planowaniu działań. Dlatego też w NATO, celem ułatwienia procesu planistycznego, została zaprojektowana i przyjęta odpowiednia architektura planowania operacyjnego.

Planowanie działań we wszystkich kategoriach zaangażowania Sojuszu umożliwiają zasady i procedury planowania operacyjnego NATO, zawarte w dokumencie MC 133/3- NATO's Operational Planning System. Wdaje się, że spośród wszystkich zasad najważniejsze są te, które mówią o zapewnieniu kontroli politycznej nad procesem planowania i aktywacji sił oraz stosowaniu takich samych struktur i procedur planowania do działań w ramach art. 5, wykraczających poza ten artykuł oraz takich, w których biorą udział państwa nie będące członkami NATO233. Zgodnie z Wytycznymi do planowania działań NATO (Guidelines for Operational Planning – GOP), dowódca przystępując do planowania, powinien uzmysłowić sobie potrzebę znalezienia odpowiedzi na cztery pytania[234]:

- Jakie warunki powinny zostać spełnione, aby osiągnąć strategiczne i operacyjne cele reagowania kryzysowego?
- Jaka sekwencja działań antykryzysowych będzie adekwatna do założonych celów?
- Jakie środki powinny zostać zastosowane, aby uzyskać zakładaną kolejność działań?

---

[230] R. Wróblewski, Planowanie strategiczne SZ...Wyd. cit. s. 100.
[231] M. Wiatr, R. Kwećka, Sztuka operacyjna lat dziewięćdziesiątych. AON, Warszawa 1998.
[232] Tamże.
[233] M. Krauze i inni. Podstawy teorii połączonych...wyd. cit. s. 72.
[234] Operations Planning Process (OPP), NACC/PFP, 1997. s. 1-1.

- Czy ryzyko zastosowania środków jest akceptowalne?

Planowanie reagowania kryzysowego ma charakter adaptowania organizacji, państwa, sojuszu do sytuacji kryzysowej. Według R.L. Ackoffa planowanie adaptatywne bazuje na trzech punktach programowych. Najważniejszym produktem planowania jest proces, a nie plan. Największe korzyści wynikają zatem z uczestniczenia w planowaniu a nie z skonsumowania produktu tego procesu. Głównym celem planowania jest stworzenie organizacji i systemu kierowania nią, które zminimalizują potrzebę planowania retrospektywnego (skierowanego na usuwanie efektów podjętych wcześniej błędnych decyzji), przez zmniejszenie możliwości występowania niedociągnięć w przyszłości. Przy czym nie powinny maleć zdolności organizacji do planowania prospektywnego.[235] Wiedzę o przyszłości można sklasyfikować według trzech rodzajów:

- pewność - planowana na zasadzie zobowiązującego zaangażowania;
- niepewność - planowana w warunkach wielorakich możliwości;
- niewiedza – planowana na zasadzie elastycznej reakcji[236].

Zasada zobowiązującego zaangażowania wykorzystywana jest w planowaniu, gdy są aspekty przyszłości, co do których ma się prawie pewność, że są nieuniknione lub niezmienne, takie jak: pory roku, przyrost naturalny, itp. Zasad ta stosowana jest w planowaniu długookresowym do „odkrywania nieuniknionego" i określania sposobu reagowania na nie.

Planowanie w warunkach wielorakich możliwości zakłada opracowanie planu na wszelką ewentualność.[237] Istotą tego typu planowania jest uwzględnianie każdej możliwości, aby w przypadku jej urzeczywistnienia, skrócić czas niezbędny na reakcję.[238]

Planowanie na zasadzie elastycznej reakcji jest nastawione na zaprojektowanie organizacji i systemu kierowania nią w taki sposób, aby uzyskać zdolność do szybkiego wykrywania odchyleń od oczekiwań i skutecznego reagowania, tzn. na zaplanowaniu systemu szybkiego reagowania. Planowanie adaptatywne wymaga od planistów doświadczenia i znajomości zachowania się zbiorowości.[239] Kryzys charakteryzuje się wielością niewiadomych i nieoczekiwanych zdarzeń, stąd najbardziej zaadaptowane do tej sytuacji, wydaje się być planowanie na zasadzie elastycznych reakcji.

---

[235] Tamże, s. 38.
[236] Tamże, s. 39.
[237] W terminologii NATO do tego rodzaju planowania używa się określenia: alternatywne (wariantowe).
[238] R.L. Ackoff, Zasady planowania... Wyd cit. s. 40.
239 Tamże, s. 45.

6.4. Powszechność wszechstronność, elastyczność systemu reagowania kryzysowego

Poszukując wspólnych elementów zarządzania kryzysowego, jego powszechności, wszechstronności, elastyczności należy określić parametry wspólne i uniwersalne dla formułowania strategii bezpieczeństwa. Parametry te wynikają z teorii i praktyki użycia całości lub części potencjału państwa do zwalczania negatywnych dla bezpieczeństwa zjawisk, procesów i zdarzeń. Można ich poszukiwać w teorii problemu. Wcześniej warto jest stwierdzić, że strategia, mimo iż doczekała się naukowych podstaw teoretycznych, nigdy nie przestała być sztuką praktyczną[240]. Strategia bezpieczeństwa narodowego, to jak słusznie określa R. Kuźniar: *„określanie priorytetów i dokonywanie trudnych wyborów"*[241]. Powyższa teza jest także fundamentem istoty zarządzania kryzysowego USA.[242] Priorytety zarządzania państwem w różnych stanach bezpieczeństwa, czy jak to się zwykło prościej określać zarządzaniem bezpieczeństwem, są różne w zależności od ideologii państwa, jego przynależności kulturowej, cywilizacyjnej, stopnia rozwoju demokratycznego, społecznego i ekonomicznego.

W środowisku międzynarodowym, z którym utożsamia się polityka Rzeczypospolitej Polskiej głównymi priorytetami są: ochrona życia i bezpieczeństwa obywateli tego państwa, w kraju i poza granicami; wzmacnianie suwerenności państwa, ochrona wartości, na których funkcjonuje i rozwija się państwo; integralność instytucjonalna i terytorialna państwa, rozwój potencjały państwa (strategia amerykańska nakazuje rozwój prosperity); rozwój dobrobytu obywateli (w strategii USA priorytet dookreślony mianem well-being).[243] Inne są priorytety rosyjskie. Konsolidują one myśl mocarstwową Federacji Rosyjskiej. Są nimi: scentralizowana i zarządzana przez państwo gospodarka; potęga wojenna Rosji; schierarchizowany i autorytarny system polityczny; mesjanistyczna rola Rosji; budowanie imperium drogą ekspansji jeśli nie terytorialnych to ekonomicznych. Powyższy przykład określania priorytetów zarządzania bezpieczeństwem państwa wskazuje, że dwa mocarstwa światowe mają wyraźnie odmienne priorytety. Badania tego stanu rzeczy, analiza źródeł i dokumentów strategii zarządzania i strategii bezpieczeństwa w wybranych państwach wskazuje na prawidłowości zróżnicowania priorytetów w zależności od kultury organizacyjnej państwa,

---

[240] M. Menkiszak, Czy Polska potrzebuje strategii państwowej, R. Kuźniar (red.), Między polityką a strategią, Warszawa FSM 1994, s. 35.

[241] R. Kuźnia, Założenia polityki bezpieczeństwa narodowego, w: R. Jakubczak (red.), Bezpieczeństwo narodowe polski w XXI wieku, Warszawa, Bellona, 2006, s. 162.

[242] A.A.Jordan, American National Security, Baltimore, London, s. 64.

[243] J.R.Cerami (red.), US Army War College Guide to Strategy, Carlisle PA USA, 1999, s. 16.

kultury bezpieczeństwa. Powyższa teza nakreśliła potrzebę kolejnych badań, w wyniku których państwa współczesnego świata można przyporządkować do określonych kategorii. Znając kategorie państwa można z dużym prawdopodobieństwem określić obecne i przyszłe priorytety zarządzania bezpieczeństwem. Można przewidzieć relacje wzajemne pomiędzy elementami strategii bezpieczeństwa jakimi są: racja stanu, interesy narodowe, cele strategiczne, narzędzia oraz sposób użycia przez państwo tego narzędzia. Od strony badacza i analityka, można też określić stopień ryzyka, jaki towarzyszy procesowi decyzyjnemu w kierowaniu, zarządzaniu bezpieczeństwem państwa. Jest to istotne ze względów czysto praktycznych. Wiedza powyższa pozwala na projektowanie oddziaływań i współzależności pomiędzy państwami i ich systemami reagowania kryzysowego a ściślej zarządzania kryzysowego.

Istotą zarządzania kryzysowego, jako podsystemu zarządzania bezpieczeństwem i obszaru wynikającego z woli strategii bezpieczeństwa jest triada: pożądanych efektów końcowych (ends lub endstates); narzędzi, zasobów, możliwości (means) oraz sposobów wykorzystania i użycia tychże (ways). Powyższy model funkcjonuje w większości rozwiniętych państw demokratycznych. Wykreowany został przez strategię USA, lecz jest tożsamy również w Wielkiej Brytanii, Niemczech i innych państwach NATO.[244] Przeprowadzone badania porównawcze praktycznego zastosowania powyższego modelu w historycznie rozwiniętych państwach demokratycznych (USA, Wielka Brytania, Francja, Kanada) wskazują, iż zdolności zastosowania ends, means oraz ways pozostają w ścisłych relacjach z ideologią państwa, jego cywilną kontrolą nad siłami potencjału państwa (głównie siłami zbrojnymi, lecz nie tylko) oraz profesjonalizmem osób zarządzających bezpieczeństwem. Tezę tę weryfikuje pozytywnie w swym dziele „The soldier and the state" S. Hantington.[245] Taki tok stawiania problemów, rozwiązywania ich poprzez określanie hipotez i ich weryfikacja prowadzi do wyjaśnienia, iż różne koncepcje zarządzania bezpieczeństwem, występujące nawet w jednej grupie państw (np. sojuszników NATO) są często tymi samymi lecz nie takimi samymi. Widoczne jest to szczególnie w sojuszach i koalicjach. Pomimo tych samych wartości ideologicznych, budowaniu narodowych systemów bezpieczeństwa jako podsystemów głównego sojuszniczego systemu (np. NATO), praktyczny, pragmatyczny wymiar i jakość zarządzania bezpieczeństwem państwa jest różna. Jeżeli różnicom jakościowym zarządzania bezpieczeństwem towarzyszą: tożsama ideologia państwa, podobnie realizowana cywilna kontrola nas siłą państwa, to czynnikiem

[244] Ibidem. s. 11.
[245] S. Hantington, The soldier and the state,

różnicującym może być tylko profesjonalizm zarządzających i decydentów. Wyraźny jest czynnik ludzki w kształtowaniu zarządzania bezpieczeństwem. Ocena tego czynnika zależna jest od wielu czynników. Badania tego czynnika w młodych demokracjach (Węgry, Słowacja, Czechy, Słowenia) pozwalają wytłumaczyć opisywane zjawisko.

Wykształcenie decydentów i operacyjnego personelu w zarządzaniu kryzysowym kształtuje się średnio w wymienionych państwach na poziomach: wyższe – 82%, zagraniczne w tym w USA – 35%, doświadczenie w zarządzaniu strategicznym – 38%.[246] Poszukiwania odpowiedzi na pytanie jakie są przyczyny niskiego poziomu profesjonalizmu osób zarządzających bezpieczeństwem państwa nakierowały zespół badawczy, poprzez badania ankietowe oraz weryfikowane tezy badaczy AON w zakresie przywództwa.[247] W przypadku zarządzania bezpieczeństwem narodowym obszarem badanym było przywództwo strategiczne (strategic leadersheep). Wyniki badań oraz ankiet objaśniają i diagnozują stan rzeczy w państwach o krótkim doświadczeniu demokratycznym i rozwijających się. Z 78% odpowiedzi i wypowiedzi wnioskowano, iż osoby ankietowane rozumieją przywództwo za nowoczesny wymiar kierowania, zarządzania (również dowodzenia). Częste były wypowiedzi przeciwstawiające klasyczne zarządzanie w sformułowaniu „idźcie i zróbcie" nowoczesnemu zawołaniu przywódczemu „chodźmy i zróbmy". Studiowanie teorii i źródeł przywództwa strategicznego wyjaśnia, że istotą procesów przewodzenia na poziomie zarządzania państwem jest utrzymanie relacji między wolą polityczną państwa a możliwościami i umiejętnościami narzędzi i zasobów strategicznych.

Studia przypadków w państwach europejskich, które weszły na drogę demokracji po 1989 r. wskazują, iż kierujący (władający) narzędziem strategicznym (instytucja, zespół zadaniowy, zakład), po otrzymaniu i zrozumieniu woli politycznej państwa w zakresie wykorzystania tego narzędzia w polityce bezpieczeństwa, pierwej poszukiwał korelacji z interesami narzędzia (instytucji, zakładu) a nie korelacji narzędzia z interesami państwa. Niewłaściwy stosunek zarządzających do polityki, decyzji politycznych, celów strategicznych, interesów narodowych i racji stanu, jest jakże często domeną nieporozumień i porażek.[248] Sprawność zarządzania bezpieczeństwem osiąga się w starych demokracjach, poprzez poszukiwanie sposobów działania (ways) adekwatnych narzędziu do osiągnięcia zadanego wolą polityczną celu strategicznego bezpieczeństwa. Z kolei decydenci polityczni

[246] M.E. Bron, Grave New Word, Security Challenges In the 21st Century, Washington USA, 2003, s. s. 133. Oraz materiały własne z badań nad relacjami cywilno-wojskowymi prowadzone w Polsce i USA w latach 2000-2006.
[247] Dorobek L.Kanarskiego, P. Gawliczka.....
[248] Strategic Leadersheep Primer,

poprzez cele strategiczne chronią interesy narodowe wskazane na fundamencie racji stanu i wartości aksjologicznych państwa i systemu państw.

Badania zarządzania kryzysowego wykazały, iż w procesie określania i konstruowania systemów zarządzania, decydenci wspierani są przez ekspertów skupionych w wyspecjalizowanych instytucjach rządowych, pozarządowych i agencjach państwowych. W procesie przekształcania teorii strategii i zarządzania strategicznego w realny system zarządzania kryzysowego ogromną rolę spełniają uczelnie wyższe.

Od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku, prowadzone są w wielu uczelniach Polski badania nad bezpieczeństwem narodowym. Mają one wąski lub specjalistyczny charakter. Prowadzone są poprzez pryzmat polityki zagranicznej państwa, stosunków politycznych, gospodarczych, społecznych. Lista uczelni wyspecjalizowanych byłaby długa. Można przyjąć, że jedyna uczelnią podejmującą szerokie i kompleksowe badania nad bezpieczeństwem narodowym i reagowaniem kryzysowym państwa jest Akademia Obrony Narodowej. Od kilkunastu lat podejmowane są problemy badawcze w zakresie strategii bezpieczeństwa i strategii obronności i zarządzania systemem i podsystemami bezpieczeństwa narodowego oraz reagowania kryzysowego. Nowa era XXI wieku przynosi nowe podejście do zagrożeń bezpieczeństwa. Potrzebne są dalsze badania, choćby w obszarze strategii użycia i działania połączonych potencjałów cywilnych i wojskowych. Istotne są wieloaspektowe badania czynników kształtujących strategię bezpieczeństwa. Decydenci i dowódcy oczekiwać będą ekspertyz w zakresie analizy stanów kryzysowych i konfliktów zbrojnych. Wreszcie użyteczne mogą okazać się badania w zakresie tworzenia narzędzia, jakim mogłaby być procedura w rodzaju analizy strategicznej w połączonych działaniach antykryzysowych, przeciwdziałaniu konfliktom zbrojnych lub operacjach sojuszniczych. Pole, wymiar i przestrzeń badań okazują się być niezmiernie szerokie. Tym szersze im większe będzie zaangażowanie Polski i polityki bezpieczeństwa w działania wielonarodowe. Procesy globalne wikłają Polskę dodatkowo we współzależności międzynarodowego zarządzania kryzysowego oraz zarządzania bezpieczeństwem nie tylko narodowym, ale i międzynarodowym. Stąd analizy porównawcze, w rodzaju realizacji zadania badawczego, którego wyniki opisuje niniejszy rozdział, będą przydatne dla określenia modelowego konceptu zarządzania bezpieczeństwem narodowym RP. Obejmować powinien rozwiązywanie problemów sytuacji kryzysowych. "Konsumentami" rozwiązań badawczych powinny być cywilne instytucje państwowe i wojskowe.

Reasumując można uogólnić, że cele, metody i formy badań światowych ośrodków naukowych są zbieżne. Pełnią one rolę ośrodków badawczych, informacyjnych i są forum

spotkań i dyskusji. Instytucje naukowe prowadzą programy badawcze dotyczące (między innymi) bezpieczeństwa narodowego, międzynarodowego, kształtowania strategii bezpieczeństwa. Sporządzają też analizy i prognozy rozwoju sytuacji w poszczególnych państwach i regionach świata. Instytucje te nie formułują koncepcji strategicznych i nie opracowują strategii bezpieczeństwa. Tym bardziej nie partycypują w zarządzaniu kryzysowym. Dostarczają jedynie informacji, które wpływają na wypracowanie koncepcji państwa i zarządzania strategicznego[249]. Specjalizują się w metodycznym przenikaniu przez "szum informacyjny", selekcjonują i przetwarzają informację i wyjaśniają zawarte w niej dane i wiadomości. W ten sposób wspierają procesy decyzyjne dotyczące zarządzania państwem w stanach bezpieczeństwa.[250] W podejmowaniu decyzji w zakresie kształtowania strategii bezpieczeństwa bierze się pod uwagę długofalowe i długotrwałe studia ośrodków naukowych. Instytucje naukowe są integralnym elementem w kształtowaniu podstaw zarządzania strategicznego bezpieczeństwem.

Analizując prace badawcze ośrodków zagranicznych (amerykańskie i brytyjskie) i dotychczasowe wyniki badań AON można określić wstępny zbiór elementów składowych zarządzania kryzysowego. Można rozpocząć od wskazania na podstawy wartościujące tego zbioru, którymi są:

- fundamentalny zespół wartości,
- normy moralne,
- fundamentalne cele państwa,
- akceptowalne imperatywy politycznego działania, jako wypadkowej interesu narodowego i racji stanu państwa[251]

Sklasyfikowane i sformułowane podstawy wartościujące są platformą wyjściową do formułowania strategii bezpieczeństwa. Strategia bezpieczeństwa bazując na interesach narodowych określa jej cele główne. Cele te są czasowo tak odległe, by mogły wskazywać kierunki i trendy rozwoju (utrzymania) bezpieczeństwa narodowego. Kierunki te determinują określone formy zarządzania bezpieczeństwem narodowym.

Z celów głównych strategii bezpieczeństwa wynikają cele pośrednie. Ich realizacja planowana jest, na poziomie strategii, w krótszym okresie czasu. Cele pośrednie formułowane są w sposób elastyczny. Umożliwiają szybkie dostosowanie strategii do nowych

---

[249] Ibidem, s. 38.

[250] W. Zacher, Społeczeństwo informacyjne. Aspekty techniczne, społęczne i polityczne. Warszawa-Lublin, 1992, s. 280-338.

[251] S. Bieleń, Polityka zagraniczna a racja stanu, J. Kukułka, R. Zięba (red.), Polityka zagraniczna państwa, Warszawa 1992, s. 180.

uwarunkowań międzynarodowych i sytuacji kryzysowych. Rzeczą jasną jest, że cele pośrednie formułowane są w strategii bezpieczeństwa tak, by w dłuższym okresie czasu prowadziły do celu głównego strategii. Według ośrodków badawczych wyznaczanie celów winno być poprzedzone procedurą i opierać się na określonych w strategii przesłankach[252]. Analiza opracowań ośrodków naukowych wskazuje, że w opracowaniu koncepcji systemu reagowania kryzysowego i późniejszym realizowaniu zarządzania bezpieczeństwem brane są pod uwagę przesłanki wynikające z analizy sytuacji[253]:

- wewnętrznej w państwie:
- historia, tradycje, kultura, wynikające z przeszłości procesy i trendy,
- potencjał państwa (społeczny, polityczny, gospodarczy, militarny) oraz uwarunkowania geostrategiczne, naturalne, system polityczny,
- wewnętrzne procesy i trendy.
- zewnętrznej państwa:
- występujące w przeszłości w środowisku międzynarodowym procesy i zjawiska oraz doświadczenia historyczne aktorów międzynarodowych,
- wizja środowiska międzynarodowego i ocena miejsca państwa w tym środowisku,
- ocena systemów wartości aktorów środowiska międzynarodowego,
- trendy i procesy światowe.

Na podstawie analiz powyższych przesłanek formułuje się (tu wydaje się tkwić istotna rola ośrodków badawczych) prognozy:

- rozwoju sytuacji międzynarodowej (globalnej i regionalnej) w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego i sytuacji kryzysowych,
- możliwych zachowań uczestników stosunków międzynarodowych,
- scenariuszy bezpieczeństwa międzynarodowego i potencjalnych kryzysów (rozwoju sytuacji uzależnionych stopniem współzależności i oddziaływań międzynarodowych)[254]

O ile ośrodki badawcze zajmują się głównie analizą strategiczną, to nie opracowują one analiz jako głównych wytycznych do podejmowania decyzji politycznych. Tym bardziej

---

[252] Istnieje wiele modeli takich procedur planowania strategicznego, np. metoda scenariuszowa, analiza SWOT, analiza morfologiczna, analiza strukturalna, analiza cross-impact, analiza luki strategicznej, analiza wielokryteriowa. Za A. Klasic, Planowanie straetgiczne, Warszawa 1993, J. Kukułka, Problemy teorii stosunków międzynarodowych, Warszawa 1959, Gieryszewska, Romaszewska.....

[253] M. Mienkiszak, op.cit. s.40-41.

[254] Na konieczność określania scenariuszy zdarzeń w kształtowaniu strategii bezpieczeństwa wskazuje również J. Kukułka, op.cit. s. 220, 250.

nie uczestniczą i podejmowaniu decyzji. Istotą działania gremiów badawczych jest wskazywanie na:

- implikacje poszczególnych potencjalnych wyborów,
- prawdopodobne pole, zakres i wpływ ewentualnych decyzji na dynamikę sytuacji,
- potencjalne zachowania przeciwników lub partnerów (sojuszników).[255]
- Ośrodki naukowe wskazują na potrzebę uwzględniania w zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym podejmowanie przyszłych decyzji strategicznych i określonych zasad zarządzania strategicznego w ramach reagowania kryzysowego. Spośród wielu, trzy są wskazywane najczęściej[256]:
- zasada efektywności, określająca realizację założonych celów przy pomocy minimalnych nakładów. Jednocześnie posiadane środki państwo powinno wykorzystać do realizacji jak największej liczby szczegółowych efektów końcowych bezpieczeństwa narodowego;
- zasada minimum środków a maksimum efektu, określająca potrzebę wyboru wariantów działań których minimalne korzyści będą jak największe dla bezpieczeństwa oraz tych, których maksymalne straty będą najmniejsze dla bezpieczeństwa narodowego;
- zasada ekonomii sił, określająca koncentrację potencjału państwa na słabym punkcie przeciwnika (nawet kosztem osłabienia nacisku w innych obszarach zagrożeń).

Kolejnym parametrem różnicującym sposoby zarządzania strategicznego w obszarze bezpieczeństwa narodowego jest wg wielu badaczy sposób podejścia do poznania partnerów i przeciwników, sposobu analizy otoczenia bezpieczeństwa jak również świadomość narodowa co do wyzwań i zagrożeń. W rozumieniu i sposobie identyfikowania otoczenia bliższego i dalszego (regionalnego i globalnego) państwa niebagatelną rolę odgrywają również czynniki wartościujące działania państwa. Parametr ten wiąże się z analizą sytuacji wewnętrznej w państwie (będącej bardziej lub mniej subiektywną oceną stanu bezpieczeństwa narodowego).

Reasumując głównymi parametrami, które występują w zarządzaniu kryzysowym USA, Wielkiej Brytanii, Francji są parametry determinowane koncepcją tzw. Wielkiej Strategii Państwa (Grand Strategy[257]). Są nimi:

- fundamentalne zespoły wartości i normy moralne,

---

[255] M. Kaplan, Strategy and Morality, Strategic thinking and its moral implications, Cicago 1973, s. 29.
[256] M. Menkiszak, op.cit., s. 41.
[257] J.R.Cerami, op.cit. s. 13.

- racja stanu i interesy narodowe,
- cel główny strategii bezpieczeństwa,
- cele szczegółowe strategii bezpieczeństwa,
- zbiór przesłanek strategii bezpieczeństwa wynikających z analizy sytuacji wewnętrznej państwa,
- zbiór przesłanek strategii bezpieczeństwa wynikających z analizy sytuacji zewnętrznej państwa,
- ocena otoczenia bliższego i dalszego państwa, partnerów i przeciwników,
- określenie głównych wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa oraz wskazanie decydujących punktów dla jego zachowania,
- wynikające z przesłanek prognozy stanu bezpieczeństwa międzynarodowego oraz prawdopodobnych scenariuszy,
- zasady zarządzania państwem w stanach bezpieczeństwa narodowego, szczególnie w sytuacjach kryzysowych.

Istotą zarządzania kryzysowego, w oparciu o analizę wyników badań w wybranych państwach, wydaje się być jego podmiotowość. Zasada ta koncentruje się w stwierdzeniu, że bezpieczeństwo jest zawsze czyjeś, państwa lub grupy państw (sojuszy, koalicji)[258]. Ze względu na kryterium podmiotowe w teorii problemu w poszczególnych państwach rozróżnia się bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe[259]. Zarządzanie kryzysowe państwa wyrasta na gruncie:

- głównych trendów bezpieczeństwa międzynarodowego oraz procesów globalnych,
- analizy zjawisk i procesów zachodzących w obszarze bezpieczeństwa regionalnego,
- głównych wartości aktorów państwowych oraz ich interesów narodowych i racji stanu[260],
- założeń polityki zagranicznej i wewnętrznej kraju, łącznie z przewidywanymi instrumentami politycznymi,
- planowanych reakcji na zmiany ładu międzynarodowego, stanu bezpieczeństwa globalnego i regionalnego,
- sposobów adaptacyjnych państwa w zmieniającym się systemie bezpieczeństwa oraz do nowych uwarunkowań bezpieczeństwa.

---

[258] The White Mouse of USA, A National Security Strategy for a Global Age, Washington, 2000, s. 1-5; M.E.Broun, op.cit. s. 5.

[259] R. Zięba, Kategorie bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych, Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku, Warszawa FSM, 1997, s. 6.

[260] Ibidem, s. 9, bezpieczeństwo należy do najważniejszych interesów narodowych.

Zarządzając państwem w sytuacjach kryzysowych odpowiada się na pytanie: jakie są podstawowe cele strategiczne państwa w zakresie bezpieczeństwa?[261]

Zbiór powyższych celów określono analizując narodowe strategie bezpieczeństwa USA, Wielkiej Brytanii, Francji, Niemiec, Danii, Finlandii, Hiszpanii, Holandii i modyfikując je z podejściem teoretyków przedmiotu: V. Dimitrijevicia, J. Kukułki, R. Zięby. W ten sposób wyjaśniono, że tendencjami w zarządzaniu bezpieczeństwem jest dążenie do uzyskania efektu pożądanego państwa by:

- przetrwać,
- utrzymać zwartość terytorialną państwa oraz jego integrację regionalną,
- rozwijać państwo ekonomicznie,
- poprawiać jakości życia,
- utrzymać niezależność polityczną i rozwój demokracji.[262]

Dla spełnienia i realizacji powyższych potrzeb powstaje zbiór ilościowy przedmiotowego podejścia do zarządzania kryzysowego ww. państw, wynikający z priorytetów, których analizę porównawczą przedstawiono powyżej:

- zarządzanie bezpieczeństwem politycznym,
- zarządzanie bezpieczeństwem ekonomicznym,
- zarządzanie bezpieczeństwem społecznym,
- zarządzanie bezpieczeństwem kulturowym,[263]
- zarządzanie bezpieczeństwem militarnym.[264]

Nie bez przyczyny zarządzanie bezpieczeństwem militarnym umieszczono jako ostatnie w powyższej sekwencji. W literaturze przedmiotu istnieją różne podejścia co do miejsca problematyki militarnej w całości zagadnień zarządzania bezpieczeństwem narodowym. Często umieszcza się aspekty militarne zaraz po politycznych.[265] Jednakże według innych autorów zagadnienia bezpieczeństwa militarnego są wypadkową wszelkich składowych bezpieczeństwa państwa i wynikają z tych cząstkowych składników jako następstwo.

---

[261] R. Zięba, Cele polityki zagranicznej, J. Kukułka, R. Zięba (red.), Polityka zagraniczna państwa, Warszawa UW, 1992, s. 64, bezpieczeństwo jest jednym z naczelnych celów polityki zagranicznej państwa.

[262] Zob. J. Kukułka, Bezpieczeństwo a współpraca europejska: współzależności i sprzeczności interesów, Sprawy międzynarodowe, 1982, nr 7, s. 34; J. Garnett (red.), Theories of Piece and Security. A Reader in Contemporary Strategic Thought, Londyn Mamillan, 1970, s. 33.

[263] R. Zięba, Kategorie bezpieczeństwa..., op.cit., s. 6.

[264] M. Gabriel, National Security and Interagency Process: Forward into the 21st Century, Washington 2001, s. 107-126.

[265] R. Zięba, op.cit.,s. 6.

Zagrożenia militarne są wtórne wobec innych rodzajów zagrożeń, są ich konsekwencją i następstwem.[266] Przeto można wyszczególnić bezpieczeństwo militarne na końcu typologii. Powyższe podejście do problematyki bezpieczeństwa wskazuje na tendencje i kierunki działań konceptualnych dotyczących określenia zarządzania kryzysowego. Ogólna koncepcja odnosi się z reguły do, wskazywanej w podejściu wielu państw, strategii globalnej państwa, strategii regionalnej oraz strategii narodowej.

W każdym z trzech przypadków podejścia państwa do bezpieczeństwa globalnego, regionalnego i narodowego wskazuje się przede wszystkim na cele koncepcji strategicznej.[267] Cele te, jak wyjaśniono wyżej determinują zarządzanie bezpieczeństwem narodowym. Określając stosunek państwa do procesów globalnych przedstawia się stanowisko narodowe dotyczące bezpieczeństwa międzynarodowego (światowego, globalnego). Powyższe stanowi charakterystyczną cechę zarządzania bezpieczeństwem, polegającą na oddziaływaniu na środowisko międzynarodowe i jego porządek instytucjonalny. Oddziaływania i współzależności państwa (silnie podkreślane w zarządzaniu bezpieczeństwem USA, Wielkiej Brytanii, Francji, ale również Chin, Indii, Rosji) wzmacniają bezpieczeństwo w otoczeniu bliższym i dalszym. Istotą tego segmentu zarządzania jest minimalizowanie zagrożeń wynikających z procesów globalnych z jednoczesnym maksymalizowaniem narodowych możliwości i zdolności operacyjnych przeciwdziałania tym zagrożeniom. W stosunku do problematyki bezpieczeństwa regionalnego, wskazuje się na ważne dla siebie i swojej polityki zagranicznej regiony świata, inicjatywy międzynarodowe, które będzie wspierać oraz metody i formy działania swej dyplomacji w środowisku międzynarodowym.[268]

Na przełomie XX i XXI wieku pojawiły się na poziomie globalnym i regionalnym nowe procesy oraz ukształtowały się zjawiska, które mają wpływ na zarządzanie kryzysowe. Procesy te są najbardziej widoczne i możliwe do zbadania w europie. Znajdują one odzwierciedlenie w narodowych strategiach bezpieczeństwa. Wyjaśnienie przedmiotowych procesów i zjawisk dokonano za J. Kukułką[269], który wespół z B. Balcerowiczem wnieśli wiele inspiracji i wsparcia metodologicznego w pogrupowanie ich w procesy zarządzania bezpieczeństwem narodowym:

---

[266] C. Rutkowski, A. Dawidczyk, Strategia wojskowa państwa – członka sojuszu. Narodowe oraz sojusznicze aspekty kształtu i użycia sił zbrojnych, Warszawa – AON, 1998, s. 46.

[267] I.L. Cleude, Jr, Theoretical Approches to National Security and Word Order, Karolina Academic Press, USA, 2001, s. 31-46.

[268] H. Binnendijk, Key Findings, Strategic Assesment 1999, Waszyngton NDU INSS, 1999, s. xviii.

[269] Zob., J. Kukułka, Teoria stosunków międzynarodowych, Scholar Warszawa, 2000, s. 180-247.

- internacjonalizacji. Odzwierciedla narodowe potrzeby i szanse obiektywnego rozwoju państwa. Prawidłowa identyfikacja skutków internacjonalizacji pozwala bowiem na weryfikację ich poprzez wyznawane wartości i interesy narodowe oraz adaptowanie w narodowym zarządzaniu bezpieczeństwem tych, które spełniają owe kryteria wartości. Poprzez to państwo ciągle otwiera się na zewnątrz, wychodzi poza to co narodowe lub państwowe[270]. Przykładem procesów internacjonalizacji zarządzania bezpieczeństwem jest mechanizm CEP (Civil Emergency Planning), funkcjonujący w NATO. Opis badań Planowania Zarządzaniem Kryzysowym w NATO, poznania instrumentów działania i ocena jego funkcjonowania zostaną wyjaśnione w odrębnej części tego rozdziału. W tym momencie rozważań należy już wyjaśnić, że CEP nie jest Planowaniem Cywilnym oraz, że nie jest to element Cywilno-Wojskowej Współpracy, jak wskazuje na to wielu ortodoksyjnych autorów (głownie publikujących opracowania w zasobach internetowych). Jest to zunifikowany mechanizm wielonarodowy NATO, wielu instrumentów sojuszniczych i sojuszników, wspomagających zarządzanie kryzysowe na terenie państw NATO. CEP jest osnową i jednym z ważniejszych elementów zarządzania bezpieczeństwem narodowym państw NATO.[271]
- instytucjonalizacji. Przykład Planowania Cywilnego również trafnie wyjaśnia tę zasadę zarządzania ukierunkowaną na kształtowanie mechanizmów kooperatywnego bezpieczeństwa NATO. Podobne próby realizowane są w Unii Europejskiej w ramach ESDP (European Security and Defence Policy – polityka europejskiego bezpieczeństwa i obrony). Zasada to spełnia trzy funkcje: ochronną - chroni status quo partnerów, legitymizującą - legitymizuje nowe stany faktyczne w systemie bezpieczeństwa, integracyjną - integruje potrzeby i interesy państw w zakresie [272]. W szczególności dotyczy to "asymetrycznego wykorzystania osiągnięć i zdobyczy współczesnego świata"[273]. W zarządzaniu bezpieczeństwem państw NATO nie chodzi o pełnię udziału w procesach instytucjonalnych reagowania kryzysowego lecz

---

[270] Ibidem, s. 183. Zob. M. Obrusiewicz, Internacjonalizacja stosunków wojskowych w Europie u schyłku XX wieku, AON Warszawa 2000, s.

[271] Autor tego rozdziału prowadził badania planowania CEP oraz uczestniczył w ćwiczeniach reagowania kryzysowego NATO pk. CMX w latach 1996-2003.

[272] Wg wykładu otwartego J. Kukułki w dniu 23.03.2001 r. Szerzej o funkcjach instytucjonalizacji w: J. Kukułka, Teoria..., op.cit., s. 209 gdzie autor przedstawia podejście pozytywne (funkcja stabilizująca, równoważąca i integrująca) oraz podejście negatywne (funkcja destabilizująca i dezintegrująca) instytucjonalizacji.

[273] J. Kukułka, wykład otwarty w dniu 23.03.2001 r.

o proporcjonalną do możliwości państwa aktywność instytucjonalizacji systemu bezpieczeństwa (w tym wypadku regionalnego NATO).

- oddziaływań międzynarodowych. Oddziaływania w zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym są następstwem zapisanych w strategii zadań i celów. Są dynamicznym odzwierciedleniem przewidzianych w strategii środków do realizacji celów bezpieczeństwa oraz motywów społeczeństwa. Stanowią zewnętrzny (wtórny) wyraz potrzeb i dążeń narodu do bycia bezpiecznym. Kreowanie oddziaływań państwa w środowisku międzynarodowym wynika bezpośrednio z polityki zagranicznej państwa. Według J. Kukułki oddziaływania (również zaniechania), które miały miejsce w przeszłości, wiążą się z teraźniejszością i antycypują przyszłość. Badania wykazują, że niewiele państw efektywnie realizuje oddziaływania w zarządzaniu bezpieczeństwem. Z jednej strony jest to proces trudny i wymagający silnej polityki zagranicznej, z drugiej strony państwo musi mieć silną pozycję w środowisku bezpieczeństwa. Dlatego nie dziwi, że najmocniejsze oddziaływania wynikające z zarządzania bezpieczeństwem kierują do środowiska międzynarodowego USA, Francja, Niemcy, Rosja. Badanie oddziaływań w środowisku bezpieczeństwa pozwala na określenie tezy, iż zarządzanie bezpieczeństwem skupia w sobie zarządzania wszystkimi działami państwa w sprawach bezpieczeństwa narodowego a jego głównymi celami jest oddziaływanie na międzynarodowe środowisko bezpieczeństwa oraz kierowanie przeciwdziałaniem i likwidacją wszelkim skutkom kryzysów, rozumianych jako każde odstępstwo od normalności. Odstępstwem od normalności w systemie bezpieczeństwa narodowego jest, w zarządzaniu ww. państwami, każda zmiana stanu bezpieczeństwa narodowego.
- współzależności jest pewnego rodzaju połączeniem zasady internacjonalizacji i internalizacji[274]. Trzy składowe współzależności: stopień utrzymania lub zerwania związków w środowisku bezpieczeństwa, wrażliwość państwa i narodu, interesy, uzupełniają się wzajemnie. Zmiana jednej z nich powoduje zmianę innej. Zarządzanie bezpieczeństwem powoduje, że często stopień współzależności państwa z podmiotami sobie podobnymi zmniejsza się[275]. Pozytywną stroną współzależności w systemie bezpieczeństwa (np. regionalnego) jest kreowanie współpracy, nie generowanie konfliktów.

[274] J. Kukułka, Prawa zmienności....op.cit.
[275] J. Kukułka, Teoria...op.cit., s. 238.

Z wyżej przedstawionej, krótkiej analizy procesów globalnych i ich wpływu na zarządzanie bezpieczeństwem państwa, wynika jedna przesłanka do zarządzania strategicznego. Otóż wydaje się, iż wszystkie rodzaje procesów globalnych znajdują odzwierciedlenie w zarządzaniu strategicznym. Fakt ten stwarza potrzebę przeciwdziałania skutkom dla asymetrii własnych, państwowych współzależności. Zarządzając bezpieczeństwem państwa należy podtrzymywać tożsamość narodowo-państwową, popierać zdecentralizowaną strukturę środowiska międzynarodowego oraz kształtować partnerski charakter systemu bezpieczeństwa (europejskiego, euroatlantyckiego, środkowoeuropejskiego)[276].

Wśród nowych zjawisk istniejących w środowisku międzynarodowym, kształtujących zarządzanie strategiczne bezpieczeństwem narodowym interesującym jest zjawisko umiędzynarodowienia procesów zarządzania kryzysowego, zwłaszcza w sferze użycia narzędzi strategicznych. W większości narodowych systemów zarządzania bezpieczeństwem zjawisko to znajduje odzwierciedlenie np. we wspomnianym planowaniu reagowania kryzysowego CEP. Istotą umiędzynarodowienia zarządzania bezpieczeństwem narodowym w ramach NATO jest kształtowanie nowych wartości instytucjonalnych oraz kultury bezpieczeństwa a w konsekwencji ich implementacja i traktowanie jako swoje rozwiązania przez państwa sojusznicze.[277]

W badanych systemach zarządzania kryzysowego dużą rolę przypisuje się determinancie zagrożeń i jej wpływu na procesy zarządzania bezpieczeństwem. Analizą zagrożeń zajmują się wyspecjalizowane instytucje i instytuty naukowe (o których wspominano w opisie powyżej). Określenie stanu zagrożeń zawsze znajduje odzwierciedlenie w zarządzaniu bezpieczeństwem. Rzeczą jasną jest, że ocena stanu zagrożeń a poprzez to określenie stanu bezpieczeństwa zawsze powinna być zbliżona do najbardziej prawidłowej. Zagrożenia traktuje się wtedy jako zjawiska obiektywne. Amerykanie podkreślają, że zbiór zagrożeń jest zawsze zbiorem otwartym. Taki stan rzeczy wystawia zarządzanie bezpieczeństwem na błędy i błędne decyzje.[278] Dlatego też w zarządzaniu strategicznym przełomu XX i XXI wieku obok zagrożeń pojawiła się kategoria wyzwań. Od strony teoretycznej R. Zięba definiuje je jako niezbywalne potrzeby wymagające sformułowania

---

[276] Wg. J. Kukułka, Teoria...op.cit., s. 245.

[277] Zob. M. Obrusiewicz, Internacjonalizacja stosunków wojskowych w Europie u schyłku XX wieku a kształtowanie się strategii bezpieczeństwa, Warszawa AON, 2000. s.

[278] J.Joffe, Toward an American grand Strategy after bipolarity; w: International Security, Vol 19, Nr 4, 1995, s. 94-117.

odpowiedzi i podjęcia stosownych działań.[279] Interpretacja ta jest ze wszech miar istotną dla zarządzania bezpieczeństwem narodowym. Zagrożenia i wyzwania są trudne do wyraźnego rozróżnienia. Jedne i drugie są negatywnie wartościującymi. Między jednymi i drugimi istnieje cienka linia podziału. Wiele spośród wyzwań, stały się w krótkim czasie, zagrożeniami asymetrycznymi. Zagrożenia takie, to zjawiska prawdopodobnie już ogólnoświatowe, które powodowane mogą być przy wykorzystaniu minimum potencjału (masy i energii). Ich negatywne skutki dla bezpieczeństwa są zaś ogromne. Wśród zagrożeń asymetrycznych wymienić można zagrożenia biologiczne, genetyczne, nanotechnologiczne. Czynnikami zagrożeń asymetrycznych są zaskoczenie, chirurgiczna wręcz dokładność rażenia i ogromna skuteczność. Zagrożenia te mogą być kierowane przeciwko państwu, lecz z uwagi na procesy globalne, ich konsekwencje odczuwane są na całym świecie. Zagrożenia asymetryczne znajdują odzwierciedlenie jedynie w strategiach bezpieczeństwa największych państw świata.

Identyfikacja zagrożeń, wyzwań i ryzyka w kontekście kształtowania się trendów (pozytywnych i negatywnych) bezpieczeństwa globalnego i regionalnego, pozwalają na artykułowanie własnej narodowej diagnozy i prognozy rozwoju bezpieczeństwa międzynarodowego. Na bazie powyższego rysuje się narodowa wizja, misja, a następnie koncepcja bezpieczeństwa i zarządzanie kryzysowe. Porównując narodowe systemy zarządzania bezpieczeństwem można stwierdzić, że istotą rozważań nad ich konstrukcją jest odpowiedź na pytania:

- W jaki sposób diagnoza bezpieczeństwa oddziałuje na stan bezpieczeństwa narodowego?
- W jaki sposób prognoza bezpieczeństwa będzie oddziaływać na bezpieczeństwo narodowe w przyszłości?

Algorytm zarządzania kryzysowego można by, posiłkując się doświadczeniami wybranych w analizie porównawczej państw, uogólnić w następujących fazach:

- określenie, w oparciu o znajomość trendów zmian bezpieczeństwa międzynarodowego faktora:
- kształtu i porządku otaczającego państwo środowiska międzynarodowego, ze wskazaniem na obszary wymagające promowania integracji, zapobiegania destabilizacji i konfliktom,

[279] Ibidem, s. 5.

- reakcji na zjawiska destabilizacji i dezintegracji w otoczeniu międzynarodowym państwa,
- przygotowania potencjału obronnego państwa na zagrożenia i wyzwania, ze szczególnym uwzględnieniem modernizacji sił zbrojnych, zapewnieniem użycia ich w formie strategii asymetrycznych oraz dostosowanie do turbulentnych zmian w przewidywalnej przyszłości,
- przygotowania potencjału reagowania kryzysowego, przeciwdziałania skutkom zdarzeń negatywnych, obniżających stan bezpieczeństwa narodowego;
- odzwierciedlenie w zarządzaniu obecnych i przyszłych interesów narodowych;
- implementacja i realizacja głównych celów strategicznych w podstawowych trzech obszarach życia państwa:
- bezpieczeństwa,
- dostatku ekonomicznego,
- demokracji;
- określenie i wykorzystanie instrumentów politycznych oraz narzędzi polityki zagranicznej i wewnętrznej do realizacji zakładanych celów strategicznych;
- określenie zadań perspektywicznych dla instrumentów i narzędzi polityki zagranicznej i wewnętrznej, ze szczególnym zwróceniem uwagi na:
- możliwości adaptacyjne państwa do zmian w środowisku międzynarodowym i sprostaniu trendom zmian bezpieczeństwa międzynarodowego,
- internalizację procesów umiędzynaradawiania,
- współzależności międzynarodowe będące odbiciem zjawiska internacjonalizacji dziedzin życia społecznego[280].
- określenie priorytetów w zarządzaniu bezpieczeństwem.[281]

Analiza systemów zarządzania kryzysowego wybranych państw NATO i spoza NATO pozwala w oparciu o wykładnię teoretyczną na dekomponowanie tychże systemów na dwie kategorie zarządzania bezpieczeństwem[282]:

- zarządzanie unilateralne – kierujące użyciem i działaniem potencjału państwa poprzez przedsięwzięcia jednostronne,

[280] R. Zięba, Kategoria bezpieczeństwa...., op.cit. s. 10, oraz R.O. Koehane, J.S. Nye, Power and Interdependance, Scott Foresman, Glenview 1898.
[281] M.E.Broun, op.cit. s. 305-306.
[282] R. Zięba, Kategoria bezpieczeństwa..., op.cit. s. 15.

- zarządzanie kooperatywne – ukierunkowujące działania potencjału państwa na szeroką współpracę z innymi państwami[283].

W obecnej rzeczywistości, w dobie rozwoju procesów globalnych, nawet największe państwa kojarzą zarządzanie ze współdziałaniem z innymi państwami regionu, świata. Proces ten będzie postępował tak długo, jak długo rozszerzać się będzie przestrzenna wizja bezpieczeństwa narodowego[284]. Bezpieczeństwo narodowe, jak zauważono powyżej, postrzegane jest przez pryzmat ładu środowiska regionalnego, ponadregionalnego i globalnego[285].

Zarządzanie kryzysowe państw wiąże bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe pozytywnie lub negatywnie[286]. Teoretycy zachodni zwracają uwagę, że jest to bardzo często zbieżne z kształtowaniem pozytywnych lub negatywnych trendów rozwoju bezpieczeństwa międzynarodowego.[287] W badaniach i studiach strategicznych kategoryzacja narodowych systemów zarządzania bezpieczeństwem związana jest ściśle z klasyfikacją państw (w kontekście globalnym) na grupy[288]:

- głównych państw demokratycznych (Państwa Zachodnie) - core democratic states,
- państw demokratycznych związanych z Państwami Zachodnimi - outer core states,
- państw z rządami demokratycznymi (szacunkowo 118 państw),
- państw o systemie przejściowym - transition (ich zarządzanie bezpieczeństwem zmierza ku celom demokracji, wolnemu rynkowi oraz integracji z Państwami Zachodnimi i co najważniejsze ich systemy zarządzania strategicznego są coraz bardziej wyraźne i jasne),
- państw o wartościach skrajnie negatywnych[289] - rogues (ich zarządzanie bezpieczeństwem nie tylko wspiera agresję i terroryzm, ale nawet kieruje działaniami asymetrycznymi. Ich systemy wartości są odległe od Państw Zachodnich). Z uwagi na zmiany polityki bezpieczeństwa tych państw często wyróżnia się państwa

---

[283] Zob. K.J. Twitchett, International Security. Reflections on Survival and Stability, OUP, London, 1971.
[284] R. Zięba, Kategoria bezpieczeństwa..., op.cit., s. 15.
[285] J. Stefanowicz, Stary nowy świat. Ciągłość i zmiana w stosunkach międzynarodowych, IW PAX, /\\\warszawa 1978, s. 56.
[286] R. Zięba, Kategoria bezpieczeństwa..., op.cit., s. 15.
[287] R.D. Kaplan, The Coming Anarchy, The Atlantic Monthly, VOl. 273, 1994, s. 1-36.
[288] R.L. Kugler, Global Political Trends: Integration or Disintegration? Strategic Assesment 1999, Waszyngton NDU INSS 1999, s. 2-4.
[289] W sensie państw pozostających na krawędzi prawa międzynarodowego. Celowo zaproponowano sformułowanie "państwa brzegowe" by nie używać równoważnika słownikowego słowa "rogue" czyli "przestępczy". Sformułowanie "brzegowy" w kojarzy się również z państwem odseparowanym, pozostającym na uboczu życia narodów i społeczeństw.

o permanentnym i tymczasowym charakterze brzegowym zarządzania bezpieczeństwem,

- państw upadłych - failing states (państwa o słabych systemach zarządzania bezpieczeństwem, lub nie posiadające takich systemów, przejawiające niemoc w stosunku do waśni etnicznych, religijnych, aktów ludobójstwa, łamania praw człowieka,
- państw mających trudności - troubled and not suceeding (państwa o słabych systemach zarządzania bezpieczeństwem narodowym nie mogące utrzymać się w globalnym środowisku ekonomicznym). Zarządzanie strategiczne tych państw powoduje wewnętrzny nieład oraz destabilizację w zakresie bezpieczeństwa regionalnego.[290]

Badania amerykańskie wskazują, że państwa poszczególnych regionów świata prezentują obecnie następujące modele zarządzania kryzysowego:

- Europa: unifikacja narodowych systemów zarządzania kryzysowego i próby formułowania jednolitych systemów reagowania kryzysowego,
- Zachodnia Hemisfera: demokratyzacja zasad zarządzania i konsolidacja narodowych systemów reagowania kryzysowego,
- Rosja i państwa WNP: zarządzanie bezpieczeństwem z uwzględnieniem powstrzymywania oddziaływania mocarstw i państw Europy Zachodniej na sferę bezpieczeństwa regionu,
- Azja i rejon Pacyfiku: zarządzanie kryzysowe nieostre, niejasne, zaciemnione dla badaczy i analityków,
- Indie i Pakistan: zarządzanie potencjałem nuklearnym i oddziaływanie w obszarze geopolityki,
- Bliski Wschód i rejon Afryki: zarządzanie kryzysowe, które powoduje rosnące zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego.[291]

Zarządzanie bezpieczeństwem w tym zarządzanie systemem reagowania kryzysowego w tym samym stopniu oddziałuje na ład międzynarodowy co i adaptuje elementy wartościujące ze środowiska międzynarodowego. Stąd większość systemów zarządzania strategicznego podlega ciągłym zmianom i przewartościowaniom. Zarządzanie kryzysowe państw Zachodnich zmienia się w takt zmian globalnych i regionalnych oraz w ślad za

---

[290] Podano formy znaczeniowe w języku angielskim, gdyż nazwy w języku polskim należy uznać jedynie za propozycję autora.

[291] R.L. Kupler, op.cit. s. 7.

procesem dostosowania się do trendów rozwoju ładu międzynarodowego. Pozostałe państwa, w mniejszym lub większym zakresie, nie tylko dostosowują się do stanu bezpieczeństwa międzynarodowego lecz również przekształcają zarządzanie bezpieczeństwem narodowym w zakresie dostosowania się do standardów państw Zachodnich.

Porównując systemy zarządzania kryzysowego wybranych państw, można wydzielić nich trzy elementarne kategorie: podmiotowe; przedmiotowe; procesualne.

Kryterium podmiotowe zarządzania związane jest z podejściem do sfery bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego poprzez pryzmat państwa. Jest to zarządzanie państwem w stanach bezpieczeństwa, w sytuacjach kryzysowych. Jest to zarządzanie państwem w sytuacjach kryzysowych. To państwo, naród, społeczeństwo jest podmiotem zarządzania bezpieczeństwem.

Kryterium podmiotowe tworzy i zmienia system zarządzania. Kryterium podmiotowe odnosić się będzie do właściciela i realizatora zarządzania. Kryterium to pozostaje z ścisłym związku z innymi podmiotami prawno-międzynarodowymi. Podmiotami, które również współtworzą ład międzynarodowy oraz stan bezpieczeństwa międzynarodowego. Kryterium podmiotowe powoduje, że w zarządzaniu bezpieczeństwem odzwierciedla się:

- diagnozę bezpieczeństwa międzynarodowego rozumianej jako percepcja państwa na bezpieczeństwo globalne, ponadregionalne i regionalne (przede wszystkim na zmiany w ładzie międzynarodowym),
- prognozę bezpieczeństwa międzynarodowego rozumianego jako przewidywany przez państwo stan bezpieczeństwa globalnego, ponadregionalnego i regionalnego, stan, który będzie miał istotny wpływ na zarządzanie bezpieczeństwem narodowym,
- narodowe interesy bezpieczeństwa państwa,
- wizję i koncepcję dostosowania interesów narodowych w zakresie bezpieczeństwa do trendów zmian integracyjnych i dezintegracyjnych, stabilizacyjnych i destabilizacyjnych,
- cele główne strategii bezpieczeństwa państwa.[292]

W kryterium przedmiotowym ujmuje się:

- obszary bezpieczeństwa państwa,
- zamierzenia w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa w głównych obszarach strategicznych,

[292] R.P.Barry, A.L. Ross, Competing Visions for U.S. Grand Strategy: International Security, Vol 21, Nr 3, 1977, s. 5-53.; K. Waltz, Man, the State and War: A theory of international Relations, NY, Columbia, 1960; C.S. Gray, Strategic Sense, Strategic Nonsense, The National Interest, NY, 1993, s. 19.

- cele przedmiotowe realizacji powyższych zamierzeń przy czym przez zamierzenie strategiczne rozumie się określony przedmiotowo, przyszły, pożądany stan bezpieczeństwa państwa, którego osiągnięcie wydaje się możliwe w jakiejś bliżej nie sprecyzowanej perspektywie czasu[293]. Przez cel strategiczny rozumie się określony przedmiotowo przyszły, pożądany stan bezpieczeństwa państwa, możliwy i przewidywany do osiągnięcia w określonym przedziale czasu lub terminie.

W kryterium procesualnym odzwierciedla się elementy instrumentalne:

- wytyczne co do sposobu działania oraz wskazanie wykonawcy, sprecyzowanie przedmiotu, czasu i terminu realizacji,
- procedury działania (działań planistycznych, analitycznych i realizacyjnych).

Dziesięć parametrów zarządzania bezpieczeństwem, zgrupowanych w trzech kategoriach, wyjaśniono w badaniach w obszarze siedmiu grup państw rozpatrywanych powyżej. W kształtowaniu systemu reagowania kryzysowego RP interesować nas będą określone grupy państw, których zachowania i reakcje wymiernie wpływają na bezpieczeństwo Polski i regionu euroatlantyckiego. Przyjęto do dalszych analiz porównawczych trzy z wymienionego zbioru grup państw:

- główne państwa demokratyczne w tym Państwa Zachodnie;
- państwa demokratyczne związane z Państwami Zachodnimi;
- państwa o systemie przejściowym, zmierzającym ku pełnej demokracji, wolnemu rynkowi i integracji z Państwami Zachodnimi.

Analiza sytuacji polityczno-militarnej w obszarze globalnym, ponadregionalnym i regionalnym oraz analiza strategii bezpieczeństwa w wymienionych grupach państw powinna dać możliwość diagnozy i prognozy bezpieczeństwa międzynarodowego w ważnych dla państwa rejonach świata. Powyższe, w połączeniu z oceną trendów zmian stanów bezpieczeństwa międzynarodowego, szeregiem analiz strategicznych powinno umożliwić wypracowanie dalszej wizji i koncepcji dostosowania zarządzania bezpieczeństwem do perspektywicznych wyzwań, zagrożeń, ryzyka bezpieczeństwa. W opracowaniach uwzględnia się również szanse państwa oraz słabe i mocne strony jego potencjału. W stosunku do elementów potencjału wypracowuje się koncepcje ich rozwoju. W konsekwencji buduje się model zarządzania użyciem i działaniem potencjału państwa w przewidywalnych uwarunkowaniach bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego.

[293] Ibidem, s. 253.

Internalizacja reagowania kryzysowego osiągnęła znaczny wymiar podmiotowy angażując 66 państwa oraz większość organizacji międzynarodowych:

- 6 państw afrykańskich (Egipt, Etiopię, Nigerię, Południową Afrykę, Tanzanię, Zimbabwe)
- 11 państw azjatyckich (Chiny, Indie, Iran, Irak, Izrael, Japonię, Koreę Południową, Filipiny, Arabie Saudyjską, Tajwan, Turcję), przy czym na terenie Iranu i Iraku działają systemy ONZ zarządzania bezpieczeństwem narodowym tych państw.
- 7 państw rejonu Australii i Azji Południowo-Wschodniej (Australia, Indonezja, Malezja, nowa Zelandia, Singapur, Tajlandia, Wietnam),
- 20 państw europejskich (Austria, Belgia, Bośnia, Finlandia, Francja, Grecja, Niemcy, Islandia, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Holandia, Norwegia, Rosja, Słowacja, Hiszpania, Szwecja, Szwajcaria, Wieka Brytania, Macedonia),
- 9 państw Ameryki Północnej (Kanada, Kostaryka, Salwador, Gwatemala, Honduras, Meksyk, Nikaragua, Puerto Rico, USA),
- 6 państw Oceanii (Samoa, Antigua, Barbuda, Dominikana, Guam, Haiti),
- 7 państw Ameryki Południowej (Boliwia, Brazylia, Chile, Kolumbia, Ekwador, Peru, Wenezuela),
- organizacje międzynarodowe zgrupowane w zbiorze organizacji panamerykańskich oraz ONZ.

Powyższe podmioty utworzyły Globalny System Zarządzania Kryzysowego (Global Emergency Management System). System ten podejmuje próby koordynacji i współdziałania w 23 obszarach reagowania kryzysowego państw w systemie bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego. Odzwierciedla wielość współczesnych zagrożeń od klęsk żywiołowych, katastrof, po łamanie praw człowieka i akcje humanitarne. System globalny jest reprezentatywny dla zarządzania potencjałem cywilnym państw.

Rozdział 7.

Rozwój zarządzania kryzysowego w Polsce po 1989 r. – zarys problematyki

Różnorodność sposobów podejścia w definiowaniu i postrzeganiu sfery prawnej, organizacyjnej i funkcjonalnej zarządzania kryzysowego w Polsce sprawia, że dokonanie charakterystyki genezy i rozwoju tej dziedziny stanowi nie lada problem. Bez wątpienia łatwiej by było to zrobić przyjmując, że zarządzanie kryzysowe dotyczy wyłącznie problematyki ochrony ludności, w tym ratownictwa (jak to wynika z wielu poglądów i podejść praktycznych) albo rozwiązywania problemów natury polityczno-militarnej. Ze względu jednak na stanowisko zespołu autorskiego, poparte wieloletnimi badaniami i dorobkiem teoretycznym własnym i innych osób, dotyczącymi rozumienia istoty zarządzania kryzysowego (jego sfery organizacyjno-funkcjonalnej), podejście do genezy i rozwoju tego zjawiska musi mieć inny charakter.

Na samym początku musimy sprecyzować ogólne założenia w myśl, których dokonana została przedmiotowa analiza badanego zjawiska. Najważniejsze z nich przyjmują następujące brzmienie:

- System przedsięwzięć określany w badaniach jako „zarządzanie kryzysowe" istniał jako obiektywne zjawisko społeczne w historii rozwoju organizacji państwowej, w tym organizacji bezpieczeństwa narodowego, mimo braku stosownego określenia (terminu) – znaku słownego wyrażającego jego nazwę;
- Ze względu na wieloznaczność terminów „kryzys" i „sytuacja kryzysowa", używano ich do określenia wielu różnych i często odmiennych stanów rzeczy (zjawisk, okoliczności), zarówno w teorii naukowej, jak i w działaniach praktycznych[294];
- Istnieje możliwość dokonania przedmiotowej analizy przez zastosowanie uniwersalnej definicji zarządzania kryzysowego przyjętej przez zespół autorski w niniejszym opracowaniu[295];

---

[294] Od dziesiątek lat używano określeń: kryzys gospodarczy; kryzys finansowy; kryzys rządowy; kryzys dyplomatyczny; kryzys surowcowy, paliwowy; napięta (kryzysowa) sytuacja w państwie, regionie itp., itd.

[295] Zarządzanie kryzysowe – to zarządzanie organizacją (systemem) pod presją, realizowane na rzecz rozwiązywania napiętych sytuacji, którego zadaniem jest przygotowanie się i działanie mające na celu zapobieganie, przeciwdziałanie i reagowanie w razie wystąpienia zakłóceń stabilności organizacji (systemu) oraz przywrócenie normalnego stanu jego funkcjonowania.

- odniesienie uniwersalnej definicji zarządzania kryzysowego do określonego podmiotu – państwa - pozwala na przyjęcie, że zarządzanie kryzysowe w państwie – to zarządzanie państwem (lub jego częścią) pod presją, realizowane na rzecz rozwiązywania napiętych sytuacji, którego zadaniem jest przygotowanie się i działanie mające na celu zapobieganie, przeciwdziałanie i reagowanie w razie wystąpienia zakłóceń stabilności państwa (lub jego części) oraz przywrócenie normalnego stanu jego funkcjonowania (lub jego części).

Na obecny kształt zarządzania kryzysowego w Polsce największy wpływ wywarły zmiany polityczne, gospodarcze i ustrojowe po 1989 roku (uzyskanie samodzielności strategicznej po rozpadzie Układu Warszawskiego w 1991 r., wstąpienie do NATO i Unii Europejskiej), a także różnego typu wydarzenia związane z wystąpieniem klęsk żywiołowych, awarii technicznych, ataków terrorystycznych na świecie, terroru kryminalnego, zaangażowaniem Polski w operacjach pokojowych i humanitarnych oraz rozwiązywaniem problemów wynikających z wizyt papieskich, forum gospodarczego w Warszawie, imprez sportowych, transportu materiałów niebezpiecznych przez terytorium Polski, strajków i innych zjawisk społecznych. Duży wpływ wywarły także ćwiczenia organizowane przez UZE, NATO, a także przedsięwzięcia krajowe (strategiczne gry pk. „KIEROWNICTWO", regionalne gry obronne i ćwiczenia organizowane w działach administracji rządowej oraz w województwach) i ćwiczenia odbywane w Akademii Obrony Narodowej.

Uogólniając na samym początku problematykę kształtowania się zarządzania kryzysowego w Polsce po 1989 roku należy wymienić szczególnej rangi zdarzenia w różnych dziedzinach działalności państwa, mające pośredni lub bezpośredni wpływ na ten proces. Należą do nich m.in.:

- Zaangażowanie Rzeczypospolitej Polskiej w interwencji zbrojnej w Zatoce Perskiej w 1991 roku;
- Przyjęcie ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. *o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym* sankcjonującej nowy porządek prawnych i początki samodzielności politycznej państwa;
- Przyjęcie przez Komitet Obrony Kraju 2 listopada 1992 r. „Założeń polskiej polityki bezpieczeństwa" oraz „Polityki bezpieczeństwa i strategii obronnej Rzeczypospolitej Polskiej;

- Powołanie w 1993 r. decyzją szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego organu opiniodawczego pod nazwą: Międzyresortowy Zespół do Spraw Nadzwyczajnych Zagrożeń Środowiska;
- Utworzenie Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów (KSORM), na mocy uchwały nr 17 Rady Ministrów z 12 kwietnia 1994 r. *w sprawie Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów*;
- Przyjęcie kolejnej uchwały Rady Ministrów w sprawie KSORM[296] i powołanie na jej mocy stałego zespołu do rozpatrywania spraw związanych z nadzwyczajnymi zagrożeniami środowiska i innymi sytuacjami kryzysowymi, a także opracowywanie koncepcji działań zmierzających do likwidacji tych zagrożeń i sytuacji oraz usunięcia ich skutków, jak również zapewnienie koordynacji działań administracji państwowej i służb publicznych w tym zakresie[297]; zespół ten nosił potem nazwę: Zespół Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów do Spraw Kryzysowych;
- Przyjęcie ustawy reformującej funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej tzw. „reforma centrum gospodarczego i administracyjnego rządu";
- 1.01.1997 r. - podporządkowanie szefa Obrony Cywilnej Kraju ministrowi spraw wewnętrznych i administracji[298];
- Incydentalne powołanie na mocy zarządzenia nr 9 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 lutego 1997 r. *Komitetu do Spraw Koordynacji Działań Związanych z Udziałem w Ćwiczeniach Zarządzania w Sytuacjach Kryzowych po kryptonimem CMX 98 (Crisis Management Exercise 98) i CRISEX 98 (Crisis Exercise 98)*;
- Uchwalenie w dniu 2 kwietnia 1997 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- Pierwsza w historii Polski powojennej tragiczna powódź lipcowa w 1997 roku;
- Wydanie przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 15 kwietnia 1998 r. zarządzenia w sprawie Komitetu Rady Ministrów do Spraw Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych;
- Wejście w życie od 1999 r. reformy ustroju terytorialnego RP;
- 12.03.1999 r. - przyjęcie Polski do NATO;

---

[296] Uchwała nr 37 Rady Ministrów a dnia 28 marca 1995 r. w sprawie Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów, M.P. z 12 kwietnia 1995 r.

[297] Zob. tamże, § 7, ust. 2 oraz § 2, pkt 7.

[298] Fakt ten, wbrew pozorom, miał wielkie znaczenie dla przyszłości zarządzania kryzowego w Polsce. Kolejnym krokiem, świadczącym o błędnym pojmowaniu zarządzania kryzysowego było połączenie jednoosobowe dwóch organów: szefa OCK i Komendanta Głównego PSP.

- Przyjęcie na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 4 stycznia 2000 r. „Strategii bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej";
- Przyjęcie na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 23 maja 2000 r. „Strategii obronności Rzeczypospolitej Polskiej";
- uruchomienie systemu planowania i programowania obronnego, mającego na celu zapewnienie implementacji zapisów strategii obronności z 2000 r.[299], w dwóch zasadniczych sferach: w sferze planowania strategiczno–operacyjnego na ewentualność zaistnienia nadzwyczajnej sytuacji kryzysowej lub wojennej oraz w sferze programowania i budżetowania pokojowych przygotowań obronnych;
- Przeprowadzenie, na rozszerzonym posiedzeniu rady ministrów, pierwszej strategicznej gry obronnej pk. „KIEROWNICTWO – 2000";
- Przedłożenie w 2001 r. przez ministra obrony narodowej prezesowi RM do akceptacji „Polityczno-strategicznej dyrektywy obronnej" (PSDO);
- Uchwalenie ustawy z dniu 22 grudnia 2000 r. *o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw*[300], na mocy, której od 2001 roku utraciły moc prawną uchwały Komitetu Obrony Kraju;
- Uwalenie ustaw o stanach nadzwyczajnych[301];
- Przyjęcie przez Radę Ministrów w dniu 3 grudnia 2002 r. rozporządzenia *w sprawie tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania*;
- Przyjęcie przez Radę Ministrów w dniu 22 lipca 2003 r. (kolejnej – nowej) „Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej";
- 1.01.2004 r. – wstąpienie Polski do Unii Europejskiej;
- Przeprowadzenie kolejnej strategicznej gry obronnej, podczas której przyjęto „Plan reagowania obronnego RP" oraz ustalono, że załącznikiem do niego będzie Wykaz przedsięwzięć Narodowego Systemu Pogotowia Kryzowego (NSPK);
- Rozpoczęcie w 2005 r. prac nad wdrożeniem w życie NSPK;

---

[299] Robocza wersja „Polityczno-strategicznej dyrektywy obronnej" została opracowana już w I kwartale 1999 r.

[300] DzU 2000, nr 120, poz. 1269.

[301] Odpowiednio: ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej; ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym; ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej.

- Zgłaszanie, głównie po 2000 r., projektów ustaw dotyczących zarządzania kryzysowego[302];
- Nowelizacja oraz ogłaszanie ogromnej ilości ustaw i rozporządzeń, i innych aktów prawnych, których materia wiąże się z zarządzaniem kryzysowym w państwie[303];
- Tworzenie, głównie po 1997 roku, kolegialnych zespołów reagowania (zarządzania) kryzysowego w ministerstwach, urzędach centralnych oraz komórek ds. zarządzania kryzysowego (m.in. w: BBN; ministerstwach; urzędach centralnych, województwach i innych instytucjach państwowych)[304].

Zaprezentowane wyżej wydarzenia świadczą o szczególnej właściwości rozwoju zarządzania kryzysowego w Polsce, który można spuentować następująco. Najpierw skupiano się na problematyce kryzysów polityczno-militarnych, by już niebawem dostrzec istnienie szerszej natury zjawisk o charakterze kryzysowym; niestety po 1997 roku następuje rozłam i proces zarządzania kryzysowego postrzega się z jednej strony przez pryzmat klęsk żywiołowych i ochrony ludności (resort spraw wewnętrznych i administracji) lub kryzysów polityczno-militarnych i kryzysów niemilitarnych, z drugiej strony (resort obrony narodowej).

Do 1989 roku priorytety w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego uwarunkowane były doktryną wojenną Układu Warszawskiego. Jej główne cele wiązały się z przygotowaniem do ewentualnej wojny, głównie w dziedzinie militarnej z traktowaniem całej sfery cywilnej jako swoistego zaplecza sił zbrojnych.

W efekcie „wojennego" podejścia do spraw bezpieczeństwa narodowego, zarówno prawo, jak i organizacja państwa miały charakter proobronny - w ścisły tego słowa znaczeniu - promilitarny. W tym też czasie funkcjonowały organy kolegialne: Komitet Obrony Kraju oraz wojewódzkie komitety obrony (WKO) zaś w poszczególnych ministerstwach, urzędach

---

[302] Projektów było, co najmniej kilka i nosiły one często różne nazwy, o czym będzie w dalszej części zagadnienia.

[303] Dotyczą one m.in.: działania straży, służb i inspekcji; powszechnego obowiązku obrony RP; ochrony ppoż.; ochrony granicy państwowej; prawa lotniczego; ratownictwa; dróg publicznych; prawa pocztowego; ochrony roślin; substancji i preparatów chemicznych; środków farmaceutycznych i materiałów medycznych; prawa wodnego; ochrony osób i mienia; działalności pożytku publicznego i wolontariatu; ratownictwa medycznego; finansów publicznych; prawa prasowego; prawa ochrony środowiska; transportu kolejowego, drogowego, lotniczego; prawa atomowego; rezerw państwowych; prawa geologicznego i górniczego; prawa budowlanego; chorób zakaźnych i zakażeń; bezpieczeństwa morskiego; działów administracji rządowej; ochrony informacji niejawnych; bezpieczeństwa imprez masowych; planowani przestrzennego; gospodarki nieruchomościami; świadczeń osobistych i rzeczowych, łączności, publicznej i niepublicznej służby zdrowia; militaryzacji; szczególnej ochrony obiektów; geodezji i kartografii; zapasów paliw ciekłych; usług pocztowych; gotowości obronnej itd. (uwaga! podane wyżej wyrażenia nie są pełnymi tytułami stosownych aktów prawnych).

[304] Proces ten miał szczególny charakter bowiem nie odbywał się, i nie odbywa, na mocy ustawy o stanie klęski żywiołowej, głównie dlatego, że po pierwsze jeszcze nie była ogłoszona a po wtóre nie nakazuje ona podejmowania takich działań.

centralnych i województwach, odpowiednio: departamenty, biura, wydziały spraw obronnych oraz sekretariaty WKO i wojewódzkie inspektoraty obrony cywilnej (WIOC).

W myśl obowiązujących wówczas postanowień ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, do zadań Komitetu Obrony Kraju należało głównie: *ustalanie generalnych założeń obrony Rzeczypospolitej Polskiej*; *rozpatrywanie głównych zagadnień dotyczących obronności i bezpieczeństwa państwa oraz wytyczanie kierunków działania w tej dziedzinie w powiązaniu z całokształtem rozwoju społeczno-gospodarczego kraju i realizacją innych zadań państwowych*; *występowanie z wnioskami w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego, stanu wojennego, ogłoszenia mobilizacji oraz podjęcia postanowienia o stanie wojny*; *sprawowanie funkcji administratora w sprawach bezpieczeństwa i obronności Państwa w czasie obowiązywania stanu wyjątkowego i stanu wojennego - na zasadach określonych w odrębnych przepisach ustawowych*; *ustalanie założeń organizacyjnych sił zbrojnych, obrony cywilnej i jednostek zmilitaryzowanych*; *ustalanie zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony, w tym związanych z podwyższaniem gotowości obronnej państwa, wykonywanych przez ministrów, wojewodów i wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast), przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne oraz organizacje społeczne, a także koordynowanie ich realizacji*; *nadzorowanie i kontrolowanie wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony przez organy, podmioty, jednostki organizacyjne i organizacje społeczne*; *sprawowanie funkcji administratora w sprawach bezpieczeństwa i obronności państwa w czasie obowiązywania stanu wyjątkowego i stanu wojennego - na zasadach określonych w odrębnych przepisach ustawowych.*

Kierowanie sprawami obronnymi w województwach należało do wojewódzkich komitetów obrony, których zadania i zakres działania był określony na mocy uchwały KOK-u a potem rozporządzenia rady ministrów.

Funkcjonujące w ministerstwach i innych urzędach administracji rządowej komórki ds. obronnych zajmowały się działalnością ukierunkowaną na cywilne wspomaganie operacji militarnych, a także zabezpieczeniem realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej i ochrony dóbr kultury w czasie wojny.

Podejmowane w owym czasie działania z zakresu bezpieczeństwa narodowego, mimo odzyskania niezależności politycznej w 1989 r. (pierwsze wolne wybory do parlamentu),

skierowane były głównie na prowadzenie prac nad „narodową koncepcją strategiczną w dziedzinie obronności”[305].

Niewiele w przedmiotowym zakresie zmieniło przyjęcie doktryny obronnej uchwałą KOK w dniu 21 lutego 1990 roku[306]. Również kolejne dokumenty doktrynalne z 1992 r. obejmowały swą treścią problematykę obrony przed agresją zbrojną. Co prawda, usiłowano rozszerzyć treść pojęcia bezpieczeństwa państwa o kwestie gospodarcze, ekologiczne, społeczne i etniczne, lecz chodziło głównie o postrzeganie ich z punktu widzenia możliwości wystąpienia na ich tle konfliktu zbrojnego, lub zapewnienia potrzeb związanych z prowadzeniem walki zbrojnej. Dotyczyło to głównie aspektów gospodarczo-obronnych, w ramach, których chodziło o zaspakajanie materialnych potrzeb obronnych państwa a w szczególności: zapewnienia warunków do utrzymania i szkolenia sił zbrojnych; przygotowania bazy do wykonywania przez nie zadań w czasie zewnętrznego zagrożenia i wojny oraz stworzenia warunków przetrwania ludności w sytuacjach ekstremalnych[307].

Po raz pierwszy termin „kryzys” pojawił się w „Polityce bezpieczeństwa i strategii obronnej Rzeczypospolitej Polskiej” w następującym stwierdzeniu: „*Nieuniknione koszty społeczne kryzysu gospodarki centralnie sterowanej i przeprowadzonych reform, zwłaszcza recesja i bezrobocie, sprzyjają szerzeniu się frustracji, rozprzężenia, masowej migracji, przestępczości i innych patologicznych zjawisk społecznych*”[308].

Wielu specjalistów ocenia, że problematyka reagowania kryzysowego została uwzględniona po raz pierwszy w przywoływanym dokumencie o charakterze doktrynalnym. Było to m.in. nowe podejście do kształtowania bezpieczeństwa stanowiąc podstawę do badań w obszarze teorii zarządzania kryzysowego, jak uruchomienia prac koncepcyjnych na rzecz stworzenia narodowego systemu reagowania kryzysowego.

W omawianym dokumencie znalazły się zatem kwestie, które postrzegamy obecnie w kategoriach kryzysowych, zarówno te, które dotyczą kryzysów polityczno-militarnych, jak i niemilitarnych, i to głównie w aspekcie zaburzeń i napięć społecznych oraz gospodarczych. Nie podejmowano niestety zagadnień związanych z klęskami żywiołowymi, mimo iż dokument dotyczył przecież polityki bezpieczeństwa. A to stanowiło poważną lukę w doktrynalnym postrzeganiu dziedziny bezpieczeństwa narodowego. Należy jednak z całą

---

[305] Określenie użyte przez S. Kozieja. Tegoż autora, Podstawowe problemy strategii i systemu obronności na przełomie XX i XXI wieku, AON, DSO MON, Warszawa 2001, s. 6.

[306] M.P. z dnia 16 marca 1990 r.

[307] W tym wypadku chodziło jednak o sytuacje ekstremalne związane z wystąpieniem zewnętrznego zagrożenia, a także w czasie wojny.

[308] Polityka bezpieczeństwa i strategii obronnej Rzeczypospolitej Polskiej, przyjęta przez Komitet Obrony Kraju w dniu 2 listopada 1992 r.

odpowiedzialnością przyznać, że w zakresie polityki bezpieczeństwa, na tle stosunków międzynarodowych, dostrzegano potrzebę działań, które dzisiaj określamy jako działania reagowania kryzysowego podejmowane w ramach NSPK. Chodzi mianowicie o sformułowanie następującej treści: *„Polska będzie dążyć do rozwiązywania wszelkich kwestii spornych na drodze negocjacji, mediacji, koncyliacji, arbitrażu lub sądownictwa międzynarodowego, a także innych metod stosowanych przez ONZ, KBWE lub w przyszłości przez inne organizacje, których nasz kraj będzie członkiem"*[309]. Pod względem organizacyjnym nie było żadnych zmian, które można by było postrzegać jako idące w kierunku przystosowania administracji publicznej i całego państwa do radzenia sobie z sytuacjami kryzysowymi. Nie uległo też zmianie podejście do Obrony Cywilnej, której w dalszym ciągu powierzano misję koordynacji *działań „[...] wszystkich sił i środków służących ochronie życia i mienia ludności oraz dóbr kultury, w ramach systemu obronnego państwa"*[310].

W rok później (1993 r.) decyzją szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego powołano organ opiniodawczy Międzyresortowy Zespół do Spraw Nadzwyczajnych Zagrożeń Środowiska. Niestety trudno jest określić, jakie były jego dokonania szczególnie z uwagi na to, że miał jedynie charakter doradczy i nie był w stanie zastąpić organów państwowych właściwych w tych sprawach. Niebawem, bo 28 marca 1995 roku, rada ministrów przyjęła kolejną uchwałę w sprawie Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów a w ślad za tym stworzyła podstawy do utworzenia stałego zespołu do rozpatrywania spraw związanych z nadzwyczajnymi zagrożeniami środowiska i innymi sytuacjami kryzysowymi. Ponadto, stworzono ramy dla opracowywania koncepcji działań zmierzających do likwidacji tych zagrożeń i sytuacji oraz usunięcia ich skutków, jak również zapewnienie koordynacji działań administracji państwowej i służb publicznych w tym zakresie[311]. Zespół ten nazwano Zespołem Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów do Spraw Kryzysowych (ZKSORMdsK).

Zespołem Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów do Spraw Kryzysowych kierował przewodniczący KSORM, a więc wiceprezes rady ministrów – wówczas przewodniczący Komitetu Badań Naukowych. Zgodnie z jego decyzją nr 2/95 zadania

[309] Tamże, rozdział 5.
[310] Tamże.
[311] Uchwała nr 37 Rady Ministrów a dnia 28 marca 1995 r. w sprawie Komitetu Spraw Obronnych... § 7, ust. 2 oraz § 2, pkt 7.

ZKSORMdsK[312] sprowadzały się działań w sytuacjach kryzysowych o charakterze niemilitarnym, a więc odnosiły się do nadzwyczajnych zagrożeń środowiska, zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz innych zdarzeń powodujących powstawanie sytuacji kryzysowych o charakterze wewnętrznym. Biorąc pod uwagę istnienie przywoływanego wcześniej zespołu powołanego przez szefa BBN nietrudno zauważyć występujący wówczas konflikt interesów miedzy KOK a KSORM, a co za tym idzie między pozycją prezydenta oraz rady ministrów w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. To wszystko miało jednak podłoże w panującym wówczas porządku konstytucyjnym.

Należy przy tym podkreślić, że o ile do 1997 roku problematyka kryzysowa traktowana była łącznie, bez względu na rodzaj kryzysu[313], to już od tego roku zaczyna się okres rozdzielania sfery organizacyjnej i funkcjonalnej zarządzania kryzysowego na polityczno-militarną i niemilitarną, głównie na poziomie centralnym. Tę ostatnią głównie w obszarze katastrof naturalnych i technicznych. Stało się to za przyczyną wielu zdarzeń. Zaliczam do nich przede wszystkim:

- Rozpoczęcie w Polsce prac na natowskim planowaniem na sytuacje nadzwyczajne (nadzwyczajnych zagrożeń) (Civil Emergency Planning – CEP);
- Podporządkowanie od dnia 1 stycznia 1997 r. szefa Obrony Cywilnej Kraju ministrowi spraw wewnętrznych i administracji;
- Zintensyfikowanie przez Polskę udziału w ćwiczeniach międzynarodowych (NATO, UZE) i powołanie na mocy zarządzenia nr 9 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 lutego 1997 r. *Komitetu do Spraw Koordynacji Działań Związanych z Udziałem w Ćwiczeniach Zarządzania w Sytuacjach Kryzowych po kryptonimem CMX 98 (Crisis Management Exercise 98) i CRISEX 98 (Crisis Exercise 98)*;
- Tragiczną powódź lipcową w 1997 roku;
- Wydanie przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 15 kwietnia 1998 r. zarządzenia w sprawie Komitetu Rady Ministrów do Spraw Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych;
- Przemianowanie Urzędu Szefa Obrony Cywilnej Kraju w Urząd Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności (decyzja MSWiA z dnia 26 listopada 1998 r.).

---

[312] W publikacjach spotkać można również inna (skróconą) nazwę tego zespołu: Stały Zespół KSORM ds. Kryzysowych.

[313] Świadczy o tym choćby fakt, że do zakresu działania KSORM obok m.in. spraw funkcjonowania SOP, przygotowań mobilizacyjnych w gospodarce narodowej, należała również problematyka nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i innych sytuacji kryzysowych, a także tworzenia koncepcji działań zmierzających do likwidacji tych zagrożeń i sytuacji oraz usuwania ich skutków.

Przystąpienie do programu Partnerstwa dla Pokoju (PdP) spowodowało zaangażowanie Polski w planowaniu natowskim w ramach CEP. Jednak z uwagi na to, że Polska nie była członkiem NATO, udział w CEP dotyczył jedynie kwestii humanitarnych oraz reagowania w razie klęsk i katastrof. W konsekwencji, przysłany po raz pierwszy do Polski Kwestionariusz Planowania Cywilnego na Sytuacje Nadzwyczajnych Zagrożeń[314] (CEPQ) trafił na biurko szefa OCK. Interpretując mylnie, że dotyczy to planowania cywilnego na rzecz osiągania gotowości cywilnej w ogóle, a co gorsza planowania kryzysowego, przyjęto, ze krajowym koordynatorem planowania cywilnego w Polsce powinien być Szef OCK. Dopóki dotyczyło to (i dotyczy) planowania ochrony ludności nie było, i nie byłoby, większych problemów. Stało się jednak inaczej. Po pierwsze błędnie, w przekonaniu autora, interpretowano CEP jako planowanie kryzysowe. Po wtóre całą problematykę planowania cywilnego NATO oddano w ręce centralnego organu administracji rządowej, który poza sprawami ochrony ludności w czasie wojny, nie ma żadnych właściwości w sprawach planowania cywilnego w zakresie: transportu śródlądowego; lotnictwa cywilnego; produktów naftowych; rolnictwa i żywienia; przewozów oceanicznych; łączności cywilnej; przemysłu; medycyny[315]. Te obszary planowania znajdowały się i po dzień dzisiejszy znajdują się w kompetencji właściwych ministrów.

W latach 1997-1999 sprawy organizacyjne w zakresie „fałszywie" (opacznie) pojmowanego zarządzania kryzysowego w państwie, a głównie sfery kierowania w tym zakresie, działy się tak lawinowo, że wręcz trudno dokonać dokładnej ich analizy, i doszukać się jakiejś logiki w tej materii. Główna inicjatywa należała do szefa OCK i ministerstwa spraw wewnętrznych i administracji. – A wszystko odbywało się w związku ze wspomnianymi ćwiczeniami NATO/UZE oraz problematyką planowania cywilnego NATO. Ćwiczenia z serii CMX oraz CRISEX dotyczyły zwykle dwóch obszarów problemowych: wystąpienia klęski naturalnej (lub awarii technicznej) oraz poważnych napięć na tle społeczno-gospodarczym o charakterze wewnątrzpaństwowym, z wewnętrznym konfliktem zbrojnym włącznie. Problemy te, o charakterze aplikacyjnym, wiązały się z wszechstronnym zaangażowaniem Polski, głównie o charakterze dyplomatycznym, militarnym i niemilitarnym (w mniejszym stopniu gospodarczym). Brak odpowiednich struktur i procedur w tej materii spowodował, że istniejącą lukę zagospodarował skutecznie szef OCK, proponując ministrowi

---

[314] W różnego typu notatkach służbowych, kierowanych na ręce ministra spraw wewnętrznych i administracji przez szefa OCK, przedmiotowy kwestionariusz określano tendencyjnie jako „Kwestionariusz Cywilnego Planowania Kryzysowego" (podkreślenie - W.K.).

[315] Szerzej, W. Kitler, Wybrane aspekty aktywności cywilnej NATO i obrony narodowej RP, [w:] Organizacja (cywilnej) obrony narodowej RP i obrony wspólnej NATO, „Zeszyt Problemowy TWO", nr 1, Warszawa 2003, s. 6-16.

spraw wewnętrznych powierzenie mu funkcji krajowego koordynatora planowania cywilnego oraz krajowego koordynatora ćwiczeń z serii CMX/CRISEX[316]. W konsekwencji minister zaakceptował wnioski szefa OCK, włącznie z tym, że subdelegował swoje uprawnienia krajowego koordynatora ćwiczeń na ten organ administracji. Ten stan rzeczy uzasadniano brakiem odpowiednich struktur, a także nieprzygotowaniem poszczególnych ministerstw do sprostania nowym wyzwaniom. Przykładem tego jest stwierdzenie, w piśmie z 3 marca 1998 roku szefa OCK do MSWiA, następującej treści: *„Celem właściwej realizacji prac związanych z planowaniem cywilnym, do czasu prawnego ustanowienia odpowiednich struktur, istnieje potrzeba upoważnienia szefa OCK do koordynacji działań w tym zakresie na szczeblu centralnym"* i dalej *„Stosownie do oczekiwań strony natowskiej, należy odpowiednio przygotować przedstawicieli ministerstw do prac w poszczególnych komitetach SCEPC[317]. Biorąc pod uwagę ich rolę także w procesie integracji z Unią Europejską, winny to być osoby dobrze przygotowane merytorycznie, biegle władające językiem angielskim (w miarę możliwości francuskim) oraz, jak podkreślił Dyrektor CEP osoby cywilne (nie wojskowi)"*. To, co wówczas miało miejsce może świadczyć zarówno o braku zrozumienia, jak i niskiej kompetencji urzędników państwowych odpowiedzialnych za przedmiotową problematykę, a co gorsza o naruszaniu zasad porządku konstytucyjnego w RP.

Pomimo istnienia Zespołu KSORM do Spraw Kryzysowych, na czas ćwiczeń CMX/CRISEX prezes RM na mocy zarządzenia w sprawie powołania *Komitetu do Spraw Koordynacji Działań Związanych z Udziałem w Ćwiczeniach Zarządzania w Sytuacjach Kryzowych po kryptonimem CMX 98 (Crisis Management Exercise 98) i CRISEX 98 (Crisis Exercise 98)* powołał zespół, który otrzymał nazwę: *Komitet do Spraw Koordynacji Działań Związanych z Udziałem w Ćwiczeniach CMX 98 i CRISEX 98*. Jego przewodniczącym został minister spraw wewnętrznych i administracji, wiceprzewodniczącymi: minister – członek RM, szef KPRM; Minister Obrony Narodowej oraz minister spraw zagranicznych. Członkami zaś: ministrowie: gospodarki; transportu i gospodarki morskiej; rolnictwa i gospodarki żywnościowej; ochrony środowiska, zasobów naturalnych i leśnictwa. Obsługę komitetu zapewniał szef OCK.

Rok 1997 był jednocześnie sprawdzianem sprawności administracji publicznej w obliczu tragedii powodzi, jak nawiedziła znaczne obszary kraju. Niestety okazało się, że państwo nie jest przygotowane do zapobiegania i reagowania na klęski żywiołowe.

---

[316] Korespondencja między szefem OCK a ministrem spraw wewnętrznych i administracji daje na to wyraźne dowody.

[317] Senior Civil Emergency Planning Committee – Wysoki Komitet Planowania Cywilnego na Sytuacje Nadzwyczajnych Zagrożeń. Szerzej, W. Kitler, Wybrane aspekty aktywności cywilnej NATO...s. 6-16.

Jednocześnie ujawniła się niespójność prawa i organizacji administracji publicznej w tej materii. Tragiczna lekcja wyniesiona z powodzi obnażyła również niepoprawność dzielenia bezpieczeństwa na zewnętrzne i wewnętrzne, zagrożeń na militarne i pozamilitarne, a w konsekwencji organizacji państwa na według dziedzin bezpieczeństwa: militarnej i pozamilitarnej, na czas wojny lub pokoju.

Wnioski z powodzi i błędne przekonanie o uzyskaniu wysokiego poziomu bezpieczeństwa militarnego doprowadziły do skupienia głównego wysiłku w dziedzinie organizacji zarządzania kryzysowego na rzecz kryzysów wynikających z faktu zaistnienia klęsk żywiołowych, pogłębiając w przekonaniu autora rozdźwięk między militarnymi i pozamilitarnymi aspektami bezpieczeństwa. W dalszym ciągu omawiana wyżej problematyka ćwiczeń wprowadzała wiele zamieszania w praktyce zarządzania kryzysowego.

Zarządzeniem Prezesa RM z 15 kwietnia 1998 roku powołano Komitet Rady Ministrów do Spraw Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowego (KRMds.ZwSK). Wbrew pozorom nie był to komitet właściwy w sprawach zarządzania kryzysowego w Polsce, we wszystkich jego aspektach, mimo iż wielokrotnie pojawiały się sytuacje naruszania panującego w tej materii porządku prawnego. Do jego zadań należało:

- przygotowanie projektów rozwiązań legislacyjnych kompleksowo regulujących zarządzanie w sytuacjach kryzysowych;
- koordynacja działania organów rządowych działających w sytuacjach kryzysowych;
- koordynacja działań ratowniczych i zapewniających pomoc ludności dotkniętej katastrofą;
- przedstawianie wniosków i typowanie jednostek wojskowych, przeznaczonych do działań w sytuacjach kryzysowych w kraju i poza granicą;
- reprezentowanie rządu, za zgodą Prezesa RM, w kontaktach międzynarodowych, w tym w sprawach występowania o pomoc zagraniczną;
- nadzór nad szacowaniem strat i szkód powstałych w wyniku sytuacji kryzysowej.

Z powyższego jednoznacznie wynika, że komitet ten był władny jedynie w związku z sytuacjami kryzysowymi wynikającymi z katastrof naturalnych i technicznych. Ze sprawozdań i protokołów ustaleń z posiedzeń komitetu wynika jednak, ze wielokrotnie jego prace dotyczyły innych niż katastrofy spraw, a mianowicie dotyczących m.in.: strajków, problemu roku 2000, pomocy humanitarnej, a także ćwiczeń międzynarodowych, o których mowa była wyżej.

KRMds.ZwSK miał do 30 czerwca 1999 roku przedstawić Radzie Ministrów *projekt kompleksowych rozwiązań ustawowych, dotyczących koordynacji działań organów państwowych w sytuacjach kryzysowych*. Tak jednak się nie stało. Obsługę KRMds.ZwSK zapewniał Urząd Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności (UZKiOL), którym kierował szef Obrony Cywilnej Kraju. Znaczenie szefa OCK wzrosło ponownie w związku z upoważnieniem tego organu administracji (decyzją nr 393 Wiceprezesa Rady Ministrów, Przewodniczącego KRMds.ZwSK z dnia 20 listopada 1998 roku) do funkcji pełnienia roli przewodniczącego tego komitetu dla potrzeb międzynarodowych ćwiczeń CRISEX 98 w dniu 20-26 listopada 1998 r. Wyraźnym tego przejawem była również likwidacja Urzędu Szefa Obrony Cywilnej Kraju i powołanie Urzędu Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności[318] (decyzja MSWiA z dnia 26 listopada 1998 r.). Jego organizacja wewnętrzna nie uległa istotnej zmianie, lecz nazwa sugerowała inne znaczenie, mimo iż szef OCK pozostawał nadal centralnym organem administracji rządowej, o wyraźnie określonym zakresie kompetencji. Do jego zadań należało, bowiem:

1) inicjowanie, przygotowywanie, wydawanie i opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących obrony cywilnej,
2) uzgadnianie projektu planu obrony cywilnej państwa z Ministrem Obrony Narodowej oraz z innymi właściwymi ministrami,
3) określanie założeń do planów obrony cywilnej województw, powiatów, gmin i przedsiębiorców,
4) opracowywanie założeń programowych oraz kierunków kształcenia i szkolenia pracowników, ratowników i ludności w zakresie obrony cywilnej,
5) dokonywanie oceny stanu przygotowań obrony cywilnej województw, powiatów i gmin,
6) planowanie potrzeb w zakresie środków finansowych i materiałowych niezbędnych do realizacji zadań własnych w zakresie obrony cywilnej,
7) określanie założeń dotyczących ewakuacji ludności i mienia na wypadek masowego zagrożenia,
8) inicjowanie działalności naukowo-badawczej dotyczącej obrony cywilnej, a także udział w pracach unifikacyjno-normalizacyjnych w tej dziedzinie,

[318] Odpowiednio do tej zmiany poważne zmiany zaszły również w urzędach wojewódzkich. Powołano do istnienia wydziały zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i spraw obronnych (WZKOLiSO) prowadząc jednocześnie do likwidacji sekretariatów WKO oraz wojewódzkich inspektoratów obrony cywilnej (WIOC). Był to powolny okres zmian prowadzący również do likwidacji wojewódzkich komitetów obrony (WKO), zespołów ds. ochrony ppoż. i ratownictwa oraz wojewódzkich komitetów przeciwpowodziowych.

9) opracowywanie, na potrzeby ministra właściwego do spraw wewnętrznych i Prezesa Rady Ministrów, informacji dotyczących obrony cywilnej,
10) organizowanie i koordynowanie ćwiczeń w zakresie obrony cywilnej,
11) kontrolowanie przygotowania formacji obrony cywilnej i ratowników do prowadzenia działań ratowniczych,
12) kontrolowanie warunków odbywania zasadniczej służby w obronie cywilnej,
13) ustalanie normatywów w zakresie zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej[319].

Powyższe świadczy m.in. o następującym stanie rzeczy: a) decydującej pozycji ówczesnego ministra spraw wewnętrznych i administracji, którą wykorzystywano do wdrażania niekoniecznie racjonalnych rozwiązań; b) niedowładzie organizacyjnym polskiej administracji; c) braku właściwego rozumienia problematyki kryzysowej; d) nadużywaniu uprawnień ustawowych poszczególnych organów administracji rządowej.

Oczekiwanie, że wzrost, choć dość dyskusyjny (i niezgodny z prawem), zadań szefa OCK oraz powstanie UZKiOL może w konsekwencji prowadzić do powstania krajowego urzędu zarządzania kryzysowego, mającego charakter interdyscyplinarny, dając możliwość koordynacji działań kryzysowych w wymiarze krajowym, nie zostały spełnione. Bardzo szybko, bo już w 2001 roku decyzją MSWiA zlikwidowano UZKiOL a funkcję szefa OCK połączono jednoosobowo z funkcją Komendanta Głównego PSP. Rolę urzędu obsługującego szefa OCK przejęła Komenda Główna PSP. Sprawy obrony cywilnej, w prawnym tego wyrażenia znaczeniu, zostały delikatnie rzecz ujmując nieco zaniedbane, tak samo jako i za czasów UZKiOL.

W tym okresie, obok zdominowanej przez resort spraw wewnętrznych i administracji dziedziny zarządzania kryzysowego, ważną rolę odgrywała działalność koncepcyjna i organizacyjna w resorcie obrony narodowej. W dniu 10 czerwca 1999 r. odbyła się konferencja z udziałem przedstawicieli wielu instytucji MON i gości spoza ministerstwa w sprawie koncepcji *systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w Ministerstwie Obrony Narodowej*. Koncepcja ta godna jest szczególnej uwagi ze względu na to, iż jej założenia oparte zostały na doświadczeniach i wnioskach z funkcjonowania Zespołu Reagowania

[319] Zob. rozporządzenie rady ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, § 2, DzU 2002, nr 96, poz. 850.

Kryzysowego MON w czasie kryzysu kosowskiego, wynikach badań naukowych oraz działań organizacyjnych, mających miejsce od kilku lat w ministerstwie.

System kierowania reagowaniem kryzysowym w MON przygotowywany był do spełnienia dwóch alternatywnych funkcji. Miał być gotów do koordynacji działań resortowych we wspieraniu sektora cywilnego w reagowaniu na kryzysy niemilitarne, stosownie do ustaleń koordynatora krajowego lub też do przejęcia funkcji koordynatora krajowego w czasie reagowania na zewnętrzne kryzysy polityczno-militarne oraz jednocześnie koordynatora działań resortowych.

Idea polegająca na tym, aby minister ON spełniał funkcje koordynatora resortowego, a jednocześnie posiadał gotowość do przejęcia roli koordynatora krajowego na wypadek kryzysów polityczno-militarnych odpowiadała modelowi zastosowanemu w wielu innych krajach. Sprowadzała się, bowiem do tego, że na mocy decyzji władzy politycznej (rządu, premiera, prezydenta itp. – zależnie od ustroju organów i systemu władzy) każdy z ministrów, a szczególnie osoby zajmujące się w administracji sferą bezpieczeństwa, posiadają gotowość do przejęcia roli koordynatora krajowego, spełniając rolę swoistego *szefa operacji*, jako organ koordynujący po względem wykonawczym działania wszystkich zainteresowanych uczestników operacji antykryzysowej. Godnym podkreślenia jest fakt, iż w omawianej koncepcji uwzględniano udział przedstawicieli różnych resortów i instytucji, w zależności od typu i charakteru sytuacji kryzysowej.

Kolejny przełom w dziedzinie zarządzania kryzysowego w Polsce pojawiał się w 2000 roku. Wówczas to rada ministrów przyjęła dwie strategie: bezpieczeństwa narodowego oraz obronności.

Mimo, że w strategii bezpieczeństwa dominowały nadal kwestie obronne, to w zagadnieniu dotyczącym kryzysów i konfliktów lokalnych uwzględniono wzrost kryzysów lokalnych, których źródłem mogły być: waśnie etniczne i religijne; spory graniczne; naruszenia praw człowieka, katastrofy naturalne i wywołane działalnością człowieka; niedobór podstawowych środków do egzystencji; zapaść gospodarczo-cywilizacyjna; osłabienie i rozpad struktur państwowych[320].

W konsekwencji strategia sugerowała przeniesienie punktu ciężkości z działań państwa na rzecz przygotowywania się do wojny na działania związane z wczesnym reagowaniem na sytuacje kryzysowe i przeciwdziałanie możliwym konfliktom. Poświęcenie dużej uwagi sprawom obronności RP w przedmiotowej strategii nadal jednak osadzało jej

[320] Zob. Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej (przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 4 stycznia 2000 roku).

intencje w obszarze bezpieczeństwa, obejmującego: *„[...] wykorzystanie całego potencjału państwa do przeciwdziałania szczególnym rodzajom zagrożeń, jakimi są zewnętrzne zagrożenia polityczno-militarne, w tym kryzysowe i wojenne"*[321]. W strategii tej pojawił się też znamienny zapis, dowodzący silnego nadal wpływu omawianych wyżej kwestii zarządzania kryzysowego pod kątem działalności szefa OCK, a jednocześnie braku zrozumienia istoty działań cywilnych w zakresie bezpieczeństwa narodowego, obronności państwa i zarządzania kryzysowego w czasie pokoju (lepiej – normalnego funkcjonowania państwa). Stwierdzenie: *„Działalność krajowych struktur w omawianym zakresie*[322] *w czasie pokoju, a także prace planistyczne na wypadek sytuacji nadzwyczajnych zagrożeń, koordynuje Szef Obrony Cywilnej Kraju. Ochrona cywilna*[323] *jest też odpowiedzialna za koordynację działań związanych z zarządzanie sytuacjami kryzysowymi w czasie pokoju, prowadzonych zarówno przy udziale środków cywilnych, jak i – w przypadku takiej potrzeby – wojskowych"*[324] jest tak rażące, że świadczy również i o tym, że strategia stanowiła swoistą kompilację szeregu propozycji różnych resortów, nie zaś efekt pracy jednego dostatecznie kompetentnego zespołu. Jak można było dopuścić do pojawienie się tak kuriozalnego zapisu, który nie tylko sankcjonował, na mocy uchwały rady ministrów, znamienny nieład w przedmiotowym zakresie, lecz naruszał panujący porządek prawny (konstytucyjny i administracyjny) w państwie? Zdaje się, że odpowiedź została udzielona w treści niniejszego zagadnienia.

Strategia obronności z 23 maja 2000 r. rozwija problematykę obronną, stanowiącą główną treść strategii bezpieczeństwa. Pomimo zawężenia jej do spraw obronnych dostrzeżono kwestie zagrożeń kryzysowych, które określono jako kryzysowe o charakterze polityczno-militarnym lub pozamilitarnym. Fakt, iż znaczącą rolę w jej tworzeniu odegrał resort obrony narodowej, uprawnia do potwierdzenia wniosku badawczego, że przedstawiciele MON dostrzegali problematykę kryzysową w szerokim jej ujęciu, tak w aspekcie zewnętrznym, jak i wewnętrznym, a także konfliktowym i niekonfliktowym[325]. Z przyczyn obiektywnych, w dalszej części omawianego dokumentu problematykę

---

[321] Tamże, rozdział 4.

[322] Zakres ten wedle strategii bezpieczeństwa z 2000 roku dotyczył: zapewnienia ochrony ludności i struktur państwa; zasilania zasobami ludzkimi i materiałowymi SZ RP oraz wsparcia wojsk sojuszniczych na terytorium RP oraz utrzymania materialnych i duchowych podstaw egzystencji ludności i jej przetrwania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny.

[323] Wyrażenie „ochrona cywilna" nie miało wówczas żadnego umocowania prawnego.

[324] Tamże, pkt 4.7.

[325] Jak wyjaśnia S. Koziej, projekt strategii obronności przygotowany był przez Departament Systemu Obronnego MON po fiasku propozycji, by opracować i przyjąć jeden dokument państwowy, traktujący o strategii bezpieczeństwa i obronności. Zob. S. Koziej, Podstawowe problemy strategii...s. 27.

reagowania kryzysowego odniesiono do dwóch podstawowych rodzajów zadań: *reagowanie na kryzys stanowiący bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa Polski lub jej sojuszników, mogący przerodzić się w konflikt wymagający reagowania wedle zobowiązań wynikających z art. 5. Traktatu Waszyngtońskiego* oraz *reagowanie na kryzys mogący stworzyć jedynie pośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa Polski lub jej sojuszników*[326]. Nie powtórzono w omawianej strategii błędu, przywoływanego w strategii nadrzędnej, dotyczącego roli szefa OCK.

Strategia obronności ustanowiła system planowania i programowania obronnego, mający na celu zapewnienie implementacji jej zapisów w dwóch zasadniczych sferach:

II. Planowania strategiczno – operacyjnego na ewentualność zaistnienia nadzwyczajnej sytuacji kryzysowej lub wojennej;
III. Programowania i budżetowania pokojowych przygotowań obronnych.

Większego znaczenia w efekcie pojawiania się strategii obronności nabrały prace rozpoczęte w I kwartale 1999 r. nad Polityczno – Strategiczną Dyrektywą Obronną (PSDO), która stała się zasadniczym (głównym) dokumentem planowania strategiczno – operacyjnego na wypadek **sytuacji kryzysowej** lub wojny. Konkretyzuje ona wyzwania i zagrożenia wskazane w strategii obronności oraz **określa sposoby funkcjonowania państwa w czasie kryzysu polityczno-militarnego** i wojny.

PSDO, jako element narodowego planowania strategiczno – operacyjnego, została podpisana przez Prezesa Rady Ministrów i przez Prezydenta RP. Powyższe organy władzy państwowej, na podstawie dostarczonych ocen i informacji, mogą zarządzić jej aktualizację. Polityczno – Strategiczna Dyrektywa Obronna, definiując możliwe scenariusze działania w razie wystąpienia zagrożenia zewnętrznego i wybuchu wojny, ustanawia pięć sytuacji planistycznych:

1. **Reagowanie na kryzys zagrażający pośrednio bezpieczeństwu RP**,
2. **Reagowanie na kryzys bezpośrednio zagrażający bezpieczeństwu RP**,
3. Udział w obronie przed agresją na państwo sojusznicze,
4. Obronę przed agresją lokalną na Rzeczpospolitą Polską,
5. Obronę przed agresją na dużą skalę.

Dyrektywa określała w stosunku do każdej z tych sytuacji zamiar reagowania obronnego (kryzysowego lub wojennego) oraz zadania sił zbrojnych i ogniw pozamilitarnych.

---

[326] Zob. Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskie. Przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu23 maja 2000 r., zag. 3.3.

Uwzględnia również ewentualność ataku terrorystycznego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i państw sojuszniczych.

Na podstawie zadań zawartych w PSDO opracowane zostały plany operacyjne funkcjonowania poszczególnych działów administracji rządowej i poszczególnych województw w sytuacjach nadzwyczajnych, tj. zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. W ten sposób – od strony planistycznej – zbudowana została funkcjonalna struktura działalności państwa w czasie zagrożenia (**kryzysu**) i wojny. Wspomniane plany umożliwiały (i umożliwiają po dzień dzisiejszy w udoskonalonym ich kształcie) sprecyzowanie wymagań operacyjnych wobec całego Systemu Obronności (Obronnego) Rzeczypospolitej Polskiej oraz dały podstawy do opracowywania racjonalnie uzasadnionych programów przygotowań obronnych w czasie pokoju w ramach kolejnych cykli planowania.

Polityczno – Strategiczna Dyrektywa Obronną - rozstrzygając kwestie w sferze merytorycznej - ustaliła zarazem następujący tryb implementacji prac planistycznych. Są one następujące:

- Ministerstwo obrony narodowej, we współpracy z właściwymi ministerstwami, urzędami centralnymi i wojewódzkimi, na podstawie PSDO, opracowało *zestawy zadań operacyjnych* dla wykonawców. Zostały one przekazane ministrom, kierownikom urzędów centralnych podległych i nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów, wojewodom i Szefowi Sztabu Generalnego WP. W razie potrzeby, MON realizuje również bieżącą aktualizację ww. zestawów zadań, stosownie do zmian stanu prawnego i struktur organizacyjnych administracji państwowej;
- Ministrowie, kierownicy urzędów centralnych oraz wojewodowie, na podstawie otrzymanych *zestawów zadań operacyjnych*, opracowali plany operacyjne funkcjonowania działów administracji rządowej, urzędów oraz województw na ewentualność zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa (**kryzysu polityczno – militarnego**) i wojny.

W związku z reformą administracyjną zaistniała konieczność skorygowania przebiegu planowania operacyjnego. W szczególności dotyczyło to zestawów zadań operacyjnych dla działów administracji rządowej, które musiały być dostosowane do zwiększonego zakresu działania ministrów oraz uwzględniać zadania podległych i nadzorowanych przez ministrów urzędów centralnych. Prace w tym zakresie zostały podjęte niezwłocznie po uchwaleniu przez Parlament i podpisaniu przez Prezydenta RP ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r. *o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw*. Opracowanie i uzgadnianie planów operacyjnych organów administracji

rządowej zrealizowane było do końca września 2002 roku tak, aby mogły one być zatwierdzone przez Prezesa Rady Ministrów podczas zaplanowanej na listopad „Strategicznej Gry Obronnej KIEROWNICTWO-2002" (SGO „KIEROWNICTWO-2002"). Plany operacyjne poddawane będą sukcesywnym przeglądom w toku gier i ćwiczeń obronnych i okresowo aktualizowane.

Zgodnie z planem przebiegu SGO, uczestniczący w grze ministrowie, kierownicy urzędów centralnych i wojewodowie referowali m.in.: sposób realizacji zadań operacyjnych w sytuacjach planistycznych określonych w PSDO, (w więc i w sytuacjach kryzysowych); elementy specjalistycznego wsparcia działań Sił Zbrojnych RP i wojsk sojuszniczych w okresie zewnętrznego zagrożenia i wojny; organizację kierowania podległymi, podporządkowanymi i nadzorowanymi strukturami organizacyjnymi (w tym także kierowanie w sytuacjach kryzysowych). Na bazie zatwierdzonych przez Prezesa Rady Ministrów planów operacyjnych przystąpiono do opracowania Planu Reagowania Obronnego RP (PRO RP), którego wstępne założenia zostały przedstawione do dyskusji w toku gry „KIEROWNICTWO-2002". Uzupełnienie PRO RP stanowiły dokumenty wykonawcze w postaci załączonych planów operacyjnych funkcjonowania działów administracji rządowej, województw i urzędów centralnych oraz zestaw dokumentów ukierunkowanych na uruchomienie działań państwa **w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego** i wojny.

Powyższe fakty świadczą o kluczowym postępie w dziedzinie zarządzania kryzysowego w Polsce. Oto, bowiem w problematyce obronnej znalazły się kwestie zagrożeń kryzysowych o charakterze polityczno-militarnym. By jednak nie ulec złudnemu wrażeniu, że owe kryzysy mają mieć jedynie taki charakter, to należy stwierdzić, że w zarządzaniu kryzysowym istotne znaczenie przypisuje się zapobieganiu, a ślad za tym bierze się pod uwagę różnego rodzaju źródła kryzysów polityczno-militarnych[327]. Te źródła pod nazwą *„ocena zagrożeń bezpieczeństwa państwa"* (lub województwa, – jeśli chodzi o samorząd

[327] Pośród źródeł kryzysów polityczno-militarnych w teorii problem wymienia się: naruszanie zobowiązań wynikających z Karty NZ i traktatów międzynarodowych; niemożność rozwiązania sporów zewnętrznych i wewnętrznych, powstałych na tle etnicznym, terytorialnych konfliktów oraz dążeń do suwerenności; agresywne ruchy secesjonistyczne kwestionujące terytorialną integralność państw i ich popieranie; akty i praktyki terrorystyczne; próby stworzenia sfer wpływów lub regionalnej dominacji; próby zastraszania państw; brak wzajemnego zaufania i współpracy; brak kultury politycznej, nieumiejętność pokojowego rozwiązywania napięć i konfliktów; słabość rządów prawa i społeczeństwa obywatelskiego; niewystarczającą demokratyczną kontrolę nad siłami zbrojnymi; tolerancję sił nieposłusznych konstytucyjnie ustanowionym władzom; manipulację kwestiami dotyczącymi mniejszości i praw człowieka w celu osiągnięcia korzyści politycznych, w tym rozszerzenia wpływów politycznych lub regionalnej dominacji; ruchy polityczne odwołujące się do agresywnego nacjonalizmu, rasizmu, ksenofobii, szowinizmu, antysemityzmu i innych form nietolerancji; polaryzację i fragmentyzację społeczeństw; nierównomierny rozwój; spory na tle ekonomicznym; proliferację BMR; nielegalny handel bronią; handel narkotykami; zbrojenia. Rzecz jasna inaczej ich ocena wygląda w planach operacyjnych, dokonana z punktu widzenia właściwych organów w Polsce, lecz to już stanowi przedmiot tajemnicy prawnie chronionej.

terytorialny) lub *„ocena organu sporządzającego zawierająca szczegółową analizę zagrożeń w sferze jego właściwości”* (odpowiednio: dotyczącą administrowanego przez ten organ terenu - jeśli chodzi o poziom samorządu terytorialnego) stanowią istotną część planu operacyjnego, opracowywanego przez dany organ administracji centralnej lub samorządu terytorialnego.

Planowanie obronne, które ruszyło po 2000 roku, wsparte zostało pojawieniem się wielu źródeł prawa obronnego i aktów innego typu. To wszystko sprawiło, że efekty planowania pojawiają się w postaci coraz lepszej organizacji państwa oraz jego przygotowania do reagowania w sytuacjach kryzysowych (szerzej zarządzania kryzysowego), wynikających z czynników zewnętrznych.

Równolegle do procesu organizacji zarządzania kryzysowego z punktu widzenia problematyki kryzysów o charakterze zewnętrznym (głownie polityczno-militarnym), mają miejsce kolejne ważne wydarzenia oddziałujące na zarządzanie kryzysowe w Polsce.

Na szczególną uwagę zasługuje uchwalona w 2002 roku ustawa o stanie klęski żywiołowej. Na mocy tej ustawy, choć dotyczy klęski żywiołowej, poczęto organizować system zarządzania kryzysowego, który wywołuje wiele nieporozumień, przy całym dobrodziejstwie jego istnienia. Oto, bowiem ustawa dała delegację do tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego zespołu reagowania kryzysowego, wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej. Przekonanie, że zespoły działają w związku z wystąpieniem wszelkich możliwych sytuacji kryzysowych jest jednak błędne. Niestety, tak się jednak często dzieje, nawet w czasie ćwiczeń obronnych, podczas których rozwiązuje się problemy przewidziane sytuacjami planistycznymi.

Dlaczego się tak dzieje? U źródła takiego stanu rzeczy legł fakt braku jakiejkolwiek alternatywy dla tych zespołów i związanych z ich działaniem innych tworów organizacyjnych. W obliczu takiej trudności jest to rozwiązanie mające pozytywny wydźwięk, jednak nadal pozostaje niedosyt wynikający z braku porządku prawnego a ściślej przestrzegania go w sposób należyty. Dlaczego zatem nie można się zgodzić z interpretacją w myśl, której organizacja zarządzania kryzysowego, która powstała na bazie ustawy o stanie klęski żywiołowej jest dobra na wszystkie możliwe kryzysy? Przede wszystkim wynika to z postanowień ustawy, która powołuje w/w zespoły a w ślad za tym całą organizację sfery wykonawczej, jedynie na czas wprowadzenia stanu prawnego klęski żywiołowej. Jedyne możliwe odstępstwo od tej zasady, prawnie dozwolone, ma miejsce na mocy ustawy o ochronie przeciwpożarowej, w której się stwierdza, tylko w odniesieniu do wojewody i starosty, że wykonują swoje zadania przy pomocy odpowiednio wojewódzkiego

i powiatowego zespołu reagowania kryzysowego, działających na podstawie przepisów o stanie klęski żywiołowej[328]. Należy przy tym dodać, że w przypadku zagrożeń wymagających współdziałania na szczeblu centralnym podmiotów krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego z podmiotami innych resortów, rolę koordynatora pełni minister właściwy do spraw wewnętrznych przy pomocy Zespołu do Spraw Kryzysowych, (lecz nie Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej - ZZKK) i Centrum Zarządzania Kryzysowego[329] tworzonego na bazie Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności. **Wszelkie wątpliwości w omawianej materii powinny rozwiać postanowienia rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. *w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania*[330]. W myśl postanowień rozporządzenia, w:**

- celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia zespoły te pracują w fazach zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy;
- fazie zapobiegania zespoły podejmują działania, które redukują lub eliminują prawdopodobieństwo wystąpienia klęski żywiołowej albo w znacznym stopniu ograniczają jej skutki;
- fazie przygotowania zespoły podejmują działania planistyczne dotyczące sposobów reagowania na czas wystąpienia klęski żywiołowej, a także działania mające na celu powiększenie zasobów sił i środków niezbędnych do efektywnego reagowania;
- fazie reagowania zespoły podejmują działania polegające na dostarczeniu pomocy poszkodowanym, zahamowaniu rozwoju występujących zagrożeń oraz ograniczeniu strat i zniszczeń;
- fazie odbudowy zespoły podejmują działania mające na celu przywrócenie zdolności reagowania, odbudowę zapasów służb ratowniczych oraz odtworzenie kluczowej dla funkcjonowania państwa infrastruktury telekomunikacyjnej, energetycznej, paliwowej, transportowej i dostarczania wody[331].

---

[328] Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, art. 14, ust 5, DzU 2002, nr 147, poz. 1229, (tekst jednolity).

[329] To centrum w świetle obowiązujących przepisów powinno być powoływane tylko na czas nadzwyczajnych zagrożeń noszących znamiona klęski żywiołowej, gdy nie wprowadzono przedmiotowego stanu prawnego.

[330] Rozporządzenie rady ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania, DzU 2002, nr 215, poz. 1818.

[331] Zob. tamże, § 10, ust. 1-5.

Na przykładzie decyzji MSWiA w sprawie powołania składu RZKK[332] można po raz kolejny dowieść, że wielkim błędem jest rozszerzanie zakresu działania omawianych zespołów. Oto, bowiem na szefa RZKK wyznaczono podsekretarza stanu w MSWiA i Szefa OCK w jednej osobie, co nie budzi zastrzeżeń, bo stanowi wykonanie przepisów wyższej rangi. Warto jednak zapytać, dlaczego tak ważne jest wskazanie funkcji szefa OCK, skoro ustawa nakazuje wyznaczenie szefa zespołu spośród sekretarzy lub podsekretarzy stanu w MSWiA? Mało tego rozporządzenie rady ministrów deleguje na ministra właściwego ds. wewnętrznych uprawnienia do wyznaczenia szefa RZKK[333], podczas gdy ustawa określa, że skład zespołów określają odpowiednio organy, o których mowa w art. 12 ust 1. A są to ministrowie, o których mowa w art. 8 pkt 4 ustawy, a więc: *„minister właściwy do spraw wewnętrznych lub inny minister do zakresu działania, którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie, a w przypadku wątpliwości, co do właściwości ministra lub w przypadku, gdy właściwych jest kilku ministrów – minister wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów [...]”*[334]. Warto jeszcze zwrócić uwagę na fakt, iż rozporządzenie nakazuje, by na stałego zastępcę szefa RZKK minister właściwy, ds. wewnętrznych wyznaczył spośród podporządkowanych mu centralnych organów administracji rządowej, wykonujących zadania w dziedzinie zapobiegania klęskom żywiołowym i usuwania ich skutków. W konsekwencji na tę funkcję przywoływaną decyzją MSWiA wyznaczono Komendanta Głównego PSP, Zastępcę Szefa Obrony Cywilnej Kraju. Z powyższych rozważań wynika jeden wniosek i dwa pytania:

- Wniosek: wyznaczenie takiego organu wyraźnie wskazuje na zakres zarządzania kryzysowego związany z problematyką klęsk żywiołowych, a w konsekwencji ratownictwa, bo nic więcej;
- Pytanie pierwsze: czy Komendant Główny PSP, Zastępca Szefa Obrony Cywilnej Kraju jest właściwy w zakresie zapobiegania klęskom żywiołowym?
- Pytanie drugie: czy organ ten wykonuje zadania w zakresie usuwania skutków klęsk żywiołowych?

Biorąc pod uwagę fakt, iż w rozumieniu ustawy klęska żywiołowa oznacza katastrofę naturalną lub awarię techniczną, i nic więcej, nie można „swawolnie” interpretować jej postanowień i wykorzystywać ich do działania w każdym innym obszarze zarządzania kryzysowego. Prowizoryczne rozwiązania w zakresie zarządzania kryzysowego zyskałyby

[332] Decyzja Nr 33 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 marca 2006 r. w sprawie powołania składu Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej.
[333] Rozporządzenie rady ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego...§ 6, ust. 5.
[334] Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, DzU 2002, nr 62, poz. 558.

niemal ustawowe uzasadnienie w przyjętej przez Sejm w 2001 r. ustawie o gotowości cywilnej i zarządzaniu kryzysowym. Prezydent odmówił jednak jej podpisania[335]. W zawetowanej ustawie, poza pewnymi jej zaletami (pod warunkiem, że dotyczyły ochrony ludności, w tym ratownictwa), znalazło się wiele rozwiązań nie do przyjęcia w ramach panującego ustroju administracji publicznej w Polsce. System gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego miałby, bowiem na celu zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochronę życia i zdrowia ludności oraz ochronę mienia, środowiska i dziedzictwa kulturowego w sytuacji wystąpienia zagrożenia albo w czasie kryzysu, a w szczególności: a) zapobieganie i przeciwdziałanie zagrożeniom; utrzymanie sprawności zarządzania kryzysowego, w tym reagowania kryzysowego; b) zapewnienie warunków życia ludności, jakie są niezbędne dla ochrony ich życia lub zdrowia; c) zapewnienie warunków kontynuowania działalności gospodarczej i funkcjonowania administracji publicznej w czasie trwania zagrożenia lub kryzysu, jakie są niezbędne dla realizacji powyższych celów; d) wspieranie misji pokojowych poza granicami kraju i koordynowanie pomocy humanitarnej, technicznej i eksperckiej prowadzonej przez organizacje krajowe i międzynarodowe[336].

W zawetowanej ustawie proponowano nadanie wysokiej rangi ministrowi właściwemu ds. wewnętrznych, który stałby się „superministrem" w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, w tym wewnętrznego. Ciekawa była też koncepcja utworzenia „Krajowego Urzędu Ratownictwa i Zarządzania Kryzysowego", lecz łączenie ratownictwa z zarządzaniem kryzysowym było daleko idącym nieporozumieniem. Mało tego, urzędem tym miałby kierować Komendant Główny PSP. Także na poziomie wojewódzkim, wojewoda miałby wykonywać swoje zadania w tym zakresie przy pomocy komendanta wojewódzkiego PSP, starosta zaś – przy pomocy powiatowego inspektora gotowości cywilnej. Pomijając inne jeszcze słabości ustawy (zob. weto Prezydenta RP) warto zauważyć, że potwierdza się prezentowany do tej pory wniosek o niewłaściwym rozumieniu zarządzania kryzysowego (a w tym wypadku i gotowości cywilnej[337]), które sprowadzano do spraw ochrony ludności a nawet ratownictwa. Po co więc taka nazwa ustawy?!

Reasumując wnioski dotyczące minionego okresu, który podlegał analizie (1989-2002) stwierdzić należy, że stosowano się wówczas dwa pojęcia zarządzania kryzysowego

---

[335] Zob. ustawa z dnia 26.07.2001 r. i weto prezydenta z dnia 27 sierpnia 2001 r.

[336] Zob. tamże, art. 3.

[337] W rozumieniu natowskim gotowość cywilna, to stan zorganizowania całego sektora cywilnego do podjęcia wielu zadań w czasie zagrożenia, kryzysu lub wojny. Wiele z nich nie ma nic wspólnego z ochroną ludności i ratownictwem (była o tym mowa wcześniej) a za tym idzie, bardziej wpisuje się w materię pozamilitarnych przygotowań obronnych i planowania obronnego w sferze cywilnej niż odpowiada zawężonemu zakresowi gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego w ustawie.

a w ślad za tym podejmowano rozbieżne działania organizacyjne i planistyczne, nadal w układzie resortowym. Pierwszy z kierunków działania, który jest reprezentowany głównie przez MON, BBN i częściowo KPRM polega na dążeniu do holistycznego i interdyscyplinarnego podejścia do przedmiotowej problematyki, a co za tym idzie do traktowania zarządzania kryzysowego w państwie, jako elementu zarządzania bezpieczeństwem narodowym, wobec różnego typu zagrożeń o charakterze kryzysowym (polityczno-militarnych, ekonomicznych, ekologicznych, społecznych, itd.); w tym ujęciu chodzi jednak zarządzanie funkcjonowaniem państwa i realizacją wszystkich jego funkcji w obszarze bezpieczeństwa narodowego. Drugi zaś kierunek (z silną pozycją MSWiA) sprowadza się do traktowania zarządzania kryzysowego jako całokształtu przedsięwzięć w zakresie ochrony ludności. Brak konsensusu prowadzi do tego, że mimo upływu lat nie pojawiła się oczekiwana ustawa o zarządzaniu kryzysowym (w przekonaniu piszącego te słowa, nie jest ona aż tak bardzo potrzebna[338]).

Pomijając opinię na temat kierunku reprezentowanego przez MON, BBN i KPRM w owym czasie, (bo zgodny jest z poglądami piszącego te słowa, przy małych zastrzeżeniach), zatrzymajmy się przy wersji lansowanej przez środowisko resortu spraw wewnętrznych i administracji, a głównie przez ministerstwo, szefa OCK, Komendanta Głównego PSP i obsługujące te organy w różnych okresach czasu Urząd Szefa OCK, UZKiOL oraz Komendę Główną PSP. Z czego zatem wynika ów kierunek myślenia i działania? W przekonaniu piszącego te słowa wszystko zaczęło się od błędnego założenia, że zarządzanie kryzysowe w państwie ma oznaczać całokształt przedsięwzięć systemowych w zakresie ochrony ludności. W konsekwencji takiego podejścia zarządzanie kryzysowe byłoby realizowane również w czasie wojny. Jeśli miałoby się ono wiązać z ochroną ludności, to problemu by nie było, jednak, czy o to w zarządzaniu kryzysowym w państwie chodzi? Zarządzanie kryzysowe w państwie, na poszczególnych szczeblach jego organizacji i poszczególnych dziedzinach jego funkcjonowania, wiąże się głównie z podejmowaniem działań na rzecz przeciwstawienia się destabilizacji jego funkcjonowania, w ramach szeroko pojętego bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa narodowego. Jest, więc szczególnym przypadkiem zarządzania bezpieczeństwem, w tym bezpieczeństwem narodowym, na które

[338] Problem polega na tym, że brakuje w Polsce ustawy regulującej wszystkie kluczowe kwestie bezpieczeństwa narodowego, która byłaby jednocześnie podstawą do radzenia sobie w sytuacji kryzysu. Dążenie do regulacji problemów szczegółowych przy braku ustaw ustrojowych jest wyjątkową polską właściwością. Może więc być tak, że jeśli dojdzie najpierw do przyjęcie ustawy o zarządzaniu kryzysowym w pierwszej kolejności a potem np. ustawy o bezpieczeństwie narodowym, to i tak trzeba będzie nowelizować postanowienie pierwszej z nich. Dzięki temu w Polsce jest – wedle mojej wiedzy - dwa razy więcej ustaw niż we Francji, a 5 razy więcej niż ustaw federalnych w Niemczech.

składają się czynniki polityczne, militarne, ekonomiczne, kulturowe, społeczne, ekologiczne i wiele innych. To działanie mające na celu przeciwstawienie się różnego rodzaju sytuacjom (stanom rzeczy) zakłócającym funkcjonowanie tak złożonego systemu społecznego, jakim jest państwo. Do wartości, które winny być chronione należą nie tylko zdrowie i dobra materialne (jak wynika to z podejścia MSWiA), lecz m.in. panujący porządek prawny, bezpieczeństwo i porządek publiczny, prawa człowieka i obywatela, interesy gospodarcze, suwerenność, nienaruszalność granic i byt narodowy.

Zarządzanie kryzysowe, jak to wynika z ówczesnego stanowiska MON należy, więc traktować szeroko, jako działalność polegającą na reagowaniu na zagrożenia o charakterze militarnym i pozamilitarnym (lepiej – niemilitarnym). Na szczeblu państwa potrzebny jest jeden zintegrowany system zajmujący się wszystkimi rodzajami (typami) sytuacji kryzysowych. System, który zapewnia ochronę wszystkich wartości w razie wystąpienia różnych sytuacji kryzysowych, nie zaś ochronę ludności nazywaną zarządzaniem kryzysowym.

W 2003 r. przyjęto kolejną strategię bezpieczeństwa, która rzuca nowe światło na problematykę zarządzania kryzysowego w Polsce. Z jej postanowień wynika, że:

- zacierają się granice miedzy zewnętrznymi i wewnętrznymi aspektami bezpieczeństwa;
- szerzej potraktowano problematykę wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa;
- istnieje konieczność harmonijnego współdziałania wszystkich instytucji państwowych,. organów władzy i administracji państwowej;
- system obronny odpowiedzialny jest za reagowanie na zagrożenia kryzysowe;
- dostrzega się istnienie różnej gamy kryzysów o charakterze militarnym i pozamilitarnym (ekonomicznym, ekologicznym, społecznym, w zakresie porządku publicznego itd.).

Niektóre postanowienia strategii ponownie wskazują na fakt kompilacji „wstawek" poszczególnych instytucji do treści ostatecznej tego dokumentu. Świadczy o tym zarówno kategoryzacja zagrożeń, pośród których zagrożenie terrorystyczne urasta do rangi najwyższej, jak i brak jednoznacznej koncepcji strategii w zakresie zarządzania kryzysowego.

Po ogłoszeniu wzmiankowanej strategii ruszyły prace nad przygotowaniem ustawy o zarządzaniu kryzysowym (ostateczna wersja jej tytułu), której projektów, noszących różne nazwy było wiele. Oto najważniejsze z nich:

- ustawa o bezpieczeństwie obywatelskim – projekt z dnia 28 kwietnia 2003 r.;
- ustawa o bezpieczeństwie obywatelskim – projekt z dnia 27 maja 2003 r. – modyfikacja projektu powyższego;

- ustawa o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym – projekt poselski z dnia 30 kwietnia 2004 r. – druk sejmowy nr 2953;
- ustawa o zarządzaniu kryzysowym – projekt z dnia 26 stycznia 2005 r.;
- ustawa o zarządzaniu kryzysowym – projekt rządowy z dnia 26 kwietnia 2005 r. – druk sejmowy nr 3973;
- ustawa o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym – projekt poselski z dnia 5 lipca 2005 r.[339] – druk sejmowy nr 4259;
- ustawa o zarządzaniu kryzysowym – projekt rządowy z dnia 24 lutego 2006 r.;
- ustawa o zarządzaniu kryzysowym – ostatni projekt rządowy z połowy 2006 r. przedłożony został Marszałkowi Sejmu.

Jak wynika z powyższego, projektów było wiele. Z uwagi na znaczne podobieństwa, nawiążemy tylko do tych, które przedłożono marszałkowi, jako projekty poselskie lub rządowe.

Projekty ustaw o bezpieczeństwie obywatelskim z 2003 r. wywołały szeroko zakrojoną dyskusję a jednocześnie wywołały wiele zamieszania i zaniepokojenia. Wprowadzały tak wiele pojęć i terminów prawnych, znaczeń i tak wiele rozstrzygnięć kompetencyjnych i funkcjonalnych, że nie do końca można było zrozumieć intencję ich autorów[340]. W tej samej ustawie miały funkcjonować pojęcia: bezpieczeństwa obywatelskiego; infrastruktury krytycznej; systemu bezpieczeństwa obywatelskiego; ochrony cywilnej; gotowości cywilnej; planu ochrony cywilnej; sytuacji kryzysowej; zarządzania kryzysowego, a także (o dziwo) poszkodowanego i działania ratowniczego. Tytuł projektów omawianych ustaw wynikał zapewne z błędnego zrozumienia postanowienia art. 5. Konstytucji, w którym mowa jest m.in. o tym, że Rzeczpospolita Polska zapewnia bezpieczeństwo obywateli, a także zapisów strategii bezpieczeństwa narodowego RP z 2003 r. zawartych w rozdziale czwartym pt. „Wewnętrzne aspekty bezpieczeństwa". Projekty te stanowiły w rzeczywistości koncepcję ochrony ludności w warunkach pokoju, kryzysu i wojny. Zakres spraw znacznie jednak wykraczał poza materię ochrony ludności i ponownie sytuował ministra właściwego do spraw wewnętrznych na pozycji „superministra właściwego do spraw bezpieczeństwa narodowego". Obejmował dziedziny wykraczające poza ustawowe

[339] Na stronie sprawozdawczej stosownych komisji sejmowych jako ostatnią datę prac nad projektami ustaw (rządowej z 17 czerwca 200 r. i poselskiej z 20 maja 2005 r.) podano dzień 5 lipca 2005 r. natomiast wniosek Przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki regionalnej datowanym jest na dzień 5 czerwca 2005 r. pomyłka jest tu ewidentna. Przyjmujemy, więc, na podstawie prowadzonej dokumentacji zdarzeń, że miało to jednak miejsce 5 lipca tegoż roku.

[340] Obok ustawy o bezpieczeństwie obywatelskim MSWiA przedstawiło również projekt ustawy o krajowym systemie ratowniczym.

kompetencje tego organu, czyniąc go właściwym do spraw koordynacji funkcjonowania wszystkich struktur niemilitarnych systemu obronnego państwa, co stanowiło próbę zawłaszczenia części kompetencji rady ministrów, prezesa rady ministrów oraz ministrów kierujących działami administracji rządowej. Pominięto przy tym różnice pomiędzy natowskim „disaster management" a „crisis management". Regulacje przyjęte w opiniowanych ustawach mogły dotyczyć wyłącznie „disaster management", natomiast nie było jakiegokolwiek uzasadnienia do stosowania ich w przypadku „crisis management". Ponadto, niedopuszczalne było wkomponowywanie zadań, realizowanych przez struktury pozamilitarne (zamiennie - niemilitarne) w ramach systemu obronnego państwa, w system ochrony ludności. Godne uwagi były działania MSWiA zmierzające do uporządkowania tej części systemu obronnego państwa, która dotyczy zaspokojenia potrzeb bytowych i stworzenie warunków do przetrwania ludności w warunkach kryzysów (wszelkich!) i wojny - szkoda jednak, że tym w rzeczywistości nie zajęto się przygotowując przedmiotowe projekty ustaw. Usiłowano również, chyba wręcz nieświadomie, usytuować wszelkie plany, opracowywane przez struktury niemilitarne, jako plany **podrzędne w stosunku do tzw. „planów ochrony cywilnej"**[341]. Przyjęte w projektach ustaw rozwiązania w ogóle nie uwzględniały jakiejkolwiek roli ministra spraw zagranicznych, Ministra Obrony Narodowej, szefów agencji wywiadu oraz bezpieczeństwa wewnętrznego, a co najbardziej bulwersujące – rady ministrów i prezesa RM w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego. Byłoby to zrozumiałe, (chociaż nie do końca), jeśli przyjmie się założenie, że proponowane rozwiązania dotyczyły wyłącznie zarządzania kryzysowego w sytuacji klęski (katastrofy). W sytuacji kryzysu polityczno-militarnego, który może, choć nie musi przekształcić się w konflikt zbrojny, niedopuszczalne było pominiecie roli niektórych ministrów. W początkowej fazie kryzysu polityczno-militarnego, najważniejsze zadania o charakterze wykonawczym realizują: ministerstwo spraw zagranicznych, Agencja Wywiadu, ministerstwo obrony narodowej, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, których rola została zignorowana. W fazie eskalacji kryzysu polityczno-militarnego niezbędne jest przygotowanie, a nawet uruchomienie niektórych przedsięwzięć, wykraczających poza możliwości projektowanego systemu bezpieczeństwa obywatelskiego, który zabezpieczyć może jedynie sferę ochrony ludności.

---

[341] „plan ochrony cywilnej – należy przez to rozumieć dokument opracowywany przez organ administracji samorządowej i rządowej, ustalający sposoby realizacji zadań ochrony ludności, zawierający ponadto plany opracowywane na podstawie odrębnych przepisów" (podkreślenie W. K.). Zob. ustawa o bezpieczeństwie obywatelskim, art. 2, pkt 7, projekt z dnia 27 maja 2003 r.

Przedłożone projekty zakładały przejęcie do koordynowania przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych całej sfery aktywności sektora cywilnego w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, łącznie z przygotowaniami obronnymi, podczas gdy siły i metody (środki) działania elementów wykonawczych tworzonego systemu bezpieczeństwa obywatelskiego miały być przygotowane jedynie do działań w sferze ochrony ludności. Na tym tle, **kuriozalne było podporządkowanie wszystkich planów opracowywanych na podstawie odrębnych przepisów planom ochrony cywilnej!** Stwarzało to sytuację, w której plany stanowiące elementy składowe „Planu Reagowania Obronnego Państwa", zawierające szczegółowe zadania z zakresie zabezpieczenia potrzeb sił zbrojnych własnych i sojuszniczych, zadania realizowane przez służby specjalne, jednostki organizacyjne MSZ, ale również jednostki organizacyjne podległe i nadzorowane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych (Biuro Ochrony Rządu, Policja, Straż Graniczna), zadania w zakresie przygotowania i pracy na stanowiskach kierowania mają stanowić załącznik do planu ochrony cywilnej. Czyż nie jest tak, że ochrona (obrona) cywilna stanowi element systemu obronnego państwa, a nie na odwrót?

W systemie planowania cywilnego trudno doszukać się trybu i zasad planowania cywilnego realizowanego przez ministrów i kierowników urzędów centralnych. Czy na szczeblu ministerstw również plan operacyjny funkcjonowania działu administracji rządowej miał być elementem planu ochrony cywilnej urzędu ministra?

Analiza projektów ustaw wskazuje, że projektodawca w ogóle nie brał pod uwagę tych spraw. W tym kontekście, trudno jest przypuszczać, iż autorzy projektu zapoznali się z „Planem Operacyjnym Funkcjonowania Działu Administracji Rządowej Sprawy Wewnętrzne w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny", w którym zawarte są szczegóły związane z przemieszczaniem Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów na zapasowe stanowiska kierowania, szczegółowy przebieg dróg, po których przemieszczać się będą Siły Zbrojne RP oraz wojska sojusznicze, które to wiadomości mają podstawowe znaczenie dla zachowania zdolności funkcjonowania struktur państwa i sił zbrojnych własnych i sojuszniczych, w warunkach maksymalnej eskalacji kryzysu o podłożu polityczno-militarnym i wojny. Czy to jest, aby na pewno materia, którą powinny zajmować się struktury odpowiedzialne za bezpieczeństwo obywatelskie, a tak naprawdę za ochronę ludności?

Projektodawcy nie wzięli również pod uwagę ustawowych kompetencji Ministra Obrony Narodowej. W projektach ustaw nie przewidywano zmian ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie

wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej. Nader odważnie, lecz i nierozważnie stwierdzono w uzasadnieniu do projektu ustawy z 27 maja 2003 r., że *„W rozwiązaniach ustawowych przyjęto nowoczesną koncepcję kompleksowego zarządzania kryzysowego (art. 27) obejmującego wszystkie rodzaje zagrożeń (wewnętrzne i zewnętrzne, naturalne i technologiczne, wojenne), wszystkie poziomy zarządzania, a także cztery jego fazy (zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowę)"*[342].

Rok 2004 przynosi kolejny projekt ustawy, tym razem poselski, o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym. W porównaniu do omawianych wyżej zmiany nie były jednak aż tak bardzo istotne. Wiele terminów powtórzono, dodając jednak nowe, m.in.: program ochrony ludności; plan ochrony ludności (przedtem plan ochrony cywilnej); krajowy system reagowania kryzysowego. Najciekawsze było to, że „krajowy system reagowania kryzysowego" - według projektodawców - miałby oznaczać krajowe przedsięwzięcia, wynikające z systemu reagowania kryzysowego Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego. Jest to przykład nadużywania terminu i związanego z nim systemu przedsięwzięć do swoistego „firmowania" problematyki, w której chodzi w zasadzie o ochronę ludności i ratownictwo. W przekonaniu autora był to zabieg socjotechniczny, mający na celu podniesienie rangi projektu ustawy lub – co gorsza – kolejny przejaw ignorancji wiedzy w tym zakresie[343]. Rozdział drugi projektu ustawy określał zadania administracji publicznej w systemie bezpieczeństwa obywatelskiego, podczas gdy tytuł ustawy dotyczył również zarządzania kryzysowego. Jeśli jednak wziąć pod uwagę proponowaną definicję systemu bezpieczeństwa obywatelskiego, której treść dotyczyła w zasadzie ochrony obywateli, (dlaczego nie ochrony ludności?[344]), to wszystko wydaję się już zrozumiałe. I tym razem proponowano, by koordynację zadań w zakresie zarządzania kryzysowego i zapewnienia bezpieczeństwa obywateli prezes RM sprawował przy pomocy ministra właściwego ds. wewnętrznych, któremu miałyby (w zasadzie) podlegać „Rządowy Zespół Koordynacji Kryzysowej" oraz „Rządowe Centrum Koordynacji Kryzysowej". Po raz kolejny projekt ustawy zawierający w swym tytule wyrażenie „zarządzanie kryzysowe" zawężał jego znaczenie i sprowadzał do jakże ważnej problematyki ochrony ludności, lecz niestety

[342] Tamże, uzasadnienie.
[343] Problematyka reagowania kryzysowego NATO omówiona będzie w innej części niniejszego opracowania.
[344] Czy ochrona ludności jest tożsama z ochroną obywateli? Chyba nie. W pierwszym przypadku chodzi bowiem przedmiotem ochrony jest życie i zdrowie, w drugim zaś raczej konstytucyjne prawa i wolności człowieka i obywatela.

niestanowiącej wyłącznej materii zarządzania kryzysowego w państwie, w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego.

Od samego początku 2005 roku rozpoczęły się prace nad nową koncepcją ustawy o zarządzaniu kryzysowym, „firmowane" przez prezesa rady ministrów, a więc przygotowywane przez powołany do tego celu zespół międzyresortowy. W trakcie prac zespołu rządowego, po raz kolejny projekt ustawy o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym zgłosiły tym razem sejmowe komisje: Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Co ciekawe, i wręcz kuriozalne, to fakt, że ów projekt zgłoszono po odrzuceniu projektu rządowego ustawy o zarządzaniu kryzysowym z 26 kwietnia 2005 r. (druk sejmowy 3973).

Projekt rządowy (z 26.04.2005 r.) rozszerzał pojęcie zarządzania kryzysowego, a co najważniejsze – ustanawiał najistotniejsze zasady i twory organizacyjne, do których należy zaliczyć, odpowiednio: Rada Ministrów sprawuje zarządzanie kryzysowe (art. 3, ust. 1); w przypadkach niecierpiących zwłoki zarządzanie kryzysowe sprawuje Prezes Rady Ministrów (art. 3, ust. 2); decyzje Prezesa Rady Ministrów podlegają rozpatrzeniu na najbliższym posiedzeniu Rady ministrów (art. 3, ust. 3) oraz utworzenie „Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego" pod przewodnictwem Prezesa RM, w którego składzie znaleźliby się najważniejsi członkowie rady ministrów; utworzenie „Rządowego Centrum Bezpieczeństwa", jako państwowej jednostki organizacyjnej podległej premierowi; utworzenie (często byłby to zabieg formalny) zespołów zarządzania kryzysowego w ministerstwach i urzędach centralnych, województwach, powiatach i gminach. Ten poważny krok naprzód nie znalazł jednak poparcia komisji sejmowych i ponownie, jak wspomniano wyżej, zaproponowano powrót do projektu poselskiego. W projekcie tym (z 5 lipca 2005 r.) nie proponowano w zasadzie niczego nowego w stosunku do omawianego wyżej projektu poselskiego o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym z dnia 5 lipca 2005 r.

Ostatni projekt rządowy ustawy o zarządzaniu kryzysowym, to dalszy postęp w przedmiotowej materii, a jednocześnie dowód kompromisu między najważniejszymi organami administracji rządowej. Według ustaleń utworzony zostanie system zarządzania kryzysowego, który będzie działał na wypadek wystąpienia zagrożeń wymagających podjęcia szczególnych działań ze strony administracji publicznej.

Projekt ustawy, poza niewątpliwymi zaletami[345] ma jednak nadal wiele wad. Należy do nich zaliczyć fakt, iż w czasie wojny realizowane będą procedury reagowania kryzysowego, (czym w końcu to reagowania kryzysowe ma być?!) gdy tymczasem mamy obecnie do czynienia z procedurami wynikającymi z planowania obronnego (planów operacyjnych, o których była mowa wcześniej) (art. 5, ust. 1, pkt 2. projektu). Mało tego, w uzasadnieniu stwierdza się, że system zarządzania kryzysowego jest tworzony na wypadek zdarzeń (sytuacji), które nie spełniają przesłanek wprowadzenie któregoś ze stanów nadzwyczajnych. Dlaczego więc w projekcie jest mowa o procedurach reagowania kryzysowego w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny? Określa się też, że minister właściwy ds. wewnętrznych ma zatwierdzać wojewódzkie plany reagowania kryzysowego i ich aktualizacje. Jak się jednak mają owe plany do planów operacyjnych funkcjonowania województwa w czasie zewnętrznego zagrodzenia i w czasie wojny, które też przewidują wystąpienie sytuacji planistycznych o charakterze kryzysowym? Tego nie wiadomo. Ustawa (projekt) posługuje się również wyrażeniami, które nie są zdefiniowane w polskim prawie, jak choćby „bezpieczeństwo publiczne" (art. 14, ust. 8, pkt 1).

Projekt omawianej ustawy powstał, jak już powiedziano, jako kompromis wielu ośrodków decyzyjnych w państwie, głównie MON i MSWiA. Z tego też zapewne względu znajdują się w nim nadal sprzeczności i niejasne rozstrzygnięcia. Mało tego powstał on głownie przez wykorzystanie „wyreżyserowanych" ćwiczeń, w czasie, których tworzono i weryfikowano Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego oraz Rządowe Centrum

---

[345] Aby zapewnić skuteczną koordynację systemu, przewiduje się powołanie Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. W jego skład wejdą: prezes Rady Ministrów, ministrowie odpowiadający za najważniejsze dziedziny życia społecznego i gospodarczego oraz m.in. szefowie ABW, AW i WSI, prezesi Państwowej agencji Atomistyki oraz Urzędu Lotnictwa Cywilnego. Zespół przejmie dotychczasowe zadania Rządowego Zespołu Koordynacji Zespołowej (ustawa o stanie klęski żywiołowej) i Zespołu do Spraw Kryzysowych. W przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej, projektowane przepisy upoważniają premiera do wprowadzenia jednego z czterech stopni alarmowych. Projekt ustawy przewiduje także powołanie wojewódzkich, powiatowych i gminnych zespołów zarządzania kryzysowego. Zastąpią one obecne zespoły funkcjonujące w oparciu o przepisy ustawy o klęsce żywiołowej. Projekt zakłada również utworzenie centrów zarządzania kryzysowego. Będą one działały na szczeblu wojewodów, starostów, wójtów, burmistrzów oraz prezydentów miast. Tworzenie centrów w gminach nie będzie obowiązkowe. Centra mają pełnić całodobowe dyżury oraz współdziałać z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze i humanitarne. Jeżeli w sytuacji kryzysowej użycie sił cywilnych okaże się niewystarczające, minister obrony narodowej, na wniosek wojewody, może przekazać do jego dyspozycji pododdziały lub oddziały sił zbrojnych. Na szczeblu centralnym utworzone zostanie Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, podlegające premierowi. Będzie monitorowało potencjalne zagrożenia, uruchamiało procedury związane z zarządzaniem kryzysowym oraz zajmowało się planowaniem cywilnym. Centrum ma także współpracować ze strukturami Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego oraz Unii Europejskiej. Sytuacja kryzysowa rozumiana jest w tym projekcie jako „[...] stan narastającej destabilizacji, niepewności i napięcia społecznego, stwarzający zagrożenie w szczególności dla integralności terytorialnej, życia, zdrowia, mienia, dziedzictwa kulturowego, środowiska lub infrastruktury krytycznej, w tym spowodowane zdarzeniem o charakterze terrorystycznym, zwane dalej 'zagrożeniem', charakteryzujący się możliwością utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń albo eskalacji zagrożenia" Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, art. 3, pkt 1, projekt rządowy z 2006 r.

Bezpieczeństwa. Jest w nim wiele wątków, z różnych dziedzin, jak: planowanie cywilne; planowanie kryzysowe na sytuacje militarne i niemilitarne; Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego; ochrony ludności i infrastruktury krytycznej; zwalczania terroryzmu; bezpieczeństwa publicznego itd. W przedmiotowym projekcie usiłuje się je „pożenić" ze sobą, lecz w opinii autora nie zawsze udaje się to należycie. A wszystko to wynika z resortowego nadal podejścia do rozpatrywanej problematyki, a także braku stosownej ustawy „matki", która rozstrzygałaby kluczowe kwestie w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego – swoistej konstytucji bezpieczeństwa narodowego. Na koniec rozważań nad tym projektem należy zauważyć jeszcze jedną pozytywną cechę jej autorów. Chodzi mianowicie o fakt stwierdzenia w uzasadnieniu, ze zadania z zakresu zarządzania kryzysowego będą również wykonywane na mocy innych ustaw, z których wymienia się aż 27 tytułów.

Ostatnie lata rozwoju zarządzania kryzysowego wiążą się z wrażaniem w Polsce procedur NCRS i konsekwentnie NSPK, a także wynikających z zagrożeń typu RENEGADE. To kolejne wyzwania organizacyjne, kompetencyjne i funkcjonalne, które po części uwzględniono w omawianym wyżej projekcie ustawy, lecz nadal rządzące się swoimi prawami[346].

Ocena niemal dwudziestu ostatnich lat organizacji zarządzania kryzysowego w Polsce nie doczekała się jeszcze solidnej refleksji naukowej. Wbrew pozorom nie jest to zadanie łatwe. Nie wystarczy, bowiem lektura publikacji (niestety skażonych tendencyjnym podejściem do problematyki[347]) i projektów ustaw, a nawet działań praktycznych. Rzecz polega na zrozumieniu istoty kryzysu i sytuacji kryzysowej w państwie, w efekcie zarządzania kryzysowego, a także na dogłębnej analizie dokumentów źródłowych, do których dostęp nie zawsze jest taki oczywisty. Do niektórych z nich udało się autorowi dotrzeć, o wielu z nich wiadomo z posiadanego doświadczenia zawodowego. Stąd taka, a nie inna ocena wydarzeń w omawianym zakresie. Nie omówiono szerzej działań na poziomie ministrów, wojewodów i innych organów administracji publicznej. To jednak wymaga szerszej analizy a zapewne i oddzielnych badań.

---

[346] Problematyka ta będzie omówiona w innej części niniejszego opracowania.
[347] Możliwe, ze dotyczy to również piszącego te słowa.

Rozdział 8.

Kierowanie systemem reagowania kryzysowego w Polsce

Kierowanie systemem reagowania kryzysowego stanowi jeden z podstawowych wyznaczników, czy państwo posiada odpowiednie mechanizmy zapewnienia ochrony obszaru swego bytu i rozwoju w sytuacjach niepewnych, nieprzewidywalnych, kryzysowych, czy też nie. Wszelkie połowiczne rozwiązania, niegwarantujące zdolności do działania w sytuacjach kryzysowych, świadczą jedynie o jego nieprzygotowaniu, które może skutkować nieprzewidywalnymi następstwami.

8.1. Założenia w zakresie kierowania systemem reagowania kryzysowego

Truizmem jest konstatacja, że zarządzanie systemem reagowania kryzysowego w Polsce zależy od sprawności władzy, jej organizacji, sposobów i metod działania w oparciu o jasną wykładnię prawną. Sprawność działania służb i instytucji jest przy tym oceniana przez pryzmat ich skuteczności w sytuacji wystąpienia zagrożenia, definiowanego mianem sytuacji kryzysowej. Każdy - szeroko rozumiany - stan zagrożenia możemy ogólnie określić mianem sytuacji kryzysowej, która bez względu na przyczynę powstania, dezorganizuje lub może dezorganizować społeczeństwo, jego struktury władzy, sposób zapewnienia bytu i rozwoju w czasie i przestrzeni.[348]

Stan przygotowania państwa i jego obywateli do sytuacji kryzysowych można określić jedynie na podstawie umiejętności właściwego postępowania, zarówno organów władzy jak i społeczności – społeczeństwa. Działania wszystkich elementów systemu powinny być przy tym skoordynowane, wzajemnie się uzupełniać i wspierać. Zasadniczym elementem takiego systemu powinna być jego zwartość, tzn. powinien być on zdolny odpierać, przeciwdziałać i zapobiegać wszelkim rodzajom zagrożeń na wszystkich szczeblach organizacji władz państwa. W przypadku każdego ze zidentyfikowanych zagrożeń powinna istnieć prawna i organizacyjna możliwość uruchomienia wszystkich zasobów zarówno ludzkich, jak i materiałowych. Skala i rodzaj zdarzenia mogą jedynie wpływać na ich wymiar. Ponadto, działania organów władzy powinna cechować integracja wysiłków poszczególnych służb w celu opanowania sytuacji kryzysowej, minimalizacji lub usunięcia jej skutków. Dotyczy to zarówno wewnętrznych jak i zewnętrznych działań państwa.

---

[348] Szerzej nt pojęć oraz definicji „kryzysu", sytuacji kryzysowej", „zarządzania kryzysowego" w W. Kitler, Istota, cele i treści zarządzania kryzysowego, w Zarządzanie kryzysowe w sytuacji klęski żywiołowej, Zeszyt problemowy nr 1/2006, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, s. 22-35.

W założeniu, skuteczne i jednolite działania w sytuacjach kryzysowych wszelkich organów władzy wymagają przy tym spełnienia czterech elementarnych warunków. Są to:

4) Posiadanie odpowiednio szerokich kompetencji, czyli prawa do egzekwowania władzy nad innymi w sytuacjach kryzysowych (w przypadku kryzysów wewnętrznych) – spełnienie tego warunku wymaga istnienia odpowiedniego systemu prawnego. Prawo powinno regulować wszelkie kwestie obowiązków władz i organizacji, zarówno tych wchodzących w skład administracji publicznej, specjalnie przez nią powołanych z powodu szczególnego stanu nadzwyczajnego jak i utworzonych z inicjatywy społecznej.
5) Posiadanie możliwości oddziaływania na przebieg oraz skutki kryzysów zewnętrznych, których wpływ na stan bezpieczeństwa wewnętrznego państwa w dobie globalizacji będzie sukcesywnie narastał.
6) Posiadania dostępu do baz informacji zapewniających otrzymywanie pełnych, aktualnych i wiarygodnych informacji. Ponadto, przetwarzanie tych informacji oraz możliwość podejmowania w stosunku do nich natychmiastowych decyzji wdrażanych w życie. Spełnienie tego założenia wymaga funkcjonowania odpowiedniego systemu stanowisk operacyjno-koordynujących oraz procedur, które po otrzymaniu informacji dokonałyby jej przetworzenia, a następnie stanowiły podstawę do podjęcia decyzji.
7) Posiadania planów reagowania kryzysowego w skali państwa, województw, powiatów, gmin w stosunku do potencjalnych, zidentyfikowanych i prognozowanych sytuacji kryzysowych. Dzięki nim, a także prowadzonym w oparciu o nie przygotowaniom - np. w postaci ćwiczeń – możliwym jest określenie: kto i za co odpowiada, co i kiedy będzie robił, za pomocą jakich sił i środków oraz w oparciu o jaką podstawę prawną.[349]

Jednym z głównych założeń systemu reagowania kryzysowego jest podejmowanie działań na możliwie najniższym szczeblu administracji, zdolnym poradzić sobie z zagrożeniem, bądź przenoszeniem reagowania na wyższy poziom w sytuacji nie radzenia sobie z tym zagrożeniem. Tego rodzaju uregulowania są dostosowane do rzeczywistych i prawdopodobnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych państwa oraz do ewentualnego udziału sił RP w działaniach poza granicami. Gwarantem sprawnego funkcjonowania systemu

[349] Realizując ustalenia wynikające ze „Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP", a także „Polityczno – Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP" w 2004 r. ustanowiono Narodowy System Pogotowia Kryzysowego. Stanowi on integralną część Planu Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej, którego podstawą jest rozporządzenie Rady Ministrów z 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (Dz. U. 2004 nr 152 poz. 1599).

jest jego silne umocowanie prawne, precyzyjnie wyjaśniające funkcjonowanie poszczególnych instytucji na kolejnych szczeblach administracji publicznej. Istotną kwestią jest zaangażowanie Sił Zbrojnych RP w działania antykryzysowe. W ten sposób siły te stają się istotnym elementem systemu reagowania.[350]

8.2. Uwarunkowania normatywne w zakresie systemu reagowania kryzysowego

Rozpatrując kwestię uwarunkowań normatywnych w zakresie reagowania kryzysowego w Polsce na wstępie należy dokonać konstatacji, że są one wynikiem zmian, które zachodzą w systemie bezpieczeństwa państwa. Nie bez znaczenia jest także to, że system znajduje się w stanie ewolucji, a wypracowane rozwiązania nie są ostateczne. Rezultatem tego stanu rzeczy jest brak w dalszym ciągu jednolitej ustawy o zarządzaniu kryzysowym, której projekt przedstawiono w niniejszej pracy naukowo-badawczej.

Zasadnicze znaczenie dla organizacji systemu reagowania kryzysowego w Polsce posiadają regulacje, które w szerokim zakresie odnoszą się do problematyki zapewnienia bezpieczeństwa w ogóle. Do takich regulacji prawnych warto zaliczyć: *Konstytucję RP* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU z 1997 r., nr. 78, poz. 483), ustawy: z dnia 24 lipca 1998 r. *o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału państwa* (DzU z 1998 r., nr. 96, poz. 603); z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (DzU z 2001 r., nr. 142, poz. 1591); z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (DzU z 2001 r., nr. 142, poz. 1592); z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa* (DzU z 1998 r., nr. 91, poz. 576); z dnia 5 czerwca 1998 r. *o administracji rządowej w województwie* (DzU z 2001 r., nr. 80, poz. 872); z dnia 8 sierpnia 1996 r. *o Radzie Ministrów* (tekst jednolity); z dnia 21czerwca 2002 r. *o stanie wyjątkowym* (DzU z 20 lipca 2002 r.); z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej* (DzU z 1997 nr 141 poz. 943); z dnia 8 sierpnia 1996 r. *o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów*; z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony* (DzU z 1992 nr 4, poz.16) oraz tzw. pakiet ustaw o stanach nadzwyczajnych, tj. z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej* (DzU z 2002 nr 62, poz. 558); z dnia 21 czerwca 2002 r. *o stanie wyjątkowym* (DzU z 2002 nr 113, poz.985); z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości Konstytucyjnym organom RP* (DzU z 2002 nr 156, poz.1300 i 1301).

[350] Szerzej: Struktura systemu zarządzania i dokumenty normatywne, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (http://www.bbn.gov.pl/?strona=pl_kryzys_gotowosc).

Bezpośrednią podstawę prawną do organizacji systemu reagowania kryzysowego w Polsce w obecnym kształcie stanowi ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej*. Ustawa ta zdefiniowała takie pojęcia jak klęska żywiołowa, katastrofa naturalna, awaria techniczna. Określiła również kompetencje poszczególnych organów administracji publicznej oraz zasady ich działania w czasie stanu klęski żywiołowej oraz określiła zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Ponadto ustawa dała podstawy do powołania w strukturach administracji publicznej zespołów reagowania kryzysowego, jako podmiotów pomocniczych wójta, starosty, wojewody oraz ministrów odpowiedzialnych za reagowanie na zaistniałe zagrożenia.

Ogólne zapisy ustawy zostały uszczegółowione w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. *w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania* oraz jego nowelizacji z dnia 28 listopada 2003 r. Rozporządzenie określa sposób tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej, sposób funkcjonowania zespołów, usytuowanie i sposób ich funkcjonowania, warunki techniczne i standardy ich wyposażenia, tryb pracy zespołu oraz sposób dokumentowania działań i prac zespołów. Zgodnie, zatem z wymienionymi aktami prawnymi zespoły reagowania kryzysowego są ciałami kolegialnymi o charakterze opiniodawczo-doradczym, których zadaniem jest wsparcie merytoryczne decydenta. Składają się z grup roboczych o charakterze stałym, które działają przez wszystkie cztery fazy zarządzania kryzysowego oraz grup roboczych o charakterze czasowym, które działają tylko przez dwie fazy zarządzania kryzysowego, tj. reagowanie i odbudowę.

Analizując podstawy prawne systemu reagowania kryzysowego w Polsce warto zwrócić uwagę, że w ślad za aktami prawnymi rangi ustawy i rozporządzenia, na poszczególnych szczeblach administracji publicznej wójtowie, starostowie i wojewodowie wydali zarządzenia wewnętrzne dotyczące powołania zespołów reagowania kryzysowego oraz opracowano regulaminy pracy wymienionych zespołów.[351] Nie wolno zapomnieć również o tym, że wraz z powołaniem zespołów reagowania kryzysowego, na poszczególnych

[351] Przykładem takiego zarządzenia i regulaminu jest Zarządzenie nr 614/2003 Prezydenta Miasta Raciborza – organu wykonawczego gminy z dnia 16 grudnia 2003 w sprawie powołania Gminnego Zespołu Reagowania wraz z Regulaminem pracy Miejskiego Zespołu Reagowania w Raciborzu, a także Zarządzenie nr 67/05 Wojewody Opolskiego z dnia 28 kwietnia 2005 r. w sprawie powołania Wojewódzkiego Zespołu Reagowania Kryzysowego wraz z Regulaminem organizacyjnym Wojewódzkiego Zespołu Reagowania Kryzysowego w Opolu, stanowiącym załącznik do ww. zarządzenia. Dokumenty te powołują oraz regulują zasady funkcjonowania zespołów reagowania kryzysowego na poszczególnych szczeblach administracji rządowej i samorządowej, zgodnie z ich regionalnymi lub lokalnymi potrzebami w zakresie bezpieczeństwa.

szczeblach administracji publicznej, w oparciu o tą samą podstawę prawną, tj. rozporządzenie RM *w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania*, rozpoczęły funkcjonowanie centra zarządzania kryzysowego.

Analiza uwarunkowań prawnych w zakresie reagowania kryzysowego nie byłaby pełna, bez uwzględnienia udziału Sił Zbrojnych RP w tym systemie. Jak stanowi Konstytucja RP wojsko służy do ochrony niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic. Ze względu na szeroki wachlarz wyzwań oraz zagrożeń, zadaniem współczesnych sił zbrojnych stało się reagowanie nie tylko na zagrożenia militarne, ale jak stanowiła „**Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej**" przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 23 maja 2000 r. również „gotowość do udziału w reagowaniu na zagrożenia pozamilitarne". Rozmiar i natężenie zagrożeń niemilitarnych sprawia, iż siły i służby cywilne, ustawowo powołane do ich zwalczania i przeciwdziałania skutkom niejednokrotnie stają się bezradne wobec zaistniałej sytuacji. W takich przypadkach niezbędna staje się pomoc i zaangażowanie wszelkich sił, jakimi dysponuje państwo, w tym sił wojskowych.

Podpisana 8 września 2003 r. przez Prezydenta „**Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej**" wyraźnie określiła, iż *„Podstawową misją Sił Zbrojnych RP w czasie pokoju jest utrzymanie sił i zdolności potrzebnych do realizacji zadań w zakresie ochrony i zapewnienia bezpieczeństwa Polski oraz udzielanie władzom cywilnym niezbędnej pomocy wojskowej, głównie w wypadku zagrożeń niemilitarnych (klęsk żywiołowych i katastrof)"*. Powyższe zapisy pozwalają wnioskować, iż w sytuacji szczególnych zagrożeń niemilitarnych władze cywilne, a tym samym i społeczeństwo może i powinno oczekiwać niezbędnej pomoc ze strony wojskowej.

W celu usankcjonowania zasadności użycia SZ w przeciwdziałaniu zagrożeniom niemilitarnym, wprowadzono wiele aktualizacji w przepisach prawnych obowiązujących w tym zakresie. Jednym z pierwszych była zmiana dokonana w ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony*. W dniu 17 lipca 1997 r. na posiedzeniu Sejmu dokonano nowelizacji artykułu 3 przez dodanie ustępu 1a, w brzmieniu: *„Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej mogą brać udział ponadto w zwalczaniu klęsk żywiołowych, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i likwidacji ich skutków"*. Nowelizacji dokonano również w zapisach artykułu 60 dotyczącego powoływania do odbycia ćwiczeń wojskowych. Wprowadzone „na gorąco" w czasie powodzi poprawki do ustawy o powszechnym

obowiązku obrony RP pozwoliły na pełnoprawne użycie oddziałów wojskowych w czasie całej akcji powodziowej oraz po jej zakończeniu, przy usuwaniu szkód popowodziowych.

W reagowaniu kryzysowym, w zakresie niemilitarnych aspektów bezpieczeństwa państwa, wsparcie wojskowe może również wystąpić w sytuacji zaistnienia innych sytuacji o znamionach klęski żywiołowej np. podczas gwałtownych opadów śniegu. Pomoc tą gwarantuje *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 listopada 1989 r. w sprawie świadczeń na rzecz ruchu koleiw okresie trudnych warunków zimowych*. Art. 3 rozporządzenia określa, iż pomoc jednostek wojskowych może być udzielana na zasadach i warunkach określonych w porozumieniu pomiędzy Ministerstwem Obrony Narodowej a Dyrekcją Generalną PKP.[352] Porozumienie, podpisane w dniu 20 lipca 1990 r., określiło, iż w przypadku gwałtownych lub długotrwałych opadów śniegu, przybierających znamiona klęski żywiołowej w danym rejonie, siły i środki wojskowe mogą być kierowane do odśnieżania węzłów i stacji kolejowych o istotnym znaczeniu dla działania transportu kolejowego. W porozumieniu zawarto również zastrzeżenie, iż oddziały wojskowe mogą być użyte wtedy, gdy siły i środki PKP zostały w całości wykorzystane, a pomoc wojska jest niezbędna.

Podobne zadania dotyczące udziału w działaniach w sytuacji klęsk żywiołowych zostały nałożone na Żandarmerię Wojskową. Zgodnie z ustawą z dnia 24 sierpnia 2001 r. *o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych* jednym z zadań Żandarmerii Wojskowej jest *„zwalczanie klęsk żywiołowych, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i likwidowanie ich skutków oraz czynne uczestniczenie w akcjach poszukiwawczych, ratowniczych i humanitarnych, mających na celu ochronę życia i zdrowia oraz mienia”*.[353]

Nieco inaczej przedstawia się sprawa wsparcia wojskowego w sytuacji, gdy na obszarze objętym klęską lub katastrofą wprowadzony zostanie **stan klęski żywiołowej**. Zasady udziału sił zbrojnych w czasie stanu klęski żywiołowej uregulowała ustawa z dnia 18 kwietni 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej*. W myśl tej ustawy, siły wojskowe mogą być wykorzystane dla zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia tylko wtedy, gdy użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające. W takiej sytuacji Minister Obrony Narodowej może przekazać do dyspozycji wojewody, na którego obszarze działania wystąpiła klęska żywiołowa, pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych RP, wraz ze skierowaniem ich do

[352] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 listopada 1989 r. w sprawie świadczeń na rzecz ruchu kolei w okresie trudnych warunków zimowych.

[353] Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych

wykonywania zadań związanych z zapobieżeniem skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięciem. Pododdziały i oddziały SZ pozostają pod dowództwem swych przełożonych służbowych, wykonując zadania określone przez wojewodę, jednoosobowo odpowiedzialnego za bezpieczeństwo na administrowanym obszarze. Ustawa o stanie klęski żywiołowej nałożyła na Radę Ministrów obowiązek określenia (w drodze rozporządzenia) szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych RP w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu, uwzględniając:

1) rodzaje działań ratowniczych lub prewencyjnych, w których jednostki wojskowe mogą brać udział,
2) sposób koordynowania i dowodzenia ich działaniami,
3) sposób zapewnienia im zabezpieczenia logistycznego.

Rada ministrów wydała także rozporządzenie z dnia 20 lutego 2003 r. *w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu.*[354] Udział wojsk w tych działaniach zależy od ich specjalistycznego przygotowania. Można, zatem wnioskować, iż do działań ratowniczych lub prewencyjnych najczęściej angażowane będą Wojska Obrony Terytorialnej, Wojskowa Ochrona Przeciwpożarowa, wojska chemiczne, w tym specjalistyczne jednostki ratownicze – chemiczne i radiacyjne zespoły awaryjne (ChiRZA), wojska inżynieryjne oraz Wojskowa Służba Zdrowia.

Udział oddziałów SZ w realizacji działań ratowniczych lub prewencyjnych następuje na podstawie planu reagowania kryzysowego opracowywanego przez wojewódzki zespół reagowania kryzysowego, jeżeli obszar klęski obejmuje jedno województwo, lub na podstawie planu reagowania kryzysowego opracowanego przez Rządowy Zespół Koordynacji Kryzysowej, jeżeli stan klęski żywiołowej jest wprowadzony na obszarze większym niż jedno

---

[354] Zgodnie z rozporządzeniem z dnia 20 lutego 2003 r. *w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu* do działań ratowniczych lub prewencyjnych, w których mogą brać udział jednostki wojskowe należą: 1) współudział w monitorowaniu zagrożeń, 2) wykonywanie zadań związanych z oceną skutków zjawisk zaistniałych na obszarze występowania zagrożeń,3) wykonywanie zadań poszukiwawczo-ratowniczych, 4) ewakuowanie poszkodowanej ludności i mienia, 5) wykonywanie zadań mających na celu przygotowanie warunków do czasowego przebywania ewakuowanej ludności w wyznaczonych miejscach, 6) współudział w ochronie mienia pozostawionego na obszarze występowania zagrożeń, 7) izolowanie obszaru występowania zagrożeń lub miejsca prowadzenia akcji ratowniczej, 8) wykonywanie prac zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych przy zagrożonych dobrach kultury, 9) prowadzenie prac wymagających użycia specjalistycznego sprzętu technicznego lub materiałów wybuchowych będących w zasobach SZ, 10) usuwanie materiałów niebezpiecznych i ich unieszkodliwianie, z wykorzystaniem sił i środków będących na wyposażeniu SZ, 11) likwidowanie skażeń i zakażeń biologicznych, 12) wykonywanie zadań związanych z naprawą i odbudową infrastruktury technicznej, 13) współudział w zapewnianiu przejezdności szlaków komunikacyjnych, 14) udzielanie pomocy medycznej i wykonywanie zadań sanitarno – higienicznych przeciw epidemicznych.

województwo. Plany podlegają uzgodnieniu z Ministrem Obrony Narodowej przede wszystkim w zakresie warunków użycia oddziałów SZ, składu i wyposażenia tych oddziałów, a także zabezpieczenia logistycznego wymaganego do realizacji powierzonych zadań, przedsięwzięć realizowanych przez działające na terenie województwa jednostki organizacyjne, których celem jest zabezpieczenie logistyczne oddziałów SZ w szczególności w zakresie zakwaterowania, wyżywienia, pomocy medycznej, zabezpieczenia materiałowo-technicznego i łączności oraz korzystania przez siły wojskowe z infrastruktury technicznej w czasie realizacji zadań.

Koordynowanie udziału oddziałów SZ w działaniach ratowniczych lub prewencyjnych zapewniają przedstawiciele struktur administracyjnych, na których terenie wystąpiło zjawisko klęski żywiołowej, a więc odpowiednio wójt (lub pełnomocnik powołany przez wojewodę w sytuacji, gdy wójt nie jest zdolny do kierowania lub niewłaściwie kieruje działaniami), starosta (lub pełnomocnik), wojewoda (lub pełnomocnik) albo minister właściwy do spraw wewnętrznych lub inny minister (w zależności od rodzaju klęski żywiołowej).

Uściśleniem zapisów ustawy o stanie klęski żywiołowej dotyczących udziału wojska w zarządzaniu kryzysowym są dwa rozporządzenia wydane na podstawie ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP:

1. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lutego 2004 r. *w sprawie utworzenia okręgów wojskowych oraz określenia ich siedzib i terytorialnego zasięgu działania*[355], które określiło, iż do szczegółowych zadań dowódców okręgów wojskowych w zakresie udziału oddziałów i pododdziałów wojskowych w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, akcji poszukiwawczych oraz ratowania życia ludzkiego, a także oczyszczania terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwiania należy:
   A. Planowanie, organizowanie i koordynowanie współpracy z terenowymi organami dowodzenia i jednostkami wojskowymi oraz z właściwymi organami administracji publicznej, formacjami obrony cywilnej i innymi wyspecjalizowanymi służbami ratowniczymi, a także wspólne szkolenie obronne przewidziane w planach szczebla centralnego i okręgowego;
   B. Planowanie użycia jednostek wojskowych rozmieszczonych na obszarze okręgu, w akcjach ratunkowych na rzecz poszkodowanych wojsk i ludności,

[355] Dz. U. nr 40, poz.355.

C. Przygotowywanie sił i środków do udziału w akcjach ratowniczych oraz likwidacji skutków awarii, katastrof i klęsk żywiołowych, w tym wywołanych atakami terrorystycznymi z użyciem środków chemicznych, biologicznych, radiologicznych i nuklearnych;

Rozporządzenie przewiduje również inne formy wojskowego wsparcia, między innymi poprzez współpracę z innymi organami i podmiotami w sprawach związanych z obronnością państwa w zakresie upowszechniania problematyki patriotyczno-obronnej i popularyzowanie spraw obronności i wojska, wymiana doświadczeń oraz informacji rozpoznawczych o terenie, infrastrukturze, przeszkodach naturalnych i sztucznych, a także o warunkach hydrometeorologicznych, określanie, w przypadku prowadzenia akcji humanitarnych i w sytuacjach kryzysowych, form współdziałania przy niesieniu pomocy poszkodowanym.

2. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 marca 2004 r. *w sprawie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowych komend uzupełnień*[356] określiło, iż do zadań szefów wojewódzkich sztabów wojskowych w szczególności należy koordynowanie użycia oddziałów i pododdziałów wojskowych w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, akcjach poszukiwawczych oraz ratowania życia ludzkiego poprzez:
   A. Współdziałanie z wojewodą w zakresie planowania i koordynacji udziału wydzielonych jednostek Sił Zbrojnych RP w akcjach ratowniczych oraz przeciwdziałaniu i usuwaniu skutków katastrof i klęsk żywiołowych,
   B. Współdziałanie z wojewodą i dowódcami jednostek wojskowych w planowaniu i organizowaniu przedsięwzięć logistycznych pozamilitarnych ogniw obronnych na rzecz jednostek wojskowych przegrupowujących się przez obszar województwa lub prowadzących na nim działania bojowe,
   C. Współdziałanie z wojewodą w planowaniu przedsięwzięć z zakresu ochrony ludności województwa, w tym ewakuacji rodzin kadry zawodowej i pracowników.

Warto również zwrócić uwagę na fakt, iż cytowane już rozporządzenie RM w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania nie przewidują udziału przedstawiciela wojskowego w składzie gminnego

[356] Dz. U. nr 66, poz.613.

zespołu reagowania i powiatowego zespołu reagowania, natomiast w wojewódzkim zespole reagowania kryzysowego – jedynie w grupie roboczej ds. bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego: *„ (...) tworzy się spośród członków zarządu województwa wyznaczonych przez marszałka województwa na wniosek wojewody, kierowników zespolonych służb, inspekcjii straży wojewódzkich, organów administracj iniezespolonej w województwie oraz kierowników komórek organizacyjnych urzędu wojewódzkiego i urzędu marszałkowskiego”.*
Z przywołanych zapisów wynika, iż szef Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego (WSzW) lub jego przedstawiciel może zostać powołany w skład tej grupy.

Tymczasem jak wskazują doświadczenia i rozwiązania praktyczne, np. w województwie śląskim w skład grup roboczych o charakterze stałym wchodzą przedstawiciele szefa WSzW, ponieważ wynika to z konieczności stałej współpracy wojska z administracją cywilną, zwłaszcza w sytuacji klęsk żywiołowych. Wskazana byłaby, zatem nowelizacja rozporządzenia mająca na celu poszerzenie składu grup stałych i czasowych na wszystkich szczeblach zarządzania kryzysowego, tj. wojewódzkim, powiatowym i gminnym o stałego przedstawiciela wojska, co podniesie poziom sprawnego reagowania na zagrożenia, przekazywania informacji oraz wzajemnych potrzeb i oczekiwań.

Podsumowując rozważania dotyczące uwarunkowań normatywnych w zakresie funkcjonowania systemu reagowania kryzysowego w Polsce, warto zauważyć, że jego struktura organizacyjna powstała na bazie ustawy o stanie klęski żywiołowej i zgodnie z literą prawa, zawartą w tej ustawie, powołane zespoły reagowania kryzysowego powinny rozpocząć swoje funkcjonowanie dopiero z chwilą wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Tymczasem jak wskazuje praktyka, organy administracji publicznej, począwszy od wójta, przez starostę i wojewodę, po ministra spraw wewnętrznych i administracji lub innego, a nawet samego prezesa Rady Ministrów, oczekują merytorycznego wsparcia, ze strony kompetentnych i przygotowanych do tego osób.

Pewne szanse stwarza ustawa ochronie przeciwpożarowej, w której przewidujecie, że w razie wystąpienia nadzwyczajnych zagrożeń, wojewoda i starosta mogą realizować zadania w zakresie reagowania przy pomocy, odpowiednio wojewódzkiego, powiatowego zespołu reagowania kryzysowego.

Kolejna refleksja dotyczy ciągłości funkcjonowania ww. zespołów. Pozostałe, bowiem ustawy o stanach nadzwyczajnych, tj. ustawa o stanie wyjątkowym oraz ustawa o stanie wojennymi oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości Konstytucyjnym organom RP nie przewiduje kontynuacji funkcjonowania

wymienionych zespołów w sytuacji wystąpienia stanu wyjątkowego lub wojennego. Niewątpliwie pytaniem retorycznym pozostanie kwestia, czy w takich okolicznościach organy administracji publicznej nie będą oczekiwały wsparcia merytorycznego od zespołów reagowania kryzysowego. Naprzeciw tym wątpliwościom wychodzi projekt ustawy o zarządzaniu kryzysowym skierowany do Sejmu w czerwcu 2006 r. przewiduje on bowiem, że „zespoły zarządzania kryzysowego" rozpoczną swoje funkcjonowanie nie w chwili wprowadzenia stanu np. klęski żywiołowej, ale już od czasu narastania symptomów sytuacji kryzysowej. Ponadto zasady funkcjonowania tych zespołów oraz ich skład jest stały, bez względu na wprowadzony stan nadzwyczajny.

Tworząc system reagowania kryzysowego w Polsce, warto pokusić się o kompleksową jego organizację, opartą o podstawy prawne, dzięki którym zostanie uzyskana zdolność państwa i społeczeństwa w zakresie przygotowań do wyzwań i zagrożeń na miarę XXI wieku.

8.3. Organizacja systemu reagowania kryzysowego

System reagowania kryzysowego stanowi integralną część systemu zarządzania kryzysowego i służy przygotowaniu, a następnie zapewnieniu jego sprawnego funkcjonowania w czasie występowania sytuacji kryzysowych.[357] System zarządzania kryzysowego jest przy tym systemem dynamicznych układów sprawowania władzy między różnorodnymi jej ośrodkami, a także metodami i działaniami zmierzającymi do obniżenia lub niwelacji zagrożeń dla organizacji społecznej, jaką jest państwo.[358] Zgodnie z projektem ustawy

o zarządzaniu kryzysowym: *[...] Zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz na odtwarzaniu infrastruktury lub przywróceniu jej pierwotnego charakteru.*[359]

---

[357] K. Dorosz, Zadania i współpraca administracji publicznej w zarządzaniu w sytuacjach kryzysowych, w J. Konieczny (red.), Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych. Rola i zadania administracji publicznej, materiały pokonferencyjne V Międzynarodowego Forum Ratownictwa, Inowrocław, 30 maj 2000.

[358] Op. Cit. R. Jakubczak (red.), Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP. Podręcznik dla studentek i studentów, Bellona, Warszawa 2003, s.147.

[359] Ustawa o zarządzaniu kryzysowym (projekt), materiał powielony.

Na tym tle, reagowanie kryzysowe, będące wyrazem zarządzania kryzysowego, jest działaniem państwa w sytuacji, która mu zagraża lub potencjalnie może zagrażać.[360] Stanowi tym samym okres – fazę – działania państwa w zarządzaniu kryzysowym, wymagającą od niego umiejętnego wykorzystania sił i środków, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Należy w tym miejscu podkreślić, iż reagowanie kryzysowe - jako działanie realizowane w razie wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz osłony przed jego skutkami - zostało po raz pierwszy w sposób kompleksowy zdefiniowane w „Strategii obronności Rzeczypospolitej Polskiej" z 2000 r. Przewidziano w niej dwa rodzaje zadań w zakresie reagowania kryzysowego. Do pierwszej grupy zadań zaliczono: przedsięwzięcia w zakresie pogotowia obronnego; osłonę terytorium Polski; zapewnienie na terytorium Polski wsparcia dla sił sojuszniczych, udział w osłonie państwa sojuszniczego. Do drugiej grupy zadań zaliczono: rozpoznanie i lokalizowanie kryzysu oraz podejmowanie działań na rzecz jego rozwiązania; wspieranie (militarne i pozamilitarne) działań na rzecz jego rozwiązania; wymuszanie pokoju.[361]

Położenie w „Strategii obronności Rzeczypospolitej Polskiej" z 2000 r. akcentów przede wszystkim na aspekt militarny w reagowaniu kryzysowym państwa nie deprecjonuje jednak w żaden sposób jego aktywności w sytuacjach spoza militarnego reagowania kryzysowego. „Militarne" i „pozamilitarne" reagowanie kryzysowe można i należy traktować w sposób kompleksowy, wzajemnie się uzupełniający. Takie podejście, bowiem warunkuje konceptualną gotowość, a co się z tym wiąże także kompleksowe podejście do działalności państwa w sytuacjach kryzysowych.

8.3.1. Zasady organizacji

Zasady, które kształtują system reagowania kryzysowego wyprowadzane są z unitarnego modelu państwa. Przede wszystkim wynikają one z ustawy o trójstopniowym podziale terytorialnym w Polsce.[362] Są to następujące zasady, obowiązujące również w systemie zarządzania kryzysowego:

- Zasada prymatu jednoosobowego kierownictwa, która polega na powierzeniu kompetencji decyzyjnych jednoosobowym organom, które sprawują władzę ogólną w danym zakresie kompetencji. Organami takimi są wójt, starosta wojewoda i premier oraz prezydent.

---

[360] Obecnie kryzys jest identyfikowany za wszelkimi rodzajami zagrożeń. Mogą to być zagrożenia natury politycznej, ekonomicznej, społecznej, czy też militarnej. Szerzej T. Leszczyński, Źródła kryzysów wymagających reagowania kryzysowego państwa, Myśl Wojskowa nr 3/2004, s. 5.

[361] „Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej", Warszawa 23 maj 2000 r., s. 11-13.

[362] Ustawa z dnia 25 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. 1998 nr 96, poz. 603).

- Zasada odpowiedzialności organów władzy publicznej będącą regułą określającą odpowiedzialność za zarządzanie w sytuacjach kryzysowych przez funkcjonujące w państwie organy administracji rządowej. Wiąże to się ona ze stałą i podstawową rolą administracji, która sprowadza się do usuwania zagrożeń i zapewnienie bezpieczeństwa w powierzonym jej zakresie władzy administracyjnej.
- Zasada pryzmatu układu terytorialnego, która określa, że podstawę działania organów władzy stanowi podział terytorialny państwa.
- Zasada powszechności, która zobowiązuje wszystkie podmioty prawa państwowego do uczestnictwa w działaniach antykryzysowych, każdy stosownie do jego statusu prawnego i organizacyjnego.
- Zasada funkcjonalnego podejścia, polegająca na określeniu względnie stałych, zwykle powtarzalnych, typowych i sformalizowanych proceduralnie działań, wyodrębnionych ze względu na ich rodzaj i charakter, ukierunkowanych na realizację celów bezpieczeństwa narodowego;
- Zasada zespolenia, w myśl, której organom administracji ogólnej (wójt, starosta i wojewoda) nadaje się władztwo - według zasad określonych ustawami - nad wszelkimi pozostałymi formami administracji, zarówno zespolonej jak i niezespolonej.
- Zasada ciągłości funkcjonowania państwa, która określa, że bez względu na stan i okoliczności funkcjonowanie państwa, niezmienne pozostają formy organizacyjne władzy państwowej, a poszczególne organy realizują swoje funkcje zarówno w czasie pokoju, kryzysu czy wojny.[363]

Powyższe zasady są przy tym stosowane w ramach planów reagowania kryzysowego będących pochodną strategii bezpieczeństwa państwa na wszystkich szczeblach administracji publicznej. Plany te w założeniu powinny uwzględniać szerokie spektrum zagrożeń, choć w rzeczywistości nie obejmują ich wszystkich. Walorem tych planów są: konceptualne podstawy rozwiązywania sytuacji kryzysowej, metody rozwiązywania sytuacji kryzysowych, procedury uruchamiania działań przewidzianych w planie oraz zasady współdziałania

[363] Op. Cit. R. Jakubczak (red.), Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP..., s.149-150. Zob. także W. Kitler, Zarządzanie bezpieczeństwem narodowym jako podstawa organizacji zarządzania kryzysowego, w Zarządzanie kryzysowe w sytuacji klęski żywiołowej..., s. 52-62.

podmiotów biorących udział w reagowaniu kryzysowym, zdefiniowanie oraz wybór – w fazie planowania – odpowiednich sił i środków.[364]

8.3.2. Procedury i planowanie w zakresie reagowania kryzysowego

Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto, że procedury reagowania kryzysowego oznaczają przedsięwzięcia skonkretyzowane w sensie podmiotowym, przestrzennym i funkcjonalnym, które należy zrealizować na rzecz realizacji zakładanych celów w reagowaniu kryzysowym. Podstawą ich określania są przede wszystkim: regulacje prawne w wymiarze narodowym i ustalenia sojusznicze oraz wynikające z nich czynności realizacyjne podejmowane w myśl postanowień planów operacyjnych.

Na szczeblu państwa nie ma ściśle określonych procedur planowania i działania ujętych w jednym dokumencie - administracji publicznej na wypadek sytuacji kryzysowych. Wynika to głównie z faktu, iż definicja kryzys i sytuacja kryzysowa obejmuje bardzo wiele pojęć i stąd zakres ich pojmowania jest niezwykle szeroki. Sposobów i trybu postępowania władzy publicznej należy szukać w aktach prawnych tj.: Konstytucji, ustawach, ratyfikowanych umowach międzynarodowych, rozporządzeniach oraz aktach prawa miejscowego odnoszących się do odpowiednich zagrożeń mieszczących się w ogólnym pojęciu sytuacji kryzysowej. Dlatego też, procedury działania władzy publicznej i służb w zakresie zarządzania kryzysowego są rozproszone w różnych dokumentach. Tym niemniej, trzy zdefiniowane w aktach normatywnych stany: wojny, wyjątkowy i klęski żywiołowej odnoszą się sensu stricte do reagowania kryzysowego państwa.

W przypadku zagrożenia zewnętrznego, terroryzmu, zbrojnej napaści na terytorium RP lub, gdy Polska jest stroną umowy międzynarodowej, z której wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, Rada Ministrów składa wniosek do Prezydenta, który wydaje rozporządzenie o wprowadzeniu **stanu wojennego**. W rozporządzeniu tym podaje przyczyny, obszar, na którym wprowadza się stan wojenny, oraz rodzaje ograniczeń dla obywateli.[365] Jednocześnie wszystkie dzienniki, programy radiowe i telewizyjne mają obowiązek niezwłocznego podania treści rozporządzenia Prezydenta do publicznej wiadomości. Organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach państwa i w ramach przysługujących im kompetencji.

---

[364] Zob. np. oficjalną stronę internetową Wydziału Zarządzania Kryzysowego Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu (http://wzk.poznan.uw.gov.pl/433-429ef9373bab6.htm)

[365] Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości Konstytucyjnym organom RP (DzU z 25 sierpnia 2002 r.).

Monitorowanie zagrożeń w zakresie bezpieczeństwa zewnętrznego oraz bilans i tryb uruchamiania niezbędnych zasobów zasadniczo powinien być w gestii Ministra Obrony Narodowej. Zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej* oraz ustawą z dnia 14 grudnia 1995r. *o urzędzie Ministra Obrony Narodowej* to minister właściwy do spraw obrony narodowej jest naczelnym organem administracji państwowej w dziedzinie obronności państwa. Z uwagi na posiadane przez MON siły i środki konieczne do prowadzenia i ustalenia warunków koniecznych do wprowadzenia stanu wojennego prace związane z jego wprowadzeniem powinny rozpocząć się w resorcie obrony.[366] Rola MON w tym zakresie jest jedną z zasadniczych, ponieważ ministerstwo obrony dokonuje oceny zagrożeń wojennych oraz możliwości obronnych państwa a następnie przedstawia właściwym organom propozycje dotyczące obrony państwa. Jednocześnie koordynuje i sprawuje ogólny nadzór nad realizacją zadań obronnych realizowanych przez władzę publiczną, w tym również określa potrzeby świadczeń na rzecz obrony. Rada Ministrów zarządza uruchomienie systemu kierowania obroną państwa oraz określa zasady funkcjonowania władzy publicznej w zaistniałej sytuacji. Prezydent po ogłoszeniu stanu wojennego na wniosek rady Ministrów mianuje Naczelnego Dowódcę SZ, który, podlegając mu bezpośrednio, dowodzi Siłami Zbrojnymi. To właśnie Prezydent określa zadania SZ, postanawia o stanach gotowości bojowej SZ oraz zatwierdza plany operacyjne ich użycia. W czasie ogłaszania stanu wojennego bardzo istotna rola przypada wojewodzie, który określa zadania i koordynuje działalność organów władzy publicznej, przedsiębiorstw oraz innych jednostek organizacyjnych działających na terenie województwa.

„W sytuacji szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami terrorystycznymi, które nie morze być usunięte przez użycie zwykłych środków konstytucyjnych, Rada Ministrów może podjąć uchwałę o skierowaniu do Prezydenta RP wniosku o wprowadzenie ***stanu wyjątkowego***”.[367] Procedura postępowania najwyższych władz państwowych jest podobna jak w przypadku stanu wojennego. Rada Ministrów składa wniosek do Prezydenta, który wydaje rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wyjątkowego podlegające aprobacie sejmowej. Prezydent wprowadza stan wyjątkowy na okres nie dłuższy niż 90 dni z możliwością przedłużenia o kolejne 60 dni. Organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach państwa i w ramach przysługujących im kompetencji jednak w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze lub części jednego województwa działaniami

[366] K. Prokop, Stany nadzwyczajne w Konstytucji RP, Białystok 2005, str. 61.
[367] Ustawa z dnia 21czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (DzU z 20 lipca 2002 r.) art. 2.

przywracającymi normalną sytuację kieruje wojewoda, natomiast na obszarze większym niż jedno województwo Prezes Rady Ministrów. Jednocześnie, na wniosek Prezesa Rady Ministrów Prezydent może postanowić o użyciu Sił Zbrojnych, gdy dotychczasowe siły i środki zostały wyczerpane. Przedsięwzięcia i czynności, jakie można i należy zastosować podczas przywracania normalnego funkcjonowania państwa są w przypadku stanu wyjątkowego dosyć dobrze sprecyzowane. W ustawie i rozporządzeniach wykonawczych do niej uwzględniono między innymi zakres ograniczeń wolności i praw obywatelskich, przepisy karne oraz zakres kompetencyjny władzy publicznej i służb, w tym Policji.

Procedury postępowania władzy publicznej i służb na rzecz zapobiegania skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona **klęski żywiołowej** oraz w celu ich usunięcia określa ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej.[368] Stan klęski żywiołowej w odróżnieniu od stanu wojennego i wyjątkowego wprowadza nie Prezydent, lecz Rada Ministrów na wniosek właściwego wojewody lub z własnej inicjatywy wydając odpowiednie w tej sprawie rozporządzenie. W rozporządzeniu określa się przyczyny, datę wprowadzenia oraz obszar i czas trwania stanu klęski żywiołowej. Treść rozporządzenia podaje się do publicznej wiadomości przez rozplakatowanie w miejscach publicznych, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze. Jednocześnie, dzienniki oraz programy radiowe i telewizyjne są zobowiązane do niezwłocznego, nieodpłatnego podania do publicznej wiadomości treści rozporządzenia Rady Ministrów o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej.

Działaniami zapobiegawczymi lub usuwającymi skutki klęski żywiołowej kierują odpowiednie władze w zależności od obszaru wystąpienia klęski żywiołowej.[369]

---

[368] DzU z 2002 r., nr. 62, poz. 558 kl. W ustawie doprecyzowano znaczenie pojęciowe zagrożeń, których wystąpienie może spowodować wprowadzenie stanu klęski żywiołowej. Klęska żywiołowa - rozumie się przez to katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem. 2) katastrofa naturalna - rozumie się przez to zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu. 3) awaria techniczna - rozumie się przez to gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości.

[369] To jest: 1) wójt (burmistrz, prezydent miasta) - jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono tylko na obszarze gminy, 2) starosta - jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu, 3) wojewoda - jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa, 4) minister właściwy do spraw wewnętrznych lub inny minister, do zakresu działania, którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie, a w przypadku wątpliwości, co do właściwości ministra lub w przypadku, gdy właściwych jest

Jednocześnie, władzom tym podporządkowane zostają organy i jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządu niższego szczebla, działające na administrowanym obszarze oraz inne siły i środki wydzielone do ich dyspozycji i skierowane do wykonywania działań na obszarze województwa, w tym również pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych. W celu realizacji zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym władze publiczne utrzymują w gotowości do rozwinięcia „zespoły reagowania kryzysowego" odpowiednio: gminne, powiatowe, wojewódzkie oraz Rządowy Zespół Koordynacji Kryzysowej. Zespoły te w zakresie swoich kompetencji mają za zadanie monitorowanie i prognozowanie rozwoju sytuacji, opracowywanie planów reagowania kryzysowego oraz koordynowania działaniami użytych sił i środków. W przypadku, gdy osoba kierująca działaniami stwierdzi, iż środki, którymi dysponuje są niewystarczające może zwrócić się o pomoc do władzy zwierzchniej lub wprowadzić obowiązek świadczeń osobistych i rzeczowych dla ludności w administrowanym obszarze.[370]

Zgodnie z ustawą o klęsce żywiołowej (art. 12) oraz rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej na poszczególne zespoły nałożono obowiązek opracowania **„planów reagowania kryzysowego"**. Plan taki stanowi dokument, który przydziela organizacjom i osobom fizycznym obowiązki wykonania określonych działań, w określonym miejscu i czasie, w sytuacji, gdy zdarzenie przekracza zdolności rutynowych działań służb, zobowiązanych do ich likwidacji.[371] W planach tych określone są procedury działania poszczególnych osób funkcyjnych i służb odpowiednich szczebli administracji. Jednocześnie

---

kilku ministrów - minister wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów - jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa.

[370] Świadczenia te mogą polegać na 1) udzielaniu pierwszej pomocy osobom, które uległy nieszczęśliwym wypadkom, 2) czynnym udziale w działaniu ratowniczym lub wykonywaniu innych zadań wyznaczonych przez kierującego akcją ratowniczą, 3) wykonywaniu określonych prac, 4) oddaniu do używania posiadanych nieruchomości lub rzeczy ruchomych, 5) udostępnieniu pomieszczeń osobom ewakuowanym, 6) użytkowaniu nieruchomości w określony sposób lub w określonym zakresie, 7) przyjęciu na przechowanie i pilnowaniu mienia osób poszkodowanych lub ewakuowanych, 8) zabezpieczeniu zagrożonych zwierząt, a w szczególności dostarczaniu paszy i schronienia, 9) zabezpieczeniu zagrożonych roślin lub nasion, 10) pełnieniu wart, 11) zabezpieczeniu własnych źródeł wody pitnej i środków spożywczych przed ich zanieczyszczeniem, skażeniem lub zakażeniem, a także udostępnianiu ich dla potrzeb osób ewakuowanych lub poszkodowanych, w sposób wskazany przez organ nakładający świadczenie, 12) zabezpieczeniu zagrożonych dóbr kultury. Art. 22 Ustawy.

[371] Plan ustala zależności kierowania i współdziałania pomiędzy instytucjami, organizacjami wraz ze sposobem koordynacji działań, określa sposoby wykonywania zadań i zasady alarmowania i ostrzegania ludności, określa zasoby sił i środków przewidzianych do użycia w sytuacji zagrożenia, opisuje jak ludzie i mienie będą chronione w czasie sytuacji kryzysowej, jednolity sposób łączności oraz zasady współpracy z mediami, określa personel, wyposażenie, urządzenia, zaopatrzenie i inne możliwe do wykorzystania podczas działań oraz określa metody zapobiegania podczas reagowania i odbudowy. Za B. Kosowski, Programowanie działań na wypadek zaistnienia sytuacji kryzysowych, Kraków 2006 str. 63.

ustalane są zasady i procedury udzielania pomocy przez władze wyższego szczebla, w sytuacji gdy siły i środki danego szczebla okazują się niewystarczające do sprostania zaistniałej sytuacji. Z uwagi na zakres, jaki winien być ujęty w planie, dla jego poprawności niezbędna jest współpraca i wykorzystanie wszystkich elementów reagowania kryzysowego funkcjonujące na określonym szczeblu administracji publicznej. Przy czym należy podkreślić, iż nie jest to plan wyłącznie zamykający się w obrębie otoczenia wewnętrznego, ale uwzględniający także otoczenie zewnętrzne, bliższe i dalsze. Stąd też, kompatybilność działania w przypadku zaistnienia zagrożenia musi być bardzo eksponowana w celu właściwego realizowania podstawowego zadania, jakim jest skoordynowane i efektywne działanie dostępnych sił i środków w celu opanowania sytuacji kryzysowej (patrz siatka bezpieczeństwa s. 52).[372]

Wypełnianie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego będzie w pierwszej kolejności dotyczyć terenowych szczebli administracji. Każdy organ administracji centralnej i wszyscy przedstawiciele terenowej administracji rządowej i samorządowej uczestniczą w identyfikowaniu zagrożeń oraz uczestniczą w likwidacji i minimalizowaniu skutków sytuacji kryzysowych stosownie do przypisanych im zadań. **Sytuacje niebezpieczne mające znamiona kryzysu i jednocześnie niewymagające wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych** (ze względu na obszar, skalę, zasięg czy gwałtowność) to obecnie zdarzenia występujące najczęściej.[373] Z uwagi na fakt, iż reagowanie na te sytuacje należy do kompetencji różnych ministrów i służb, ich wzajemne relacje, organizacja współdziałania i procedury działania mają znaczenie pierwszorzędne.

---

[372] Plan reagowania kryzysowego składa się z następujących części (szczebel wojewódzki): plan główny zawierający cel działania i obszar funkcyjny systemu reagowania kryzysowego, aneksów: wykaz jednostek organizacyjnych, struktura wojewódzkiego systemu reagowania kryzysowego, organizacja wojewódzkiego systemu reagowania kryzysowego, zasady i metody aktualizacji oraz doskonalenia planu, podstawy prawne, koordynacja i nadzór, wykrywanie zagrożeń i alarmowanie, ratownictwo, ewakuacja, bezpieczeństwo i porządek, pomoc humanitarna, społeczna i medyczna, zabezpieczenie medyczne, ochrona środowiska, ochrona rolnictwa, zabezpieczenie logistyczne, odbudowa, polityka informacyjna, planów: operacyjnych wynikających z analizy zagrożeń, harmonogramy, instrukcje, planów operacyjnych, wynikających z przepisów szczegółowych, procedur zawierających opis postępowania po wystąpieniu zdarzenia, instrukcji jako szczegółowego opisu sposobu wykonania określonej czynności, formularzy – wzorców do dokumentowania czynności, rejestrów – wykazów jednostek organizacyjnych, dokumentów, informacji uzupełniających oraz odpowiednie mapy.

[373] Do takich sytuacji należy zaliczyć między innymi: silne wiatry i huragany, gwałtowne opady atmosferyczne, powodzie, susze, gwałtowne wahania temperatur, gęste mgły, smogi, trzęsienia ziemi, osunięcia gruntu, pożary, skażenia chemiczne i biologiczne środowiska, zagrożenia radiacyjne, epidemie chorób ludzi, zwierząt i roślin, katastrofy i awarie techniczne oraz poważne przerwy w zasilaniu w energię, gaz i wodę, zakłócenia w transporcie i telekomunikacji, odnalezienie materiałów wybuchowych i niebezpiecznych, masowe migracje ludności, demonstracje i zamieszki oraz terroryzm. K. Zieliński, Bezpieczeństwo obywateli podczas kryzysów niemilitarnych oraz reagowanie w razie katastrof i klęsk żywiołowych. Wyższe Kursy Obronne AON 2004 str. 5.

Na podstawie ustaleń, które wynikają ze Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP oraz Polityczno – Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP (zaakceptowanej przez radę ministrów 22 lipca 2003 r. i zatwierdzonej przez prezydenta RP 8 września 2003 r.) w Polsce obowiązują procedury Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego RP. Są one pochodną podejścia narodowego, jak i koncepcji strategicznej Sojuszu Północnoatlantyckiego z 1999 r. w zakresie reagowania kryzysowego. Należy przy tym zaznaczyć, iż celem Systemu Reagowania Kryzysowego NATO (NCRS) jest poprawa zdolności kolektywnego działania Sojuszu w odpowiedzi na sytuacje kryzysowe. Realizacja tego celu następuje poprzez zastosowanie szerokiego spektrum środków do zapewnienia odpowiedniej gotowości, wsparcia w sytuacjach kryzysowych, zapobiegania konfliktom oraz udział w operacjach objętych Artykułem 5 Traktatu Waszyngtońskiego jak i poza nim. Natomiast narodowy System Pogotowia Kryzysowego (NSPK) jest przeznaczony do zapewnienia ogólnej gotowości potencjału wojskowo-cywilnego kraju dla skutecznego przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym, włącznie z gotowością do prowadzenia działań wojennych. Wdrażanie każdego przedsięwzięcia odbywa się zgodnie ze ściśle wytyczonymi procedurami postępowania.[374] W kraju implementacja każdego przedsięwzięcia realizowana jest wyłącznie na podstawie decyzji Rady Ministrów. Po akceptacji realizacji określonych przedsięwzięć Rada Ministrów, poprzez właściwe elementy systemu zarządzania kryzysowego, stawia zadania wykonawcom (administracja, urzędy, agencje, SZ RP, służby, instytucje, i inne), co do wykonania określonych przedsięwzięć (zapobiegawczych, przeciwdziałających czy też reagowania.

Należy podkreślić, iż obieg informacji o zagrożeniach bezpieczeństwa zewnętrznego i międzynarodowej pozycji RP określono w znowelizowanej ustawie o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu. W ustawie tej uregulowano problematykę wymiany informacji między organami administracji rządowej oraz zobligowano organy administracji rządowej do przekazywania Szefowi Agencji Wywiadu informacje istotne dla bezpieczeństwa zewnętrznego i międzynarodowej pozycji RP.[375] Szef

[374] Wykaz przedsięwzięć i procedur uruchamiania Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego, DPO MON, Warszawa 2004. Procedury inicjowania przedsięwzięć (prośba, wniosek, deklaracja) i wdrażania.

[375] Informacje przekazywane niezwłocznie dotyczą w szczególności zagrożeń zewnętrznych godzących w bezpieczeństwo, obronność, niepodległość oraz integralność terytorialną i nienaruszalność granic Rzeczypospolitej Polskiej, zagrożeń międzynarodowych sojuszy, układów politycznych i układów wojskowych, których Rzeczpospolita Polska jest stroną, międzynarodowego terroryzmu i ekstremizmu oraz międzynarodowych grup przestępczości zorganizowanej, międzynarodowego handlu bronią, amunicją, materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi oraz towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa RP oraz dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, realizacji umów międzynarodowych dotyczących rozbrojenia oraz zagrożeń związanych z rozprzestrzenianiem broni masowej zagłady oraz środków jej przenoszenia,

Agencji Wywiadu przekazuje niezwłocznie te informacje Prezydentowi RP i Prezesowi Rady Ministrów oraz Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Służbom Wywiadu i Kontrwywiadu Wojskowego w zakresie ich właściwości.

Na podstawie ustaleń, które wynikają z Polityczno – Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP (zaakceptowanej przez radę ministrów 22 lipca 2003 r. i zatwierdzonej przez prezydenta RP 8 września 2003 r.) oraz Planu Reagowania Obronnego RP i szczegółowych planów operacyjnych, w reagowaniu kryzysowym w Polsce obowiązują procedury Narodowego Systemu Pogotowia Obronnego RP. Są one pochodną podejścia narodowego, jak i koncepcji strategicznej Sojuszu Północnoatlantyckiego z 1999 r. w zakresie zarządzania kryzysowego. Ponadto, występują także procedury określane na podstawie innych źródeł prawa i planów operacyjnych (działania) np. w zakresie ratownictwa, ochrony przeciwpożarowej, bezpieczeństwa i porządku publicznego, czy ochrony granicy państwowej.

Procedury zarządzania kryzysowego, we wszystkich obszarach szczegółowych tej problematyki, można podzielić na określone grupy problemowe, które wiążą się z realizacją niżej wymienionych przedsięwzięć:

- Powiadamianie i ostrzeganie o istniejącym lub potencjalnym wystąpieniu sytuacji kryzysowej;
- Rozpoznanie w celu ustalenia stopnia zagrożenia;
- Planowanie w zakresie użycia sił i środków;
- Użycie sił i środków.[376]

Szczególną rolę w zakresie procedur reagowania kryzysowego odgrywa Narodowy System Pogotowia Kryzysowego. Jest on przeznaczony do zapewnienia ogólnej gotowości państwa do przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym, włącznie z gotowością do prowadzenia działań wojennych. System ten obejmuje szeroki zakres środków, których celem jest:

- Zapewnienie gotowości, w tym przygotowania, sił i środków cywilnych i wojskowych do działań w czasie wystąpienia kryzysu i jego narastania;
- Tworzenie elastycznego systemu reagowania w czasie sytuacji kryzysowych – od lokalnych (będących przedmiotem zainteresowania) po globalną;
- Rozwój odpowiednich metod sprawnego zarządzania w sytuacjach kryzysowych (od stanu zwyczajnego, poprzez kryzys, działania wojenne, transformację do stanu wyjściowego).

---

zagrożeń występujących w rejonach konfliktów i kryzysów międzynarodowych, zagrożeń realizacji celów polityki zagranicznej RP, zagrożeń interesów ekonomicznych RP.

376 Szerzej nt procedur NATO Z. Piątek, Procedury i przedsięwzięcia reagowania kryzysowego, AON, Warszawa 2006; oraz K. Gąsiorek, Proces i procedury zarządzania kryzysowego w Zarządzanie kryzysowe w sytuacji klęski żywiołowej..., s. 125-133.

Powyżej wymienione elementy charakterystyczne są dla całego procesu reagowania kryzysowego, podobnie rzecz wygląda w przypadku wspomnianych czynności jednak z uwagi na zastrzeżony, poufny bądź tajny charakter procedur wykorzystywanych w reagowaniu kryzysowym (przede wszystkim w zakresie realizacji zadań obronnych, ochrony kontrwywiadowczej i ścigania przestępczości zorganizowanej) nie są one szerzej omawiane w niniejszej publikacji. Powyższe nie dotyczy powszechnie obowiązujących procedur szczególnie w dziedzinie ratownictwa.

8.3.3. Dostępność sił i środków

W przypadku wystąpienia zdarzeń, które zakłócają normalne funkcjonowanie państwa i stwarzają zagrożenie dla obywateli istnieją możliwości prawne i organizacyjne uruchomienia niezbędnych zasobów zarówno ludzkich, jak i materiałowych. Jest przy tym konieczne, by kierujący działaniami antykryzysowymi miał do swojej dyspozycji możliwość użycia środków - w ramach przepisów prawa - jakie uzna za stosowne w celu przywrócenia normalnego stanu funkcjonowania państwa. W przypadku stanów nadzwyczajnych określone w stosownych ustawach siły i środki mogą i powinny być użyte przez odpowiednie do skali zagrożenia władze publiczne. W przypadku stanu wojennego podstawową siłą służącą zapewnieniu bezpieczeństwa zewnętrznego są Siły Zbrojne, którymi może dowodzić Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych podległy bezpośrednio Prezydentowi. W związku z powyższym o sposobie i wielkości wykorzystania sił i środków wojskowych decyduje naczelny dowódca, który jednocześnie może wnioskować do rady ministrów w zakresie wsparcia działań obronnych przez organy władzy państwowej. W przypadku wsparcia siłami sojuszniczymi Naczelny Dowódca zapewnia koordynację ich działań z Siłami Zbrojnymi RP.[377]

W przypadku stanu wyjątkowego, z uwagi na wewnętrzny charakter zagrożenia, główną siłę służącą przywróceniu normalnego funkcjonowania państwa stanowi Policja.[378] W przypadku, gdy siły Policji lub inne zastosowane okażą się niewystarczające Prezes Rady Ministrów występuje z wnioskiem do Prezydenta o postanowienie użycia Sił Zbrojnych. W takich przypadkach wszystkimi dostępnymi siłami i środkami kieruje właściwy Wojewoda lub Prezes Rady Ministrów w zależności od obszaru wprowadzenia stanu wyjątkowego.

---

[377] Reguluje to między innymi ustawa z dnia 23 września 1999 r o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium RP oraz zasadach przemieszczania się przez to terytorium.

[378] Policja to umundurowana i uzbrojona formacja służąca społeczeństwu i przeznaczona do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Art. 1 Ustawy o Policji. Zob. także oficjalną stronę internetową Policji (http://www.policja.pl/portal/pol/38/).

W czasie stanu klęski żywiołowej odpowiednie władze posiadają uprawnienia, co do wykorzystania określonych sił i środków w celu zapobieżenia lub usunięcia skutkom klęski żywiołowej.[379] W zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu uczestniczą: Państwowa Straż Pożarna i inne jednostki ochrony przeciwpożarowej, Policja, Państwowe Ratownictwo Medyczne i jednostki ochrony zdrowia, Straż Graniczna, Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa oraz inne właściwe w tych sprawach państwowe urzędy, agencje, inspekcje, straże i służby. Jak wynika z powyższego odpowiednie władze np. wojewoda w ramach swoich kompetencji w sytuacji klęski żywiołowej może wydawać polecenia w zakresie użycia sił i środków administracji zespolonej, która mu podlega oraz wnioskować i żądać użycia sił i środków administracji niezespolonej, która mu nie podlega.[380]

Jeden z podstawowych filarów reagowania kryzysowego stanowi Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy będący integralną częścią bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.[381] Jest on przeznaczony do ratowania życia, zdrowia, mienia lub środowiska realizując zadania prognozowania, rozpoznawania i zwalczania pożarów, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń. System funkcjonuje w dwóch stanach: stałym czuwaniu i doraźnym reagowaniu, polegającym na podejmowaniu działań ratowniczych przez własne siły i środki lub siły i środki wsparcia szczebla wyższego.[382] W przypadku zagrożeń wymagających współdziałania na szczeblu centralnym podmiotów systemu z podmiotami innych resortów, rolę koordynatora pełni minister właściwy do spraw wewnętrznych przy pomocy Zespołu do Spraw Kryzysowych i Centrum Zarządzania Kryzysowego tworzonego na bazie Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności.

Użycie Sił Zbrojnych w celu ratowania życia, zdrowia i mienia ludności, wykorzystywanie wojska w sytuacjach kryzysowych (np. akcjach i operacjach ratunkowych) jest praktyką we współczesnym świecie. Siły zbrojne stanowiąc zwartą, dobrze wyposażoną grupę, w decydujących momentach - gdy brakuje sił i środków służb pozamilitarnych, mogą być użyte w celu likwidowania bądź ograniczenia skutków sytuacji kryzysowych. Jednakże

---

[379] Wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, wojewoda, minister ds. wewnętrznych lub inny minister, – jeżeli zapobieganie lub usuwanie skutków danej klęski żywiołowej jest w jego zakresie działania).

[380] Administracja zespolona - służby, inspekcje, straże podległe wojewodzie np.: policja, PSP, inspekcja nadzoru budowlanego), administracja niezespolona - terenowe administracje specjalne podległe bezpośrednio ministrom lub centralnym organom administracji rządowej np.: inspekcja sanitarna, stacje sanitarno-epidemiczne, inspekcja weterynaryjna, inspekcja ochrony roślin, urzędy celny, administracja skarbowa, urzędy górnicze, straż graniczna, administracja leśna, terenowe organy administracji wojskowej i inne. Zob. H. Izdebski, M. Kulesza, Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne, Warszawa 1999.

[381] Szczegółowe zasady organizacji KSRG określone zostały w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 1999 roku.

[382] W Krajowym Systemie Ratowniczo-gaśniczym funkcjonuje: 508 jednostek ratowniczo- gaśniczych Państwowej Straży Pożarnej, 3433 jednostek ochotniczych straży pożarnych, 4 zakładowe straże pożarne, 2 zakładowa służba ratownicza, 11 szpitali (stan na 31.12. 2004), Internet, strona główna PSP.

terminowe wprowadzenie wojska do akcji wymaga sprawnego systemu wymiany informacji oraz odpowiednio wcześniejszego podnoszenia gotowości sił i środków przewidzianych do użycia w przypadku wystąpienia takich sytuacji. W sytuacjach kryzysowych, których źródłem są zagrożenia niemilitarne np.: klęski żywiołowe, katastrofy techniczne i ekologiczne, zagrożenia terrorystyczne itp., Siły Zbrojne realizują zadania określone przez organy władzy i administracji rządowej, zgodnie z opracowywanymi i stale aktualizowanymi planami. Wojskowe wsparcie koordynują z władzami cywilnymi dowódcy rodzajów wojsk, dowódcy okręgów wojskowych i szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych.

8.4. Zarządzanie systemem

Rozpatrując zarządzanie system reagowania kryzysowego w Polsce w pierwszej kolejności należy poddać rozwadze kwestie związane z konstytucyjnymi organami władzy premierem i prezydentem, następnie zaś zakres reagowania kryzysowego znajdujący się w kompetencji premiera. Ten zabieg pozwoli na ukazanie aktualnego systemu zarządzania kryzysowego, a tym samym stanu reagowania kryzysowego w Polsce

Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym system ten wygląda następująco:

- Kierowanie systemem zapewniają główne oraz zapasowe stanowiska kierowania na każdym ze szczebli władzy działają na rzecz: monitorowania źródeł zagrożeń; zapobiegania zagrożeniom dla państwa wewnątrz niego oraz poza granicami, a także ich usuwania; kierowania bezpieczeństwem państwa.
- Stanowiska kierowania prezydenta RP oraz premiera, ministrów, centralnych organów władzy państwowej tworzą Centralne Stanowisko Kierowania Obroną Państwa.
- Główne oraz zapasowe stanowiska kierowania na każdym ze szczebli władzy otrzymują wszelkie zabezpieczenie logistyczne.[383]

W tym miejscu należy odnieść się do głównych stanowisk kierowania znajdujących się na szczeblu prezydenta i premiera RP. W przypadku prezydenta, w ramach Biura Bezpieczeństwa Narodowego występuje Zespół ds. Zarządzania Kryzysowego Państwa.[384]

---

[383] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (Dz. U. nr 98, poz. 978).

[384] Szczególna pozycja prezydenta RP w systemie reagowania kryzysowego wynika z zapisów konstytucji, które określają go jako: gwaranta bytu państwowego, strażnika jego suwerenności, niepodległości i bezpieczeństwa. Wśród uprawnień, które mu przynależą są: zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi, obronnością i bezpieczeństwem państwa w czasie pokoju oraz wojny. Jest to, zgodnie z zapisami konstytucyjnymi, „bierny" model zwierzchnictwa, w którym nie ma zawartego faktycznego naczelnego

Jest on powołany w celu merytorycznego i organizacyjnego ukierunkowania pracy Biura Bezpieczeństwa Narodowego na kwestie związane z organizacją i funkcjonowaniem systemu zarządzania kryzysowego w Polsce.[385]

Do głównych zadań Zespołu należy:

- Analiza stanu regulacji prawnych dotyczących problematyki zarządzania kryzysowego;
- Opiniowanie projektów aktów prawnych i opracowań;
- Przygotowywanie propozycji decyzji dla prezydenta RP i stanowisk BBN w sprawach związanych z zarządzaniem kryzysowym;
- Organizowanie konferencji na temat bezpieczeństwa publicznego i zarządzania kryzysowego.[386]

Z powyższego wynika, że zespół ten pełni istotne funkcje doradcze oraz obsługa na rzecz działalności Prezydenta RP. Nie posiada przy tym funkcji wykonawczych, a rola w systemie zarządzania kryzysowego sprowadza się do konsultacji. Należy w tym miejscu podkreślić, iż udział prezydenta RP w zarządzaniu kryzysowym jest pochodną zapisów konstytucyjnych o stanach nadzwyczajnych, w których pełni funkcję organu współdecydującego o kierunku polityki państwa. Z uwagi jednak na szczególny charakter tych stanów – wojennego, wyjątkowego, klęski żywiołowej – zapisy te w sposób obligatoryjny nie są wykorzystywane.[387] W związku z tym prezydent, jako organ władzy państwa, współuczestniczy w zarządzaniu kryzysowym na zasadach konsultacji oraz w przypadku wystąpienia stanu nadzwyczajnego na obszarze państwa – na mocy konstytucji – jako współdecydent.

Odnosząc się do premiera, jako konstytucyjnego organu państwa, na którym spoczywa odpowiedzialność za zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, należy podkreślić, że zakres jego obsługi jest obecnie ograniczony i sprowadza się do Rządowego Zespołu Koordynacji

---

dowództwa i kierowania siłami zbrojnymi. W. Skrzydło (red.), Polskie prawo konstytucyjne, Lublin 1988, s. 307.

[385] Zespół ds. Zarządzania Kryzysowego Państwa został powołany 1 grudnia 2004 r. na mocy zarządzenia przez p.o. Szefa BBN Podsekretarz Stanu, gen. Tadeusz Bałachowicza.

[386] Zespół ds. Zarządzania Kryzysowego Państwa bierze także udział w: w naradach i sympozjach, w pracach komisji parlamentarnych, w opracowywaniu ćwiczeń zarządzania kryzysowego. Ponadto, nawiązuje i utrzymuje kontakty z instytucjami administracji publicznej i innymi organizacjami w zakresie zarządzania kryzysowego, współpracuje i wymienia doświadczenia z adekwatnymi instytucjami zagranicznymi, popularyzuje zagadnienia zarządzania kryzysowego i pracy Biura Bezpieczeństwa Narodowego w tym zakresie w mediach. Szerzej (http://www.bbn.gov.pl/?strona=pl_kryzys_zespol).

[387] Zgodnie z zapisami konstytucji (art. 228 i 229): stan nadzwyczajny może być wprowadzony tylko na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości. Ponadto, w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczpospolitej Polskiej lub, gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa. Ibidem.

Kryzysowej pod przewodnictwem wicepremiera, ministra spraw wewnętrznych i administracji.[388] Zespól ten, działający od 2002 r., odbywa sesje planowe oraz ad hoc, w sytuacji powstania kryzysu.[389]

Na stałe, w skład zespołu wchodzą:

- Międzyresortowa grupa polityki bezpieczeństwa i planowania cywilnego;
- Grupa bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego;
- Grupa monitorowania, prognoz i analiz.

Ostatnia z grup – monitorowania, prognoz i analiz – stanowi przy tym Rządowe Centrum Koordynacji Kryzysowej, składające się z komórek organizacyjnych Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawach związanych z zapobieganiem klęskom żywiołowym lub ich usuwaniem. Jest ono przy tym uzupełniane o czasowe grupy robocze: planowania wsparcia i analizy zasobów, koordynacji działań kryzysowych, koordynacji pomocy humanitarnej, polityki informacyjnej. Szefa Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej oraz jego zastępcę wyznacza minister ds. wewnętrznych.[390]

W powyższym układzie organizacyjnym w skład – czasowej – grupy koordynacji działań kryzysowych wchodzą osoby powołane przez ministra właściwego ds. wewnętrznych na wniosek ministrów: obrony narodowej, spraw zagranicznych, administracji publicznej, zdrowia, zabezpieczenia społecznego, środowiska, kultury i dziedzictwa narodowego, oświaty i wychowania, gospodarki wodnej, finansów publicznych, Skarbu Państwa, rolnictwa, gospodarki, gospodarki morskiej, łączności i transportu, spośród sekretarzy i podsekretarzy stanu.[391] Przyjęte rozwiązanie oznacza, że przedstawiciele władzy wykonawczej podejmują problematykę reagowania kryzysowego w sytuacji, w której zostanie ona zidentyfikowana. Czyni to system aktywnym wówczas, gdy nastąpi kryzys. Należy w tym miejscu podkreślić, iż na podstawie analizy wszystkich dotychczasowych działań stwierdzono przy tym potrzebę

[388] Szerzej: Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania.(Dz. U. nr 215 poz. 1818).

[389] W posiedzeniu Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej, w zależności od podejmowanej problematyki, uczestniczą przedstawiciele: Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Biura Bezpieczeństwa Narodowego, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwa Obrony Narodowej, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu, Ministerstwa Środowiska, Agencji Wywiadu, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, Wojskowych Służb Informacyjnych, Komendy Głównej Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Komendy Głównej Straży Granicznej, Głównego Inspektoratu Sanitarnego, Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego, Agencji Rezerw Materiałowych, Państwowej Agencji Atomistyki, Biura Ochrony Rządu oraz Żandarmerii Wojskowej. (http://www.kprm.gov.pl/2130_11277.htm)

[390] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej…

[391] Ibidem.

powołania – na mocy ustawy - Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (RCB). Centrum to, w założeniu, miałoby zajmować się całokształtem działań związanych z zarządzaniem i reagowaniem kryzysowym w państwie.

W związku z powyższym, można postawić pytanie o formalny związek między premierem a prezydentem. Podstawę relacji między tymi ośrodkami władzy politycznej stanowi Rada Gabinetowa. Jest ona zwoływana przez prezydenta dla omówienia spraw szczególnie ważnych dla interesu państwa. Nie pełniąc przy tym żadnej funkcji wykonawczej, Rada Gabinetowa, stanowi ważną płaszczyznę porozumienia ośrodków władzy – prezydenckiego i rządowego. Tworzy, bowiem płaszczyznę porozumienia, a także, w ograniczonym zakresie, determinuje działania administracji. Wynika to z roli ustrojowej urzędu prezydenta oraz samej Rady, której zakres funkcjonowania obejmuje raczej wspieranie i inicjowanie poczynań gabinetu.[392] Odnosząc się jednak do zapisów Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w szczególności zaś do Centralnego Stanowiska Kierowania Obroną Państwa to wynika z nich jednoznacznie, że jest ono powoływane w przypadku wojny lub zagrożenia o podobnej skali.

Rozpatrując zagadnienia zarządzania systemem reagowania kryzysowego nie sposób pominąć jego organizacji na szczeblu województw, gmin i powiatów. Zgodnie z *Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania* wojewódzki zespół reagowania kryzysowego składa się z szefa, zastępców oraz grup roboczych: bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego, planowania cywilnego, monitorowania prognoz i analiz. Ponadto, czasowo, powoływane są grupy: operacji, zabezpieczenia logistycznego, opieki zdrowotnej i pomocy socjalno–bytowej. Przedstawiciele zasiadający w tym zespole wybierani są spośród pracowników samorządu terytorialnego oraz społeczeństwa po zatwierdzeniu przez wojewodę lub marszałka województwa. Ponadto, na szczeblu województwa tworzone jest wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego jako etatowa komórka w strukturach wydziału zarządzania kryzysowego urzędu wojewódzkiego. Centrum umożliwia wojewodzie realizację ustawowych zadań związanych z zapewnieniem koordynacji i współdziałania wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej oraz organizacji pozarządowych działających na obszarze województwa w

[392] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Tekst uchwalony w dniu 2 kwietnia 1997 r. przez Zgromadzenie Narodowe, art. 141.

zakresie reagowania w sytuacjach kryzysowych. W związku z powyższym wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego pełni rolę:

- Wojewódzkiego punktu systemu wczesnego ostrzegania i alarmowania realizującego zadania ponadpowiatowe;
- Ośrodka reagowania kryzysowego wojewody umożliwiającego koordynację działań podejmowanych w sytuacjach kryzysowych, a także instrumentu weryfikującego skuteczność realizacji podjętych decyzji;
- Całodobowej kancelarii urzędu wojewódzkiego;
- Ośrodka pozyskiwania, przetwarzania i przekazywania informacji;
- Zaplecza dla pracy zespołów doradczych wspomagających podejmowanie decyzji w sytuacjach zagrożeń, katastrof lub kryzysów;
- Międzypowiatowego i międzywojewódzkiego punktu kontaktowego.

W przypadku powiatów oraz gmin, zespoły reagowania kryzysowego składają się tylko z dwóch stałych grup: planowania cywilnego, monitorowania prognoz i analiz, oraz – czasowo powoływanych – operacji i organizacji działań, zabezpieczenia logistycznego, opieki zdrowotnej i socjalno bytowej. Przedstawiciele zasiadający w tym zespołach wybierani są spośród pracowników samorządu terytorialnego oraz społeczeństwa po zatwierdzeniu przez wójta (burmistrza) lub starostę (prezydenta miasta).[393] Ponadto, na szczeblu powiatu starosta tworzy powiatowe centrum zarządzania kryzysowego w strukturach starostwa powiatowego, lub w komendzie powiatowej Państwowej Straży Pożarnej, w której funkcjonuje Powiatowe Stanowisko Kierowania. Rozporządzenie przewiduje również możliwość tworzenia jednego centrum, które obejmuje swym zasięgiem powiat ziemski oraz miasto będące na prawach powiatu (powiat grodzki), po wcześniejszym porozumieniu właściwego starosty z prezydentem miasta na prawach powiatu. Takie rozwiązanie jest praktykowane w wielu miastach, będących powiatami grodzkimi, wyodrębnionych z powiatów ziemskich.

Na szczeblu gminy rozporządzenie RM *w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz*

---

[393] W 1998 r. Urząd Szefa Obrony Cywilnej Kraju przemianowano na Urząd Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności oraz określono strukturę organizacyjną obrony cywilnej polegającą na wprowadzeniu w miejsce Wojewódzkich i Miejskich Inspektoratów Obrony Cywilnej - Wydziałów Zarządzania Kryzysowego, Ochrony Ludności i Spraw Obronnych. W 2000 r. nastąpiła kolejna reorganizacja wyrażona połączeniem stanowiska Szefa Obrony Cywilnej Kraju ze stanowiskiem Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej oraz skróceniem nazwy komórek organizacyjnych na szczeblu województwa i powiatu na Wydziały Zarządzania Kryzysowego. W grudniu 2006 r. nastąpiło rozłączenie ww. funkcji. Obecnie w strukturach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji funkcjonuje Departament Zarządzania Kryzysowego, którego zadaniem jest uregulowanie całokształtu działalności państwa w zakresie reagowania kryzysowego. A. Skrabacz, Ochrona ludności w Polsce w XX wieku. Wyzwania, uwarunkowania, perspektywy, Tarnów 2006, s.110-111.

Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania, przewiduje także tworzenie gminnego centrum reagowania, będącego komórką organizacyjną urzędu gminy. Praktyka wskazuje, iż w gminach o niewielkim obszarze, małej liczbie mieszkańców oraz szczupłości kadr administracji samorządowej (trudności z zapewnieniu ciągłości zmian dyżurujących w centrum) nie tworzy się wyodrębnionych centrów reagowania. Regułą stało się bezpośrednie powiadamianie osób funkcyjnych (w miejscu pracy bądź w miejscu zamieszkania) o zdarzeniach stwarzających znamiona sytuacji kryzysowych. W sytuacji wystąpienia zagrożenia na terenie gminy, wójt, lub osoba przez niego upoważniona, niezwłocznie powiadamia powiatowe centrum zarządzania kryzysowego o zaistniałej sytuacji oraz pozostaje z nim w stałym kontakcie.

Będący obecnie przedmiotem pac sejmowych projekt ustawy o zarządzaniu kryzysowym przewiduje modyfikację istniejących rozwiązań. Rada Ministrów ma sprawować zarządzanie kryzysowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jednak wprzypadkach niecierpiących zwłoki zarządzanie kryzysowe sprawować będzie minister właściwy do spraw wewnętrznych, zawiadamiając niezwłocznie o swoich działaniach Prezesa Rady Ministrów. Podejmowane przez niego decyzje podlegać będą rozpatrzeniu na najbliższym posiedzeniu Rady Ministrów. Ponadto, premier w drodze zarządzenia niepodlegającego ogłoszeniu, określa zbiór zadań i procedur w ramach Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego (NSPK), w tym sposoby i tryb ich uruchamiania. W wymiarze organizacyjnym przy Radzie Ministrów planuje się utworzyć Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, jako organ opiniodawczo - doradczy właściwy w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego.[394] W skład zespołu Prezydent RP może skierować swojego przedstawiciela, ma on wówczas te same prawa, co pozostali członkowie.

Istotnym planowanym rozwiązaniem w zakresie zarządzania kryzysowego jest postanowienie na mocy, którego Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego realizuje, do czasu wprowadzenia stanu wojennego i uruchomienia systemu kierowania obroną państwa,

---

[394] W skład Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego wchodzą: 1) Prezes Rady Ministrów – przewodniczący; 2) Minister Obrony Narodowej i minister właściwy do spraw wewnętrznych – zastępcy przewodniczącego; 3) Minister – członek Rady Ministrów – koordynujący działalność służb specjalnych – jeżeli został powołany; 4) ministrowie kierujący działami administracji rządowej: a) administracja publiczna, b) budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, c) finanse publiczne, d) gospodarka, e) gospodarka morska, f) gospodarka wodna, g) instytucje finansowe, h) informatyzacja, i) kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, j) łączność, k) rolnictwo, l) sprawiedliwość, m) sprawy zagraniczne, n) środowisko, o) transport, p) zdrowie. W posiedzeniach Zespołu uczestniczyć mogą także: 1) Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego; 2) Szef Agencji Wywiadu; 3) Szef Wojskowych Służb Informacyjnych; 4) Prezes Państwowej Agencji Atomistyki; 5) Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego; 6) Główny Geodeta Kraju; 7) inne osoby zaproszone przez przewodniczącego Zespołu. Projekt ustawy…

zadania wynikającez Planu Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej, będącego dokumentem wykonawczym do Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej, o której mowa w art. 4a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2004 r. Nr 241, poz. 2416 i Nr 277, poz. 2742 oraz z 2005 r. Nr 180, poz. 1496).

W ramach struktur władzy wykonawczej, w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów ma zostać utworzone Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. Centrum tym ma kierować dyrektor powoływany i odwoływany przez premiera. W założeniu centrum powinno zapewniać obsługę Rady Ministrów, premiera i Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w sprawach zarządzania kryzysowego.[395] „Ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz kierownicy urzędów centralnych realizują, zgodnie z zakresem swojej właściwości, zadania dotyczące zarządzania kryzysowego tworząc w swoich urzędach zespoły zarządzania kryzysowego."[396] Na tym tle ministrowie i centralne organy administracji rządowej, do których zakresu działania należą sprawy związane z zapewnieniem

[395] Do zadań Rządowego Centrum Bezpieczeństwa ma należeć: 1) Planowanie cywilne, w tym: przedstawianie szczegółowych sposobów i środków reagowania na zagrożenia oraz ograniczania ich skutków, opracowywanie i aktualizowanie krajowego planu reagowania kryzysowego, analiza i ocena możliwości wystąpienia zagrożeń lub ich rozwoju, gromadzenie informacji o zagrożeniach i analiza zebranych materiałów, wypracowywanie wniosków i propozycji zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom, planowanie wykorzystania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, planowanie wsparcia przez organy administracji publicznej realizacji zadań Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; 2) Monitorowanie potencjalnych zagrożeń; 3) Przygotowanie uruchamiania, w przypadku zaistnienia zagrożeń, procedur związanych z zarządzaniem kryzysowym; 4) Przygotowywanie projektów opinii i stanowisk Zespołu; 5) Przygotowywanie i obsługa techniczno-organizacyjna prac Zespołu; 6) Współpraca ze strukturami Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej oraz innymi organizacjami międzynarodowymi; 7) Organizowanie i prowadzenie szkoleń i ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego oraz udział w ćwiczeniach krajowych i międzynarodowych; 8) Zapewnienie obiegu informacji między krajowymi i zagranicznymi organami i strukturami zarządzania kryzysowego; 9) Realizacja zadań stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa; 10) Realizacja zadań z zakresu przeciwdziałania, zapobiegania i likwidacji skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; 11) Realizacja zadań planistycznych i programowych z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej, w tym opracowywanie i aktualizacja krajowego planu ochrony infrastruktury krytycznej oraz przedkładanie Zespołowi wojewódzkich planów ochrony infrastruktury krytycznej;12) Przygotowywanie projektów decyzji Rady Ministrów dotyczących wprowadzenia przedsięwzięć z wykazu przedsięwzięć NSPK; 13) Przygotowywanie projektów zarządzeń Prezesa Rady Ministrów dotyczących wykazu przedsięwzięć NSPK. Ponadto, Rada Ministrów lub Prezes Rady Ministrów mogą zlecić Centrum dodatkowe zadania związane z zarządzaniem kryzysowym. Ibidem.

[396] Do zadań zespołów ministerialnych należeć ma: 1) Realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego: analiza i ocena możliwości wystąpienia zagrożeń lub ich rozwoju, wypracowywanie wniosków i propozycji dotyczących zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom, przedstawianie szczegółowych sposobów i środków reagowania na zagrożenie oraz ograniczania ich skutków; 2) Realizacja zadań stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa; 3) Wykonywanie zadań z wykazu przedsięwzięć NSPK; 4) Realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej. Ibidem.

bezpieczeństwa zewnętrznego, wewnętrznego (w tym ochrony ludności lub gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa) tworzyć mają centra zarządzania kryzysowego.[397]

Zgodnie z projektem ustawy o zarządzaniu kryzysowym organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa jest wojewoda. Wojewoda wykonuje swe zadania przy pomocy urzędu wojewódzkiego oraz zespolonych służb, inspekcji i straży.[398] W skład wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego wchodzą wojewoda jako przewodniczący oraz kierownik komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędzie wojewódzkim jako zastępca przewodniczącego, a także inne osoby spośród: kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich; osób zatrudnionych w urzędzie wojewódzkim, w jednostkach organizacyjnych służb, inspekcji i straży wojewódzkich; przedstawicieli samorządu województwa wyznaczonych przez marszałka województwa. W zakresie planowania, każdorazowo do wojewódzkich planów reagowania kryzysowego wytyczne wydaje minister właściwy do spraw wewnętrznych, który je także zatwierdza. Organem pomocniczym wojewody w zapewnieniu wykonywania zadań

---

[397] Do zadań centrów ma należeć: 1) Pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego; 2) Współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej; 3) Nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności; 4) Współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska; 5) Współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne; 6) Dokumentowanie działań podejmowanych przez centrum; 7) Realizacja zadań stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa. Ibidem.

[398] Do zadań wojewody ma należeć: 1) Koordynowanie działań związanych z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa; 2) Realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym: wydawanie wytycznych do powiatowych planów reagowania kryzysowego, zatwierdzanie powiatowych planów reagowania kryzysowego, przygotowywanie i przedkładanie do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych wojewódzkiego planu reagowania kryzysowego, realizacja wytycznych do wojewódzkich planów reagowania kryzysowego. 3) Zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia; 4) Wnioskowanie o użycie pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; 5) Wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania województwa; 6) Zapobieganie i przeciwdziałanie skutkom zdarzeń o charakterze terrorystycznym; 7) Realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej; 8) Wykonywanie zadań z wykazu przedsięwzięć NSPK. Do zadań komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędzie wojewódzkim należeć ma w szczególności: 1) Gromadzenie i przetwarzanie danych oraz ocena zagrożeń występujących na obszarze województwa; 2) Monitorowanie, analizowanie i prognozowanie rozwoju zagrożeń na obszarze województwa; 3) Dostarczanie niezbędnych informacji dotyczących aktualnego stanu bezpieczeństwa dla wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego, zespołu zarządzania kryzysowego działającego w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz Rządowego Centrum Bezpieczeństwa; 4) Współpraca z powiatowymi zespołami zarządzania kryzysowego; 5) Zapewnienie funkcjonowania wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego, w tym dokumentowanie jego prac; 6) Realizacja stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa; 7) Opracowywanie i aktualizacja wojewódzkiego planu reagowania kryzysowego; 8) Przygotowywanie, w oparciu o analizę zagrożeń w poszczególnych powiatach, wytycznych wojewody do powiatowych planów reagowania kryzysowego; 9) Opiniowanie oraz przedkładanie do zatwierdzenia wojewodzie powiatowych planów reagowania kryzysowego; 10) Planowanie wsparcia innych organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego; 11) Planowanie użycia pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; 12) Planowanie wsparcia przez organy administracji publicznej realizacji zadań Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Ibidem.

zarządzania kryzysowego jest wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego, powoływany przez wojewodę, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy.[399] Utworzone mają być także wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego, których obsługę zapewniają komórki organizacyjne właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędach wojewódzkich.[400]

Podobny do wojewody zakres obowiązków ustawa powierza staroście.[401] Do swej dyspozycji posiadać ma on komórkę właściwą ds. zarządzania kryzysowego oraz - jako organ pomocniczy w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego - powiatowy zespół zarządzania kryzysowego. Tworzone mają być także powiatowe centra zarządzania kryzysowego.

W przypadku zarządzania kryzysowego na terenie gminy właściwym organem władzy jest wójt (burmistrz, prezydent miasta).[402] Organem pomocniczym wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego będzie

---

[399] Do zadań wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego należeć będzie: 1) Ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń; 2) Przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie wojewodzie wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w wojewódzkim planie reagowania kryzysowego; 3) Przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami; 4) Opiniowanie wojewódzkiego planu reagowania kryzysowego. Ibidem.

[400] Do zadań wojewódzkich centrów zarządzania kryzysowego należeć ma: 1) pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego; 2) współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej; 3) nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności; 4) współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska; 5) współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze i humanitarne; 6) dokumentowanie działań podejmowanych przez centrum; 7) realizacja zadań stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa. Ibidem.

[401] Do zadań starosty należy w szczególności: 1) Realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym: opracowywanie i przedkładanie wojewodzie do zatwierdzenia powiatowego planu reagowania kryzysowego, realizacja wytycznych do powiatowych planów reagowania kryzysowego, wydawanie wytycznych do gminnego planu reagowania kryzysowego, zatwierdzanie gminnego planu reagowania kryzysowego. 2) Zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia; 3) wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania powiatów i miast na prawach powiatu; 4) przeciwdziałanie skutkom zdarzeń o charakterze terrorystycznym; 5) realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej. W skład powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego, którego pracami kieruje starosta, wchodzą osoby powołane spośród: a) osób zatrudnionych w starostwie powiatowym, powiatowych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży powiatowych; b) przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych.

[402] Do zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy w szczególności: 1) realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym: realizacja wytycznych do gminnego planu reagowania kryzysowego, opracowywanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnego planu reagowania kryzysowego; 2) zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia; 3) wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta; 4) przeciwdziałanie skutkom zdarzeń o charakterze terrorystycznym; 5) realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje powyższe zadania przy pomocy komórki organizacyjnej urzędu gminy (miasta) właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego.

gminny zespół zarządzania kryzysowego powoływany przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy.[403]

Opisane powyżej rozwiązania stanowią obecnie istotę systemu zarządzania kryzysowego oraz jego przyszły projekt. Obecny system reagowania kryzysowego – ukształtowany po powodzi, która miała miejsce w 1997 r. w południowo – zachodniej części kraju – jest niedoskonały i wymaga zmian. Wynika to z:

- braku funkcjonalnych rozwiązań w zakresie związków między wszystkimi organami władzy w sytuacjach zwyczajnych i nadzwyczajnych;
- braku właściwej organizacji na najwyższych szczeblach władzy, przede wszystkim wykonawczej, będącej bezpośrednim zapleczem decyzyjnym premiera;
- braku komplementarnych podstaw normatywnych w zakresie działów administracji publicznej do działań państwa w sytuacji zarządzania kryzysowego.

Tym samym, istniejący system zarządzania kryzysowego znajduje się na kolejnym etapie rozwoju, a o jego wartości przesądza zdobność państwa do reagowania w sytuacjach kryzysowych. Brak zdolności państwa do podejmowania reagowania kryzysowego lub ograniczenia występujące w tym kontekście są decydujące dla bezpieczeństwa obywateli, ich życia, zdrowia i mienia, struktur administracji państwa.

8.5. Ocena skuteczności funkcjonowania systemu reagowania kryzysowego

Obecnie w Polsce nie istnieje jednolity i spójny system reagowania kryzysowego. Model zarządzania bezpieczeństwem na poziomie państwa jest nieefektywny, pozostający w gestii poszczególnych służb nadzorowanych przez premiera lub poszczególnych ministrów zgodnie z ustawą o działach administracji publicznej.[404] Dodatkowym elementem komplikującym ten obraz rzeczywistości, a wynikającym z konstytucyjnego układu władzy w Polsce, jest rola i miejsce prezydenta RP w systemie reagowania kryzysowego.

Błędy i niedociągnięcia w systemie zarządzania kryzysowego wykazała kontrola przygotowania administracji zespolonej do działań w sytuacjach kryzysowych (w tym Wydziałów Zarządzania Kryzysowego) przeprowadzona przez Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego Najwyższej Izby Kontroli w okresie od 11 lipca

[403] W skład gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, którego pracami kieruje wójt (burmistrz, prezydent miasta), wchodzą osoby powołane spośród: 1) osób zatrudnionych w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach pomocniczych; 2) pracowników zespolonych służb, inspekcji i straży, skierowanych przez przełożonych do wykonywania zadań w tym zespole na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta); 3) przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych.

[404] Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. 1997 nr 141 poz. 943).

2002 r. do 14 stycznia 2003 r.[405] Wyniki kontroli potwierdziły brak odpowiedniej gotowości państwa do działań w sytuacjach kryzysowych, co zawarte zostało w jednym z wniosków: „[...] *Ustalenia kontroli wskazały, że przygotowanie struktur Państwa do zapewnienia bezpieczeństwa w sytuacjach kryzysowych poprzez stworzenie systemu reagowani kryzysowego spójnego pod względem prawnym i organizacyjnym, jak również przygotowanie istniejących struktur administracji do zadań ustawowych nie dają pełnych gwarancji skuteczności działań ratowniczych we wszystkich sytuacjach potencjalnego zagrożenia*"[406]. W związku z tym, NIK wnioskował do prezesa Rady Ministrów o podjęcie inicjatyw zmierzających do przyjęcia spójnego pakietu ustaw i aktów wykonawczych regulujących funkcjonowanie zintegrowanego systemu reagowania w sytuacjach kryzysowych. Niestety, pomimo upływ czasu, w dalszym ciągu oczekujemy na przyjęcie ustawy o zarządzaniu kryzysowym, o której już wielokrotnie była mowa. Tymczasem na poziomie centralnych organów państwa oraz na wszystkich poziomach administracji publicznej istnieją w miarę stałe zespoły zarządzania kryzysowego, wpisane w system krajowy. Zespoły te, podzielone na grupy stałe i czasowe, przyjęły na siebie wiele zadań planistycznych, organizacyjnych i szkoleniowych. Niestety, warto zauważyć, analizując regulaminy funkcjonowania zespołów reagowania kryzysowego, że pełna realizacja zapisanych zadań wymagałaby sztabu ludzi oraz wielkiej ilości sił i środków. Tymczasem, jak wskazuje doświadczenie, wiele urzędów gmin, ze względu na szczupłość etatów, staje przed problemem obsady kompetentnymi osobami stanowisk w zespołach kryzysowych. Wpływa to nie tylko na efektywność pracy tych podmiotów, ale również na stan bezpieczeństwa na terenie gminy.

W poziomie centralnym oraz na wszystkich poziomach terenowej administracji publicznej istnieją stałe lub doraźnie powoływane organa zarządzania kryzysowego wpisane w system krajowy. Liczny w swoim składzie, Rządowy Zespół Koordynacji Kryzysowej jest organem pomocniczym Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, który niestety nie jest organem kompetentnym w sprawach zarządzania kryzysowego. Fakt powierzenia funkcji przewodniczącego Zespołu ds. Kryzysowych szefowi resortu Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz usytuowanie zaplecza sztabowego w tymże resorcie ukierunkowują działanie systemu krajowego w stronę rozwiązywania kryzysów niemilitarnych, ale związanych z pożarami, powodziami i innymi zjawiskami związanymi z siłami przyrody. Sprawia to, że system nie jest przygotowany do przeciwdziałania innym, współczesnym

---

[405] *Informacja o wynikach kontroli przygotowania administracji zespolonej do działań w sytuacjach kryzysowych*, nr kontroli P/02/074, NIK, Warszawa 2003.

[406] Tamże.

zagrożeniom kryzysowym (np. polityczno-militarnym) w rozwiązywanie, których zaangażowane będzie wiele ministerstw, instytucji i służb.

Ocenia się, że dotychczasowe rozwiązania w zakresie reagowania kryzysowego pomimo w miarę kompletnego systemu są mało efektywne, co może wynikać m.in. z braku zgrania poszczególnych elementów systemu. Ponadto, organ wykonawczy w tym zakresie stanowi Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności, a w przypadku ogłoszenia stanu klęski żywiołowej - Rządowy Zespół Koordynacji Kryzysowej. Fakt powierzenia funkcji przewodniczącego Zespołu ds. Kryzysowych szefowi resortu Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz usytuowanie zaplecza sztabowego w tymże resorcie ukierunkowują działanie systemu krajowego w stronę rozwiązywania kryzysów niemilitarnych. Powoduje to, iż system nie jest przygotowany do przeciwdziałania innym, współczesnym zagrożeniom kryzysowym w rozwiązywanie których zaangażowane będzie wiele ministerstw, instytucji i służb.

Obecny organizacja systemu zarządzania kryzysowego – funkcjonująca poza obszarem stanów nadzwyczajnych, (jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są wystarczające) - oparta jest na wielu niespójnych regulacjach prawnych oraz doraźnie tworzonych strukturach pomocniczych. Zastrzeżenia, co do zgodności z konstytucją może budzić rozwiązanie przyjęte w ustawie, przewidujące możliwość wydawania poleceń skierowanych do organów samorządu terytorialnego przez ministra, który nie jest organem nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego. Kompetencje, jakie zostały przyznane ministrowi mają charakter środków nadzoru. Do ich stosowania są uprawnione jedynie organy wymienione w art. 171 ust. 2 Konstytucji RP, który nie zalicza do nich ministra właściwego do spraw wewnętrznych, a jedynie Prezesa Rady Ministrów oraz wojewodę.

Ważny mankament obecnej sytuacji stanowi fakt, że Zespół do Spraw Kryzysowych, który zwoływany jest doraźnie zasadniczo nie jest zdolny do podejmowania natychmiastowych działań mających na celu przeciwdziałanie narastaniu zagrożenia, gdyż nie dysponuje stałym organem planistyczno-koordynacyjnym monitorującym zagrożenia i przygotowującym materiały do oceny sytuacji oraz wypracowującym propozycje działania. Brak stałego rządowego centrum kierowania prowadzi do zaniechania działań prewencyjnych na szczeblu rządu i ograniczenia jego aktywności jedynie do reagowania na zaistniałą sytuację kryzysową, nie zaś aktywnego jej kształtowania od chwili jej wystąpienia.

Z wcześniejszych rozważań wynika, że hierarchiczny układ władzy przenoszony jest na organizację całego systemu reagowania kryzysowego. Założenie to, jakkolwiek słuszne, sprawia jednak, że występuje konieczność korelacji działań organów władzy nie tylko w

układzie „pionowym", lecz także „poziomym". Na tym tle występuje jednak zasadniczy problem, który wiąże się z pytaniem:, kto *zapewnia koordynację działań w systemie reagowania kryzysowego?* Brak jest przy tym spójnej koncepcji realizacji zadań związanych z bezpieczeństwem oraz brak odpowiednich podstaw normatywnych określających funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego oraz reagowania w sytuacjach kryzysowych. Ustawy wydawane doraźnie, zamiast poprawiać, tylko pogarszają sytuację. Nadmiar aktów prawnych, pochodzących z różnych okresów powoduje przy tym brak spójności.

Odnosząc się do użycia Sił Zbrojnych RP w reagowaniu kryzysowym, warto stwierdzić, iż obecnie obowiązujące akty normatywne dają podstawę prawną do użycia wojska w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych. Z racji swojego przeznaczenia, przygotowania i wyposażenia Siły Zbrojne RP mogą być użyte do niesienia pomocy w każdym przypadku, gdy zagrożone jest mienie i życie ludzkie. Jednakże spełniają one rolę pomocniczą i wspierającą struktury cywilne w sytuacjach, gdy możliwości innych sił i środków zostały wyczerpane lub są niewystarczające. Wyjątkiem jest jedynie sytuacja dotycząca zagrożeń terrorystycznych typu RENEGADE, w której Siły Zbrojne RP pełnią rolę wiodącą, a struktury cywilne rolę pomocniczą. Należy także podkreślić, że obecny system jest coraz powszechniej identyfikowany z kierowaniem operacyjnym i specjalizuje się m.in. w likwidacji skutków kilku typowych zagrożeń: powódź, pożar, katastrofa techniczna, zakłócenia porządku publicznego itp. Każde inne zagrożenie, takie jak: zorganizowany terroryzm międzynarodowy, atak terrorystyczny z użyciem broni biologicznej, chemicznej i materiałów wybuchowych, zorganizowana przestępczość międzynarodowa, załamanie się systemu informatycznego i energetycznego oraz niezadowolenie społeczne, będą powodować organizacyjno-kompetencyjny chaos i konieczność tworzenia, coraz to innych, doraźnych struktur pomocniczych.

Podział zespołów reagowania kryzysowego na zbyt dużą liczbę interdyscyplinarnych grup spowodował, że w niektórych urzędach gminnych i powiatowych brakuje osób do ich obsadzenia.

Na zakończenie należy podkreślić, że obecny system jest coraz powszechniej identyfikowany z kierowaniem operacyjnym i specjalizuje się m.in. w likwidacji skutków kilku typowych zagrożeń: powódź, pożar, katastrofa techniczna, zakłócenia porządku publicznego itp. Każde inne zagrożenie, takie jak: zorganizowany terroryzm międzynarodowy, atak terrorystyczny z użyciem broni biologicznej, chemicznej i materiałów wybuchowych, zorganizowana przestępczość międzynarodowa, załamanie się systemu

informatycznego i energetycznego oraz niezadowolenie społeczne, będą powodować organizacyjno-kompetencyjny chaos i konieczność tworzenia, coraz to innych, doraźnych struktur pomocniczych.

Rozdział 9.

Rola i miejsce w systemie reagowania kryzysowego Polski sił o charakterze militarnym i pozamilitarnym

Konstytucyjna powinność obrony niepodległości i nienaruszalności terytorialnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim i Unii Europejskiej zobowiązuje siły zbrojne do posiadania i utrzymywania niezbędnego poziomu zdolności do przeciwdziałania wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla bezpieczeństwa państwa oraz ochrony interesów Polski[407]. Tym samym stają się one częścią nie tylko narodowego, lecz także ponad narodowych systemów reagowania kryzysowego.

9.1. Komponent militarny

Stosownie do stanów bezpieczeństwa państwa - pokoju, kryzysu i wojny - siły zbrojne powinny być przygotowane do prowadzenia trzech podstawowych rodzajów działań. Są to:

- działania prewencyjno-stabilizacyjne - realizowane w czasie pokoju, obejmujące bieżące zapobieganie występowaniu zewnętrznym zagrożeniom politycznym i militarnym poprzez neutralizowanie ich potencjalnych źródeł oraz stabilizowanie i umacnianie bezpiecznego środowiska (otoczenia) międzynarodowego Polski,
- reagowanie kryzysowe - realizowane w razie wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa sojuszników oraz zagrożeń dla szerszego bezpieczeństwa międzynarodowego, obejmujące zarówno działania ogólnonarodowe, jak i udział w wysiłkach międzynarodowych, podejmowanych w celu opanowania kryzysów oraz zapewnienia osłony przed ich skutkami,
- działania wojenne - prowadzone w razie agresji na Polskę lub jej sojuszników, obejmujące wykorzystanie części lub całości sił zbrojnych do odparcia agresji.[408]

W świetle powyższego podstawową misją Sił Zbrojnych RP w czasie pokoju jest utrzymanie sił i zdolności potrzebnych do realizacji zadań w zakresie ochrony i zapewnienia bezpieczeństwa Polski oraz udzielanie władzom cywilnym niezbędnej pomocy wojskowej głównie w wypadku zagrożeń niemilitarnych. Jednocześnie siły zbrojne utrzymują gotowość do realizacji zobowiązań sojuszniczych i zapewnianiu bezpieczeństwa zbiorowego w Europie

[407] Na podstawie Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP

[408] Powyższy zakres działań zidentyfikowany został w 2000 roku w Strategii Obronności Rzeczypospolitej Polskiej.

zgodnie z umowami międzynarodowymi i w ramach organizacji, których Polska jest członkiem.

Siły Zbrojne RP z racji posiadanego potencjału ludzkiego, organizacyjnego oraz sprzętu, są przygotowane do wsparcia działań sił i środków układu pozamilitarnego w zakresie przeciwdziałania, zwalczania i usuwania skutków zaistniałych sytuacji kryzysowych. Nie bez znaczenia w tym aspekcie są również kwestie dotyczące sprawności działania i stosunkowo dużej liczebności wymaganych sił i środków dostępnej w krótkim czasie od podjęcia decyzji o użyciu sił wojskowych do wsparcia układu pozamilitarnego w sytuacjach kryzysowych. Reasumując, Siły Zbrojne RP spełniają rolę elementu wspierającego układ pozamilitarny w sytuacjach o charakterze niemilitarnym wskazując wyraźnie na możliwość użycia wojska w sytuacjach, gdy użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające.

W Siłach Zbrojnych RP, w ramach realizacji planów użycia oddziałów i pododdziałów w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, wydzielane i przygotowywane są do działania specjalistyczne siły i środki adekwatnie do zagrożenia. Reagowanie na różnego rodzaju sytuacje kryzysowe ma przy tym ścisły związek z szerokim spektrum zagrożeń pozamilitarnych, które obecnie są postrzegane jako te, które mogą mieć wpływ na stan bezpieczeństwa w naszym kraju.

Jednym z zadań realizowanych w ramach działalności bieżącej sił zbrojnych jest monitorowanie sytuacji, a w wypadku pojawienia się symptomów zagrożenia - alarmowanie podmiotów odpowiedzialnych za przeciwdziałanie i usuwanie skutków sytuacji kryzysowych. W Siłach Zbrojnych RP informacje o sytuacji bieżącej i zagrożeniach przekazywane są przez wyspecjalizowane siły i systemy prowadzące ciągły monitoring (są to między innymi siły i środki Obrony Powietrznej, Zintegrowanego Systemu Rozpoznania, Wykrywania Skażeń, Poszukiwania i Ratownictwa oraz dyżurnych służb operacyjnych). Organem, który zbiera przetwarza i analizuje otrzymane informacje, a następnie w zależności od sytuacji powiadamia stosowne organy i instytucje jest Dyżurna Służba Operacyjna Sił Zbrojnych RP. W ten sposób zapewniony jest stały monitoring sytuacji i zbieranie i dystrybucja informacji o wszelkiego rodzaju zagrożeniach.

Siły Zbrojne RP wspierając układ pozamilitarny, w ramach krajowego systemu zarządzania kryzysowego mogą brać udział w reagowaniu na szerokie spektrum zagrożeń pozamilitarnych wykonując szereg zadań, do których zaliczyć można między innymi:

- akcje przeciwpowodziowe i przeciwlodowe;
- likwidacja skutków awarii chemicznych;

- obrona przed atakami terrorystycznymi;
- gaszenie rozległych pożarów;
- oczyszczanie terenu z materiałów wybuchowych;
- działania przeciwepidemiczne;
- przeciwdziałanie i likwidacja skutków klęsk żywiołowych mogących wystąpić na znacznych obszarach
- usuwanie skutków katastrof technicznych.

Użycie jednostek wojskowych w akcjach ratowniczych następuje zgodnie z wcześniej opracowanymi planami i przyjętymi ustaleniami lub w systemie nakazowo-alarmowym na rozkaz właściwych dowódców. Każdorazowo użycie sił wojska powinno być uprzedzone wnioskiem o pomoc złożonym przez stosowne organy administracji państwowej i samorządowej.

W przeciwdziałaniu zagrożeniom pozamilitarnym oraz w przypadku potrzeby usuwania skutków katastrof i klęsk żywiołowych siły zbrojne są w gotowości do użycia wyspecjalizowanych sił i środków, które posiadają odpowiedni sprzęt są to między innymi:

- Bataliony Ratownictwa Inżynieryjnego - przeznaczone są do prowadzenia akcji ewakuacyjno-ratunkowych i prac drogowo inżynieryjnych podczas usuwania skutków klęsk żywiołowych;
- Zespoły Rozpoznania Biologicznego przeznaczone do rozpoznania rodzaju środka biologicznego oraz do oznaczenia granic rejonu działaniem tego czynnika;
- Chemiczno Radiacyjne Zespoły Awaryjne przeznaczone do usuwania skutków działań Toksycznych Środków Przemysłowych (Bojowych Środków Trujących) prowadzenia prac odkażających i dezaktywujących środki chemiczne i radiacyjne;
- Grupy Ratownictwa Lotniczego przeznaczone do ratowania życia załóg jednostek wojskowych Sił Zbrojnych Sojuszu, jak również udzielanie pomocy w przypadku wystąpienia wypadków lotnictwa cywilnego, jak i wypadków morskich;
- Grupy Naziemnego Poszukiwania przeznaczone do realizacji zadań jak Grupy Ratownictwa Lotniczego prowadzonych z powierzchni lądu;
- Minerskie Patrole Oczyszczania przeznaczone do likwidacja sprzętu, amunicji oraz przedmiotów wybuchowych niewiadomego pochodzenia.

Zasadniczym dokumentem wykonywanym w celu zaplanowania użycia pododdziałów wojska podczas kryzysów pozamilitarnych, z atakiem terrorystycznym włącznie, jest „Plan użycia oddziałów i pododdziałów SZ RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych".

Załącznikami do niego są: „Rejestr zagrożeń oraz procedury podejmowane przez SZ RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych" oraz opracowane zgodnie z nim plany szczegółowe. Są to:

1. Plan udziału SZ RP w obronie przed terroryzmem;
2. Plan udziału SZ RP w zwalczaniu powodzi i zjawisk lodowych;
3. Plan udziału SZ RP w akcjach ratowniczo-gaśniczych i usuwaniu skutków pożarów przestrzennych;
4. Plan udziału SZ RP w oczyszczaniu terenu z przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych;
5. Plan udziału SZ RP w akcjach poszukiwawczo-ratowniczych;
6. Plan udziału SZ RP w akcji odśnieżania;
7. Plan udziału SZ RP w likwidacji skutków awarii technicznych z TŚP i wypadków radiacyjnych;
8. Plan działań przeciw epidemicznych.

Istotą każdego z planów szczegółowych jest to, by uwzględniał on rozpoznane zagrożenia oraz przewidywał optymalne siły i środki niezbędne do działania w zidentyfikowanej sytuacji kryzysowej bądź likwidacji jej skutków. Na tym tle, „Plan użycia oddziałów i pododdziałów SZ RP w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych" aktualizowany jest raz na dwa lata i stanowi podstawę do wypracowywania adekwatnych planów na każdym szczeblu dowodzenia SZ RP.

Każdy z ośmiu planów szczegółowych ma określony układ i zawiera w odniesieniu do poszczególnych zagrożeń:

- unormowania prawne w zakresie udziału SZ RP w przeciwdziałaniu zagrożeniu;
- szczegółową ich charakterystykę;
- wykaz zadań realizowanych w sytuacji wystąpienia zagrożenia;
- szczegółowe procedury aktywacji sił i środków;
- sposób zabezpieczenia działań, użycia sił i środków w sytuacji kryzysowej;
- zakres współdziałania z układem militarnym;

Ponadto, posiada także szczegółowe wykazy sił i środków wydzielanych do działań kryzysowych.

Aktywny udział Polski w koalicji antyterrorystycznej oraz zaangażowanie się w operacje prowadzone przez Sojusz Północnoatlantycki stanowią obecnie przyczynę wzrostu realnego zagrożenia atakami terrorystycznymi w naszym kraju. W tym względzie należy

oceniać, iż newralgicznymi obiektami narażonymi na ataki terrorystyczne w kraju są najważniejsze instytucje państwowe i obiekty użyteczności publicznej, a także imprezy masowe. W wyniku ich mogą wystąpić zjawiska wyczerpujące znamiona klęsk żywiołowych takich jak powodzie, pożary, masowe występowanie chorób zakaźnych radiacyjne, chemiczne i biologiczne. Za granicą do najbardziej narażonych obiektów na ataki terrorystyczne są przede wszystkim nasze placówki dyplomatyczne, polskie kontyngenty wojskowe oraz turyści przebywający w państwach o najwyższym poziomie zagrożenia.

Najważniejszą z punktu widzenia Sił Zbrojnych RP jest sytuacja związana ze zwalczaniem **terroryzmu powietrznego**, podczas którego - w myśl obowiązujących przepisów - wojsko odgrywa główną rolę.

W gotowości do reagowania na zagrożenia związane z terroryzmem powietrznym w SZ RP obowiązują określone procedury postępowania oraz system kierowania i dowodzenia. Źródłem pozyskiwania informacji o powstaniu zagrożenia, wykorzystania cywilnego statku powietrznego do wykonania ataku terrorystycznego typu "RENEGADE" mogą być: a) Agencja Ruchu Lotniczego (ARL); b) wojskowy organ ruchu lotniczego; c) organa bezpieczeństwa państwa; d) stanowiska dowodzenia systemu NATO; e) organa ruchu lotniczego państw sąsiednich.

W celu wykluczenia pomyłki w podejmowaniu decyzji stosuje się procedury zapewniające, iż przekazywane informacje są wiarygodne i terminowe, a osoby funkcyjne zidentyfikowane ustalonymi hasłami.

W ramach Zintegrowanego Systemu Obrony Powietrznej, do zadań w zakresie RENEGADE wydziela się określone środki dyżurne utrzymywane w maksymalnie ograniczonym czasie gotowości do użycia. Możliwości w zakresie reakcji na zaistniałe zagrożenie zależą przede wszystkim od czasu uzyskania informacji oraz położenia geograficznego cywilnego statku powietrznego.

W przypadku otrzymania uprzedzającej informacji z państwa sąsiedniego o zagrożeniu ze strony statku powietrznego typu "RENEGADE", wykonującego lot z zamiarem przekroczenia granic państwa polskiego, istnieje wystarczająca rezerwa czasowa na start pary dyżurnej i przechwycenie go.[409] Natomiast, gdy statek powietrzny będący potencjalnym zagrożeniem już wykonuje lot nad naszym terytorium lub wystartował

[409] Czas procesu decyzyjnego i wykonania zadania zniszczenia statku powietrznego typu "RENEGADE" wynosi około pół godziny. W tym czasie przechwytywany samolot lecący z prędkością 800 km/h może pokonać około 300 km, a samolot lecący z prędkością 400 km/h około 150 km.

z lotniska na terytorium RP, limit czasowy na skuteczną reakcję zdecydowanie się zmniejsza i możliwości jego likwidacji spadają drastycznie.

Innymi formami aktów terroru, w których możliwy jest udział wojska (w formie wsparcia) są ataki terrorystyczne na morzu lub na lądzie. W przypadku **ataku terrorystycznego na obiekty naziemne** siły zbrojne mogą realizować 3 zasadnicze grupy zadań: a) bezpośrednie akcje antyterrorystyczne; b) osłonę rejonu działań antyterrorystycznych i wsparcia akcji; c) izolację rejonu działań antyterrorystycznych.

Zasadniczymi siłami wydzielanymi do przeciwdziałania **zagrożeniom terrorystycznym na lądzie** są wyspecjalizowane siły specjalne oraz grupy zadaniowe, **na morzu** okręty dyżurne, samoloty rozpoznawcze, śmigłowce oraz siły specjalne Zadania antyterrorystyczne mogą być realizowane w portach morskich i na wodach terytorialnych w odniesieniu do wszystkich statków, a na wodach międzynarodowych tylko w odniesieniu do statków pod polską banderą.

Ponadto, do likwidacji skutków ataków terrorystycznych mogą być użyte wyspecjalizowane jednostki inżynieryjne, grupy poszukiwawczo-ratownicze, Chemiczno-Radiacyjne Zespoły Awaryjne oraz zespoły rozpoznania biologicznego, a także pododdziały Wojskowych Ochrony Przeciwpożarowej.

Do akcji zwalczania **skutków powodzi i zatorów lodowych** wojsko wydziela określone siły i środki specjalistyczne przede wszystkim z batalionów ratownictwa inżynieryjnego, które dysponują odpowiednim sprzętem przeprawowym i ewakuacyjnym takim jak gąsienicowe transportery pływające i łodzie desantowe służące do ewakuacji ludności i jej mienia, a także do dystrybucji żywności, leków i innych artykułów pierwszej potrzeby na terenach dotkniętych klęską żywiołową. W sytuacjach, w których ewakuacja ludności klasycznymi środkami pływającymi jest niemożliwa wojsko posiada zdolności użycia w tym celu określonej liczby śmigłowców ratowniczych lub doraźnie przystosowanych do realizacji tego typu zadań. Ponadto w warunkach zimowych lub podczas wczesnej wiosny utrzymywane są grupy minerskie w tym na śmigłowcach wyposażone w materiały wybuchowe do kruszenia zatorów lodowych metodą wybuchową w celu zapobieżeniu powodzi i ochrony infrastruktury wodnej takiej jak mosty, śluzy, jazy itp. Dodatkowo w ramach przeciwdziałania skutkom powodzi ze składu Sił Zbrojnych RP wydzielana jest określona liczba sił i środków do prac niespecjalistycznych takich jak umacnianie i zabezpieczanie wałów przeciwpowodziowych lub budowa doraźnych zapór przeciwpowodziowych z worków z piaskiem. Również po przejściu fali powodziowej, do usuwania jej skutków z sil zbrojnych mogą być wydzielane do użycia grupy do odbudowy

zniszczonej infrastruktury wyposażone w sprzęt inżynieryjny taki jak spycharki, koparki, dźwigi itp. Ponadto istnieje możliwość wykorzystania pododdziałów ogólnowojskowych do prac porządkowych oraz żandarmerii wojskowej do ochrony mienia pozostawionego przez ewakuowaną ludność na terenach zalanych.

Przygotowanie sił i środków wojska w ramach **ochrony przeciwpożarowej** obejmuje utrzymanie bezpieczeństwa pożarowego we wszystkich jednostkach wojskowych oraz wydzielenie sił i środków SZ RP do wsparcia elementów krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. W skali Wojska Polskiego w tym celu w stałej gotowości do użycia znajduje się kilka tysięcy żołnierzy wyposażonych w specjalistyczny sprzęt inżynieryjny taki jak koparki, spycharki, spycharkoładowarki i wozy gaśnicze.

W ramach **oczyszczania terenu z przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych** zadania te realizuje kilkadziesiąt minerskich patroli oczyszczania terenu i grup minersko - morskich w przydzielonych rejonach odpowiedzialności.

Rejony odpowiedzialności wydzielonych patroli pokrywają obszar całego kraju oraz plaże i wody przybrzeżne Morza Bałtyckiego. Czas realizacji zadań zabezpieczenia, unieszkodliwienia i niszczenia znalezionych materiałów wybuchowych i innych przedmiotów niebezpiecznych nie przekracza 3 dni od chwili zawiadomienia i dotyczy przede wszystkim znalezisk pochodzenia wojskowego.

W ramach **Systemu Poszukiwania i Ratownictwa** SZ RP wydzielają i utrzymują w gotowości do działania specjalistyczne siły przygotowane do działań w ramach Systemu Poszukiwania i Ratownictwa Lotniczego oraz Systemu Poszukiwania i Ratownictwa na Morzu. Jednostką wiodącą Systemu Poszukiwania i Ratownictwa na Morzu jest Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa. W Siłach Zbrojnych RP zadania wojskowego ratownictwa morskiego wykonuje Marynarka Wojenna. Zasadnicze przedsięwzięcia w ramach wojskowego ratownictwa morskiego realizuje Ośrodek Koordynacyjny Ratownictwa Morskiego i Lotniczego w Centrum Operacji Morskich oraz siły Związków Taktycznych MW RP (jednostki pływające dyżurujące w portach Gdynia, Hel, Kołobrzeg i Świnoujście oraz statki powietrzne w wojskowych portach lotniczych: Oksywie, Darłowo, Cewice). Za utrzymanie w gotowości do użycia sił i środków Systemu Poszukiwania i Ratownictwa Lotniczego odpowiedzialni są RSZ, w dyspozycji, których te siły występują.

W **akcji odśnieżania** pomoc wojska obejmuje odśnieżanie najważniejszych z punktu widzenia interesów państwa węzłów i stacji kolejowych, dróg publicznych, lotnisk oraz innych obiektów, które nie mogą być odśnieżone siłami i środkami terenowych organów administracji państwowej.

W przypadku zaistnienia **nadzwyczajnych zagrożeń powodujących skażenie ludzi i środowiska,** wojsko wydziela i utrzymuje w gotowości do działania pięć Chemicznych i Radiacyjnych Zespołów Awaryjnych (ChRZA). CHRZA przygotowane są do rozpoznawania i usuwania skutków awarii chemicznych oraz wypadków radiacyjnych w jednostkach organizacyjnych resortu ON, a także udzielania pomocy zakładom produkującym, wykorzystującym lub transportującym środki przemysłowe i źródła promieniowania jonizującego. Są to specjalistyczne formacje złożone z uprzednio wyznaczonych
i odpowiednio przygotowanych pododdziałów Wojsk Chemicznych, Wojsk Inżynieryjnych oraz Wojskowej Służby Zdrowia.

Na potrzeby Sił Zbrojnych RP i wsparcia pozamilitarnych ogniw obronnych, utrzymywane są we wszystkich rodzajach sił zbrojnych Chemiczne i Radiacyjne Zespoły Awaryjne. Działania tych zespołów zabezpieczane są również przez śmigłowce wojskowe. W zakresie **zabezpieczenia przeciwepidemicznego,** w SZ RP utrzymuje się w gotowości do działania Wojskowe Ośrodki Medycyny Prewencyjnej (WOMP). Jednocześnie, jako samodzielna jednostka badawczo-rozwojowa nadzorowana przez Ministra Obrony Narodowej funkcjonuje Wojskowy Instytut Higieny i Epidemiologii (WIHiE), spełniający wiodącą rolę w obronie przed bronią biologiczną oraz określonych działań ochrony radiologicznej i toksykologii.

Posiadane możliwości sił i środków Wojskowej Służby Zdrowia zapewniają reagowanie na szeroki wachlarz zagrożeń epidemicznych, zarówno w siłach zbrojnych, jak również w ramach wsparcia działań cywilnych jednostek medycznych. **Siły Zbrojne RP wspierają układ pozamilitarny i mogą być użyte, w przypadkach gdy wykorzystano wszystkie możliwe siły i zasoby tego układu (pozamilitarnego).**

W celu właściwego przygotowania władz cywilnych oraz wojska do wspólnych działań w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych powinno się doskonalić współdziałanie sił przewidzianych do udziału w akcjach, w tym doskonalenie procedur związanych z kierowaniem przebiegiem akcji i podejmowaniem decyzji. Temu też celowi służyć powinny wspólne ćwiczenia, treningi i szkolenia wojskowych organów dowodzenia z adekwatnymi elementami kierowania układu pozamilitarnego ze szczególnym uwzględnieniem wyspecjalizowanych sił MSWiA.

9.1.1. Siły militarne w reagowaniu kryzysowym

Zmiany w przestrzeni bezpieczeństwa i rozwój nowych zagrożeń, a zwłaszcza konieczność przeciwstawienia się ugrupowaniom terrorystycznym, stanowić powinien podstawę do dyskusji o nowym kształcie systemu reagowania kryzysowego Polski na miarę współczesnych wyzwań. Obecnie coraz wyraźniej rysuje się konieczność podjęcia działań w celu zabezpieczenia obywateli oraz państwa. Działania te mogą zmierzać w dwóch kierunkach. Kierunek pierwszy to rozwój sił typu policyjnego do zwalczania nowych zagrożeń. Kierunek drugi - bardziej uzasadniony względami ekonomicznymi i politycznymi to zwiększenie uprawnień dla określonych jednostek sił zbrojnych i ich wykorzystanie do zadań typu policyjnego (zwalczanie terroryzmu, przestępczości zorganizowanej, zapobieganie transferowi nowoczesnych broni do grup przestępczych itd.). W sytuacji narastania zagrożenia ze strony terroryzmu międzynarodowego oraz wzrastającego zagrożenia ze strony rodzimych grup przestępczych siły antyterrorystyczne podległe Ministerstwu Spraw Wewnętrznych w obecnych uwarunkowaniach mogą okazać się niewystarczające do zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Taki stan rzeczy powoduje konieczność poszukiwania jakościowo nowych rozwiązań w tym zakresie.

Pomimo, że dotychczas nie stwierdzono w Polsce poważnych aktów terroryzmu skierowanego przeciwko strukturom państwa, nie należy utożsamiać tego faktu, a także geograficznego oddalenia naszego państwa od potencjalnych źródeł zagrożeń, z niemożliwością ich wystąpienia. Na przestrzeni dziejów Polska nie była wolna od aktów, które powinniśmy rozpatrywać w kategoriach terroryzmu. Zabójstwo Gabriela Narutowicza (1925r.), wysadzenie w październiku 1971 r. auli Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Opolu przez braci Kowalczyków, zamach zorganizowany przez organizację Czarny Czerwiec w sierpniu 1981 r. na Abu Dauba, jednego z przywódców OWP (*Organizacji Wyzwolenia Palestyny)* czy wreszcie podłożenie ładunku wybuchowego na stacji benzynowej Stella w Warszawie w 1996 r. prze bliżej nieznaną organizacje terrorystyczną „GN-95", to tylko niektóre z przykładów działań o charakterze terrorystycznym na terenie Polski. Można, zatem wysunąć tezę, że terroryzm w Polsce stanowił dotychczas potencjalne, a nie rzeczywiste zagrożenie. Jednakże, w ostatnim czasie gwałtownie wzrosło prawdopodobieństwo wystąpienia aktów terrorystycznych. Gwałtowny wzrost działalności ponadnarodowych grup przestępczych, powolne zacieranie się granic pomiędzy oddziaływaniem terrorystycznym a zewnętrznymi przejawami działalności przestępczości zorganizowanej, zdaje się wskazywać na ewoluowanie obydwu form oddziaływania i niebezpieczny wzrost ich wzajemnych

powiązań. W niedalekiej przyszłości rywalizujące grupy przestępcze mogą się przeistoczyć w organizację zagrażającą strukturom państwa. Tym samym zagrożone zostanie bezpieczeństwo państwa.

Przeprowadzona analiza dokumentów normatywnych pod kątem sił i środków przeznaczonych do zwalczania zjawiska terroryzmu, ujawnia braki w podstawach prawnych, co w konsekwencji może spowodować przejściowy paraliż sił zdolnych do przeciwdziałania zjawisku terroryzmu i przestępczości zorganizowanej. Walka z ugrupowaniami terrorystycznymi jest, bowiem w swej istocie formą walki zbrojnej. Wynika to z faktu, że terroryzm opiera się na przemocy związanej z użyciem środków walki zbrojnej i z działaniami o charakterze zbrojnym. Państwo, chcąc wyeliminować zagrożenie terroryzmem ze swego obszaru musi zrealizować złożone przedsięwzięcia legislacyjne, organizacyjne i informacyjne.

W ramach zwalczania zjawiska terroryzmu podejmowane są działania w dwóch specyficznych obszarach: **antyterrorystycznym**[410] i **kontrterrorystycznym**[411]. Zadania zwalczania terroryzmu w Polsce spoczywają głownie na Policji, dysponującej profesjonalnymi pododdziałami antyterrorystycznymi. Część tych zadań realizują również Agencje Wywiadu, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straż Graniczna oraz Siły Zbrojne poprzez Wywiad, Kontrwywiad Wojskowy i Żandarmerię Wojskową. *„Od 1990 r. do 2003 r. w Polsce funkcjonowało dziewięć pododdziałów antyterrorystycznych, które stanowiły integralną część komend wojewódzkich Policji w miastach będących ich siedzibami, tj.: w Krakowie, Rzeszowie, Szczecinie, Poznaniu, Łodzi, Białymstoku, Wrocławiu, Katowicach, Warszawie. Nadzór merytoryczny nad pododdziałami sprawował zespół wchodzący w skład Biura Służby Prewencyjnej KGP. [...] Pododdział Antyterrorystyczny w Warszawie był pięć razy liczebniejszy. Posiadał własną logistykę. Odpowiadał wszelkim standardom przypisanym tego typu jednostkom specjalnym".*[412]

Na przełomie lat 2002/2004 przeprowadzono w jednostkach antyterrorystycznych Policji szereg zmian, w tym również podyktowanych dyskusją po wydarzeniach w Magdalence, w marcu 2003 r.[413] *„W czerwcu 2004 r. Biuro Operacji Antyterrorystycznych KGP stało się Zarządem Operacji Antyterrorystycznych Biura – Głównego Sztabu Policji.*

---

[410] Działania defensywne, mające na celu zmniejszenie podatności na akty terrorystyczne

[411] Działania ofensywne, podjęte w celu prewencji odstraszania i odpowiedzi na terroryzm – szerzej: S. Pikulski, *Prawne środki zwalczania terroryzmu,* Olsztyn 2000 r., s.125.

[412] K. Jałoszyński, Przygotowanie polskiej Policji do przeciwdziałania i zwalczania współczesnych zagrożeń terrorystycznych, w Współczesny wymiar terroryzmu, mat. z konferencji naukowej, Warszawa, 2006 r. s. 179.

[413] W trakcie działań mających na celu zatrzymanie sprawców zabójstwa policjanta, na wskutek eksplozji miny pułapki, śmierć poniosło dwóch policjantów Zarządu Bojowego CBŚ.

Wprowadzenie każdego szczebla pośredniego w nadzór nad tego typu formacją prowadzi de facto do jej ubezwłasnowolnienia. Rodzi to zbędne szczeble decyzyjne, które potencjalnie mogą skutecznie paraliżować rozwój jednostki.[...] Dotychczasowa organizacja pododdziałów antyterrorystycznych polskiej policji nie odpowiada wyzwaniom i zagrożeniom w skali kraju, jak też w wymiarze międzynarodowym. Rzeczpospolita Polska, dbając o swój wizerunek wobec zachodnich partnerów[...] musi dokonać znaczących przeobrażeń w tym obszarze. Jest to wymóg konieczności dysponowania odpowiednią siłą, zdolną do przeprowadzenia skutecznej operacji ratunkowej w sytuacji przetrzymywania zakładników, jak też realizowania zadań policyjnych o charakterze specjalnym poza granicami państwa, w sytuacji udziału naszego kraju np. w misjach pokojowych".[414]

Wspomnieć należy, że jeszcze do niedawna **zapisy w obowiązujących aktach prawnych w znaczny sposób uniemożliwiały wykorzystanie na terenie Polski sił zbrojnych, w tym również specjalnych, w sytuacji zagrożenia wewnętrznego**. Na przeszkodzie stało m. in. zbyt sztywne i sformalizowane podejście do art. 26 pkt.1 Konstytucji RP, który stanowi: *Siły Zbrojne służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic.* **Do połowy 2004 r., jedyną możliwość użycia Sił Zbrojnych na rzecz utrzymania bezpieczeństwa wewnętrznego państwa** (poza oczywiście wprowadzeniem stanów nadzwyczajnych) **stwarzały zapisy w ustawie o Policji z kwietnia 1990 r.** (z późniejszymi zmianami). Siły Zbrojne, w myśl tej ustawy mogły wesprzeć działania policji, w sytuacji, gdy działania uzbrojonych formacji Policji byłyby nieskuteczne. Decyzję w sprawie użycia Sił Zbrojnych w tej sytuacji podejmował Prezydent RP działający na wniosek Prezesa Rady Ministrów, natomiast użycie wojsk zarządzał Minister Obrony Narodowej. Jest rzeczą oczywistą, że po wydarzeniach z 11.09 i uderzeniu terrorystycznym na WTC, w Polsce podobnie jak i w innych krajach zaczęto prace nad dostosowaniem zapisów prawnych do aktualnej rzeczywistości, społeczeństwa wielu państw udzieliły poparcia dla działań zmierzających w kierunku poprawy bezpieczeństwa.

Zgodnie z przyjętą w dniu 22 lipca 2003 r. *Strategią bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, zadaniem Sił Zbrojnych RP jest zapewnienie bezpieczeństwa Polski, niesienie pomocy sojuszniczej zgodnie z art.5 Traktatu Waszyngtońskiego, oraz budowa pozycji Polski w Unii Europejskiej i w NATO. Siły Zbrojne RP współdziałają w ramach zapewnienia bezpieczeństwa w sytuacji zagrożenia atakami terrorystycznymi na

[414] Tamże, s.181-182

terytorium Polski oraz biorą udział w działaniach koalicji antyterrorystycznej na obszarze NATO i poza nim. W zapisach strategii sektorowej, opracowanej dla sił zbrojnych, podpisanej przez Prezydenta 22 października 2004 r., rola SZ RP w architekturze bezpieczeństwa państwa wynika z potrzeb bezpieczeństwa i obrony narodowej, zobowiązań sojuszniczych oraz uczestnictwa na rzecz międzynarodowego pokoju i stabilności. Siły Zbrojne RP udzielają pomocy organom administracji publicznej w reagowaniu na zagrożenia niemilitarne, wspierają operacje antyterrorystyczne i ratownicze.[415] *„W zależności o d potrzeb i rozwoju sytuacji SZ RP są zdolne do realizacji następujących zadań: [...] udział w działaniach antyterrorystycznych, w tym prowadzenie działań prewencyjnych; obrona przed atakami terrorystycznymi; udział w czynnym zwalczaniu terroryzmu; uczestnictwo w likwidacji skutków działań terrorystycznych; odparcie ataku strategicznego"*[416].

Analiza dokumentów formalno-prawnych, oraz dostępnej literatury przedmiotu pozwala zauważyć, że w istniejącej sytuacji legislacyjnej, użycie Sił Zbrojnych RP poza granicami kraju do zwalczania przejawów terroryzmu jest działaniem jasno sformułowanym i niebudzącym wątpliwości natury prawnej. Oczywiście mówiąc o udziale Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu terroryzmu, rozważamy przede wszystkim użycie sił najbardziej do tego predysponowanych, a mianowicie sił specjalnych (GROM, 1 Pułk Specjalny Komandosów, jednostki specjalne Żandarmerii Wojskowej). Na tym tle **nie jest rzeczą istotną, jakie i ile jednostek wchodzących w skład Sił Zbrojnych RP posiadamy, lecz jest istotnym stan formalno-prawny umożliwiający, bądź nieumożliwiający użycie tych sił na terenie kraju do działań antyterrorystycznych i kontrterrorystycznych.**[417] Można oczywiście toczyć

---

[415] M. Lupa, Udział Żandarmerii Wojskowej w zwalczaniu terroryzmu, w Współczesny wymiar terroryzmu, mat. z konferencji naukowej, Warszawa, 2006 r. s. 206

[416] Tamże, s. 206

[417] Rozmowa J. Parjaszewskiego z R. Polko, Terrorysta, który zaatakuje Polskę nie będzie miał turbanu, Wojsko Polskie, 11 maja 2005 *J.P.: Komu powinien podlegać GROM, Ministerstwu Obrony Narodowej czy Spraw Wewnętrznych? Mój przyjaciel, jest dowódcą podobnej jednostki w Holandii. Opowiadał mi, że podlega jednocześnie pod MON i MSW. Co najdziwniejsze dla nas, nie rodzi to żadnego zamieszania kompetencyjnego. To są rozwiązania znane z Wielkiej Brytanii, które stworzono dla jednostek SAS. Mówią, one, że na wypadek incydentu terrorystycznego, kiedy siły policyjne są niewystarczające istnieje możliwość użycia jednostki wojskowej. W takim przypadku podlega ona rozkazom „constabla", czyli szefa lokalnej policji, który dowodzi całą akcją. Jednostka specjalna to tylko jeden z wielu elementów podczas takiej akcji. Jeden człowiek dowodzi wszystkimi siłami, skupionymi w pierścieniu wewnętrznym i zewnętrznym, pogotowiem ratunkowym, strażą pożarną, całą logistyką i jemu jest podporządkowana jednostka przeciwterrorystyczna. Ten Dowódca na miejscu zdarzenia (lokalnego sztabu kryzysowego) ma bezpośredni kontakt z decydentem politycznym, który wyraża ostateczną zgodę na realizację przedstawionego planu działania (przy incydentach terrorystycznych, które wymagają politycznych decyzji). W Polsce do tej pory nie ma przejrzystych procedur działania, na wypadek ataku terrorystycznego. Żołnierze GROM nie mają określonych procedur użycia siły na wypadek incydentu terrorystycznego w kraju. Podam taki przykład. Dwa lata temu odbywały się ćwiczenia antyterrorystyczne na Dworcu Gdańskim w Warszawie CMX-2004. Kierował nimi obecny Minister Obrony Narodowej, zaangażowano wszystkie służby miejskie, straż pożarną, policję, agencję atomistyki - GROMu nie było. Jeżeli nie ma wspólnych ćwiczeń, nie istnieją określone*

dyskusje na temat, czy rzeczywiście koniecznym jest użycie SZ RP do likwidacji zagrożeń terrorystycznych na terenie kraju. Można to zadanie scedować tylko i wyłącznie na siły podległe MSW, czyli Policji. Takie jednakże rozwiązanie niesie ze sobą poważny problem wystarczalności sił antyterrorystycznych Policji w sytuacji wielopunktowego, zmasowanego uderzenia terrorystycznego na obiekty w kraju. Nie wystarczy tu zapewne jedna centralna jednostka policyjna, nawet silnie rozbudowana. To założenie ma też swój drugi wymiar – u jego podstaw legło przekonanie, że terroryści dokonają aktów porwania i przetrzymywania zakładników, czyli będzie zachodziła klasyczna akcja ich odbicia *(jak to realizowane było w ubiegłym wieku)*!. **Otóż działania tego typu są w dzisiejszej rzeczywistości strategią działania grup przestępczych (mafijnych)** i w tej sytuacji jednostki policyjne wydają się być niezastąpione, natomiast **strategia działania ugrupowań terrorystycznych typu Al Kaida, wymagają zupełnie innego typu działań i innych form przeciwdziałania, które tak naprawdę są dopiero w fazie wypracowania.** Poważne znaczenie mają tutaj **działania antyterrorystyczne** (nie kontrterrorystyczne!), a więc działania typu pasywnego, angażujące cały system zdobywania i gromadzenia informacji o potencjalnych źródłach zagrożeń, na podstawie wczesnej typizacji zagrożeń, możemy przejść w kolejnym etapie do działań ofensywnych! Do uderzania w sieci powiązań informacyjnych, ekonomicznych i przechwytywania oraz izolowania członków ugrupowań terrorystycznych.

Konkludując, aby w pełni wykorzystać zdolności Sił Zbrojnych i Policji w działaniach przeciwko ugrupowaniom terrorystycznym, **musimy wypracować w polskim systemie reagowania kryzysowego odpowiednie procedury działań antyterrorystycznych**, umożliwiające zgromadzenie odpowiedniego obszaru wiedzy (bazy danych) o ugrupowaniach terrorystycznych – wykorzystując do tego celu siły i środki odpowiednio do tego przygotowane, tzn. wszelkie struktury, których zadaniem jest zdobywanie, gromadzenie, i dystrybucja informacji (wiedzy!) o źródłach zagrożeń. Równolegle, niezmiernie istotnym, etapem działań podjętych w procesie przygotowania spójnego systemu reagowania kryzysowego na zagrożenia typu terrorystycznego, powinno wypracowanie spójnych uwarunkowań legislacyjnych, które umożliwiałyby użycie na terenie kraju wyselekcjonowanych jednostek wchodzących w skład SZ RP, których zadaniem byłaby fizyczna likwidacja zagrożenia poprzez typowe działania kontrterrorystyczne.

---

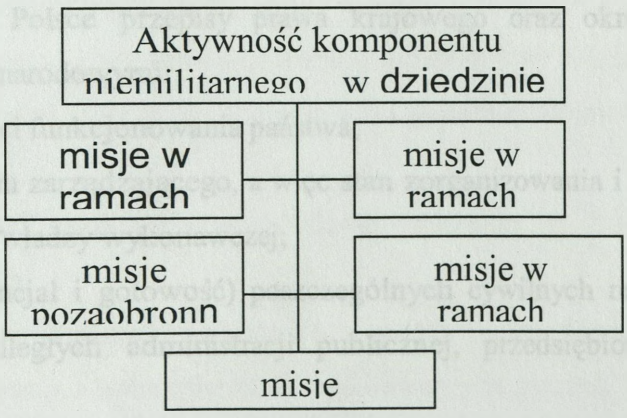
procedury na taki wypadek to nie ma mowy o wspólnym działaniu podczas zagrożenia realnego. Jako dowódca GROMu chciałem zorganizować razem z policją ćwiczenia w Sali Kongresowej Pałacu Kultury i Nauki. To była wspólna inicjatywa, która miała nas zintegrować. Wszystko było ustalone, ale po moim odejściu z Gromu to ćwiczenie – Forum 2004 odbyło się... bez udziału GROM-u. Nie wiem do dziś, dlaczego.

9.2. Komponent poza militarny

Zarządzanie kryzysowe w Polsce, a także aktywność międzynarodowa Rzeczypospolitej Polskiej w tym zakresie, mimo braku jednolitej koncepcji i - w konsekwencji - systemu działania, angażuje w dużym, a często w decydującym (przeważającym) stopniu siły o charakterze niemilitarnym (cywilnym). Ich aktywność wiąże się z realizacją różnego rodzaju zadań na arenie wewnętrznej i międzynarodowej. W konsekwencji można przyjąć, że aktywność komponentu niemilitarnego (cywilnego) w zakresie zarządzania kryzysowego (w konsekwencji reagowania kryzysowego) obejmuje dwa zasadnicze obszary: narodowy oraz międzynarodowy.

Aktywność kryzysowa sił cywilnych w wymiarze narodowym, na arenie wewnętrznej, dotyczy dwóch zasadniczych dziedzin bezpieczeństwa narodowego: **obronnej**, w ramach systemu obronnego państwa oraz **pozaobronnej**[418], w ramach innych szczegółowych systemów realizacyjnych (wykonawczych) bezpieczeństwa narodowego (ochrona granicy państwowej; ochrona przeciwpożarowa; ratownictwo; bezpieczeństwo i porządek publiczny; ochrona państwa i porządku konstytucyjnego i inne), w mniejszym lub większym stopniu powiązanych z SOP.

Aktywność międzynarodowa zaś wiąże się z członkostwem Rzeczypospolitej w NATO, Unii Europejskiej, OBWE oraz z zaangażowaniem w misjach humanitarnych ONZ i ramach samodzielnej aktywności międzynarodowej, poza ww organizacjami (rysunek19). W niniejszym zagadnieniu zasadniczą uwagę skupimy na kwestiach narodowych.



Źródło: W. Kitler

Rys. 19 Typologia aktywności komponentu niemilitarnego (cywilnego) w dziedzinie zarządzania kryzysowego, w tym reagowania kryzysowego.

[418] Zamiennie: innej niż obronna.

Odróżnienie kwestii obronnych od innych niż obronne (pozaobronnych) obszarów aktywności sił cywilnych, w wymiarze narodowym, jest na dzień dzisiejszy, w związku z takim a nie innym stanem prawnym i organizacyjnym, warunkiem podstawowym jakichkolwiek analiz przedmiotowej problematyki. Nie ma bowiem regulacji prawnych, które by w jednoznaczny sposób definiowały bezpieczeństwo narodowe, ani nie ma też jednolitego systemu bezpieczeństwa narodowego, jak i długo oczekiwanego systemu zarządzania kryzysowego. Ze względu jednak na to, że zdefiniowane są interesy bezpieczeństwa narodowego (konstytucja, ustawy i dokumenty doktrynalne) można przyjąć, że działania w tym zakresie są podejmowane, a co za tym idzie realizowane są także zadania w zakresie zarządzania kryzysowego. – Choć często w odrębnych i wzajemnie niespójnych dziedzinach.

W konsekwencji przyjętych w niniejszym opracowaniu uniwersalnym rozumieniu zarządzania kryzysowego, jako dziedziny bezpieczeństwa narodowego, podkreślić należy fakt, iż określenie „komponent niemilitarny (cywilny)" wywodzi co prawda swą nazwę z terminologii obronnej, to nie jest postrzegany jako element systemu obronnego państwa, lecz jako naturalne zaprzeczenie określające rodzaj narzędzi państwa – innych niż siły zbrojne, a więc innych niż komponent militarny. Można zaś traktować go jako element (podsystem) potencjalnego systemu bezpieczeństwa narodowego[419].

Tytuł niniejszego rozdziału zobowiązuje do wskazania zasadniczych uwarunkowań takiej, a nie innej roli i miejsca komponentu niemilitarnego (cywilnego) w systemie reagowania kryzysowego, a nawet szerzej – zarządzania kryzysowego.

Do zasadniczych uwarunkowań należy zatem zaliczyć:

- obowiązujące w Polsce przepisy prawa krajowego oraz określone ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi;
- stany i okoliczności funkcjonowania państwa;
- organizację aparatu zarządzającego, a więc stan zorganizowania i gotowości do działania systemu organów władzy wykonawczej;
- możliwości (potencjał i gotowość) poszczególnych cywilnych narzędzi bezpieczeństwa narodowego (podległych administracji publicznej, przedsiębiorców oraz organizacji pozarządowych);
- brak lub istnienie więzi systemowych między nimi.

---

[419] Nie wszystko bowiem, co się wiąże z bezpieczeństwem narodowym dotyczy bezpośrednio problematyki obronnej. Mimo iż piszący te słowa stoi na stanowisku, że w chwili obecnej nie ma w Polsce doskonalszego tworu organizacyjnego niż system obronny państwa , na bazie którego można by było przystąpić do budowy systemu bezpieczeństwa narodowego.

Obecnie w Polsce sektor cywilny realizuje zadania w dziedzinie zarządzania kryzysowego określane w ramach planowania obronnego oraz planowania na sytuacje kryzysowe o charakterze niemilitarnym.

Planowanie obronne oznacza ustalanie sposobów wykonywania zadań obronnych przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego oraz wykorzystania w tym celu niezbędnych sił i środków, obejmujące dwa współzależne elementy: planowanie operacyjne i programowanie obronne. Z punktu widzenia prowadzonych analiz szczególne znaczenie ma problematyka planowania operacyjnego, które dotyczy ustalania czynności dotyczących przygotowania i działania organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, ujętych w formie zestawów zadań operacyjnych, a także ustalanie sił i środków niezbędnych do ich wykonania. Planowanie operacyjne wiąże się z planowaniem działań, w poszczególnych sytuacjach planistycznych, do których zalicza się również sytuacje o charakterze kryzysowym, powstałe na tle stosunków międzynarodowych lub wewnątrzpaństwowych[420].

Wymienione wyżej siły (i środki) niezbędne do realizacji zadań operacyjnych wchodzą w skład podsystemu niemilitarnego Systemu Obronnego RP, zwanego częściej *podsystemem pozamilitarnym* a nawet *pozamilitarnymi strukturami obronnymi*, które określa się jako: „[...] skoordynowany wewnętrznie zbiór struktur wykonawczych administracji publicznej, przedsiębiorców i innych cywilnych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania obronne oraz zachodzących między nimi relacji (sprzężeń), połączonych w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub wojny wspólnymi celami:

- zapewnienia ciągłości podejmowania decyzji przez organy władzy publicznej i działania dla utrzymania bezpieczeństwa, odpowiednio: państwa, województwa, powiatu, miasta lub gminy;
- zasilania zasobami ludzkimi oraz cywilnego wsparcia Sił Zbrojnych RP i jednostek zmilitaryzowanych;
- realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza;
- zapewnienia ochrony i zabezpieczenia podstawowych potrzeb bytowych ludności oraz tworzenia warunków do jej przetrwania"[421].

[420] Dotyczy to głównie państw stanowiących swoiste źródło ryzyka dla bezpieczeństwa w wymiarze międzynarodowym lub dla bezpieczeństwa narodowego RP.

[421] *Instrukcja opracowywania Narodowego Kwestionariusza Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych – 2004 (NKPPO-04)*, MON, Warszawa 2004, s. 5 (na prawach maszynopisu).

Zadania z zakresu zarządzania kryzysowego, przewidywane w ramach planowania obronnego dla struktur cywilnych, stanowią część zadań obronnych[422] podsystemu niemilitarnego.

Z ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, innych ustaw, rozporządzeń i dokumentów planistycznych wynika, że zadania obronne w sferze cywilnej koordynują i realizują:

1) *organy władzy wykonawczej*: rada ministrów i premier; ministrowie kierującymi określonymi działami administracji rządowej; centralne organy administracji rządowej podległe bezpośrednio premierowi (np. ABW oraz AW) lub ministrom w działach administracji rządowej; wojewodowie; organy samorządu terytorialnego (także jednoosobowe organy wykonawcze samorządu terytorialnego: marszałkowie województw, starostowie, wójtowie, prezydenci miast, burmistrzowie); terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespolonej) - inaczej - kierownicy straży, służb i inspekcji,

2) *jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane*[423] *przez ministrów, kierowników urzędów centralnych, wojewodów oraz organy samorządu terytorialnego*,

4) *przedsiębiorcy*,

5) *organizacje społeczne*,

6) *obywatele (osoby fizyczne)*.

Z powyższego wynika, że lista podmiotów cywilnych realizujących zadania obronne, a więc również zadania z zakresu zarządzania kryzysowego w tym obszarze jest ogromna. Zrozumienie istoty tych ostatnich pozwoli na określenie roli sektora cywilnego, a w konsekwencji zadań poszczególnych podmiotów wykonawczych.

Problematyka kryzysowa w dziedzinie obronnej rozwija się w oparciu o wzajemnie powiązane przedsięwzięcia realizowane w ramach poszczególnych stanów gotowości

---

[422] W „Instrukcji opracowywania Narodowego Kwestionariusza Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych – 2004 (NKPPO-04)" przyjęto: „[...] zadania obronne – przedsięwzięcia wykonywane przez organy administracji publicznej w ramach przygotowań obronnych państwa, realizowane w czasie pokoju, w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny". W szerszym, autorskim ujęciu (W.K) proponuje się następującą definicję: Zadania obronne - część zadań z zakresu bezpieczeństwa narodowego - to skonkretyzowane przedsięwzięcia realizowane przez organy władzy wykonawczej oraz inne organy i instytucje państwowe, przedsiębiorców, organizacje społeczne oraz poszczególnych obywateli, związane z: przygotowaniem państwa do sprawnego działania i przetrwania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu i wojny; realizacją określonych przedsięwzięć operacyjnych w tych warunkach, a także usuwaniem konsekwencji po zażegnaniu zagrożenia, z przywróceniem stanu normalnego funkcjonowania państwa włącznie. Zob. *Metodyka przygotowania i prowadzenia ćwiczeń organów i jednostek administracyjnych podsystemu niemilitarnego w ramach szkolenia obronnego,* kier. nauk. W. Kitler, AON, Warszawa 2006, s. 35.

[423] Nadzór sprawowany w zakresie planowania i realizacji zadań obronnych.

obronnej państwa, przewidziane w „Planie Reagowania Obronnego RP" oraz szczegółowych planach operacyjnych, a także ustalone w „Narodowym Systemie Pogotowia Kryzysowego" (NSPK).

Na mocy rozporządzenia rady ministrów[424], jako aktu wykonawczego do ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, określono *stan gotowości obronnej czasu kryzysu*, który wprowadza się w razie zaistnienia zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa wymagającego uruchomienia wybranych elementów systemu obronnego lub realizacji zadań ustalonych dla tego stanu. Realizowane są wówczas zadania zapewniające przygotowanie do przeciwdziałania zewnętrznym zagrożeniom bezpieczeństwa państwa oraz usuwania skutków ich wystąpienia. Warto przy tym zaznaczyć, że problematykę tę uzupełnia (poszerza, rozszerza) wdrażany w życie od 2005 r. NSPK, który: „[...] jest przeznaczony do zapewnienia ogólnej gotowości potencjału wojskowo-cywilnego kraju dla skutecznego przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym, włącznie z gotowością do prowadzenia działań wojennych. Obejmuje szeroki zakres środków, w tym również środków zapewniających właściwy poziom gotowości bojowej wojsk i ogniw niemilitarnych umożliwiających ich skoordynowane działania oraz realizacje głównych celów tego systemu, do których należą:

- zapewnienie czujności, przygotowania i gotowości potencjału wojskowo-cywilnego do działań w czasie narastania napięcia oraz zapewnienie odpowiedniego poziomu odstraszania;
- utworzenie elastycznego systemu reagowania w czasie sytuacji kryzysowych, począwszy od lokalnych o niskiej intensywności do konfrontacji zbrojnej;
- wspieranie planowego i uporządkowanego przejścia potencjału wojskowo-cywilnego ze stanu pokojowego, poprzez kryzys, aż do działań wojennych oraz transformacji powrotnej do stanu pokojowego;
- zapewnienie odpowiednich środków przeciwdziałających zaskoczeniu i płynnemu przejściu do zadań związanych z kolektywną obroną"[425].

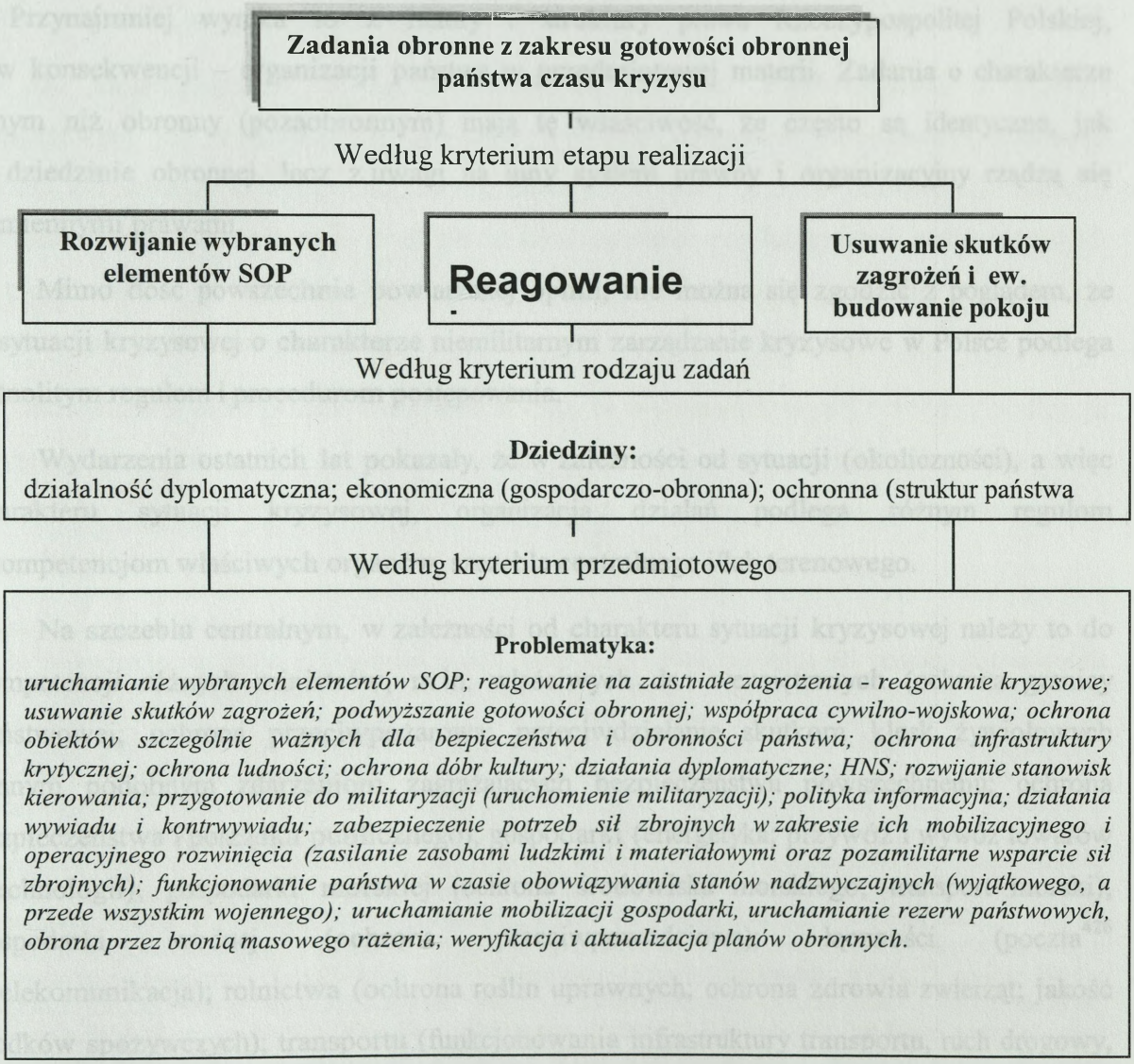
Mając na uwadze ustalenia dotyczące gotowości obronnej czasu kryzysu oraz NSPK, należy podkreślić znaczącą rolę sektora cywilnego, która wiąże się z realizacją zadań operacyjnych na rzecz: *uruchamiania wybranych elementów SOP; reagowania na zaistniałe*

---

[424] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. *w sprawie gotowości obronnej państwa*, § 2, ust. 1, DzU 2004, nr 219, poz. 2218.

[425] *Wykaz przedsięwzięć i procedur uruchamiania Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego*, DPO MON, Warszawa 2004, s. 9, na prawach maszynopisu.

zagrożenia (reagowania kryzysowego); usuwania skutków zagrożeń; podwyższania gotowości obronnej; współpracy cywilno-wojskowej; ochrony obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa; ochrony infrastruktury krytycznej; ochrony ludności; ochrony dóbr kultury; misji w ramach NATO - HNS; rozwijania stanowisk kierowania; przygotowań do militaryzacji; polityki informacyjnej; działalności wywiadowczej i kontrwywiadowczej; działalności dyplomatycznej; zabezpieczenia potrzeb sił zbrojnych w zakresie ich mobilizacyjnego i operacyjnego rozwinięcia (zasilanie zasobami ludzkimi i materiałowymi oraz pozamilitarne wsparcie sił zbrojnych); przygotowania funkcjonowania państwa po wprowadzeniu stanów nadzwyczajnych (wyjątkowego, a przede wszystkim wojennego); uruchomienia mobilizacji gospodarki, uruchamiania rezerw państwowych; obrony przed bronią masowego rażenia (rysunek 20).



Źródło: opracowanie W. Kitler

Rys 20 Określenie zadań podsystemu niemilitarnego z zakresu zarządzania kryzysowego w ramach realizacji zadań obronnych w *stanie gotowości obronnej czasu kryzysu.*

Zaprezentowany wyżej zakres zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w ramach gotowości obronnej czasu kryzysu i pogotowia kryzysowego (NSPK) ukazuje złożoność aktywności i organizacji sektora cywilnego w tej materii. Skoordynowany zbiór większości podmiotów władzy publicznej, sfery rynkowej, pozarządowej, a nawet poszczególni obywatele, powiązany określonymi relacjami (sprzężeniami) połączony w sytuacji kryzysowej (w czasie kryzysu) wspólnymi celami, to obok sił zbrojnych najistotniejszy komponent systemu obronnego państwa, realizującego zadania reagowania kryzysowego.

Niestety nie wszystkie zadania zarządzania, w tym reagowania kryzysowego w Polsce mogą być rozpatrywane przez pryzmat problematyki obronnej państwa. Kolejna dziedzina aktywności cywilnej w zakresie zarządzania kryzysowego dotyczy problemów innej natury. – Przynajmniej wynika to z natury i struktury prawa Rzeczypospolitej Polskiej, a w konsekwencji – organizacji państwa w przedmiotowej materii. Zadania o charakterze innym niż obronny (pozaobronnym) mają tę właściwość, że często są identyczne, jak w dziedzinie obronnej, lecz z uwagi na inny system prawny i organizacyjny rządzą się odmiennymi prawami.

Mimo dość powszechnie powtarzanej opinii, nie można się zgodzić z poglądem, że w sytuacji kryzysowej o charakterze niemilitarnym zarządzanie kryzysowe w Polsce podlega jednolitym regułom i procedurom postępowania.

Wydarzenia ostatnich lat pokazały, że w zależności od sytuacji (okoliczności), a więc charakteru sytuacji kryzysowej, organizacja działań podlega różnym regułom i kompetencjom właściwych organów, szczebla centralnego i/lub terenowego.

Na szczeblu centralnym, w zależności od charakteru sytuacji kryzysowej należy to do kompetencji różnych ministrów, m.in. właściwych ds.: wewnętrznych (ochrona granicy państwowej; ochrona przeciwpożarowa; przeciwdziałanie skutkom klęsk żywiołowych i innym podobnym zdarzeniom zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu; ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego); gospodarki (energetyka; przywóz i wywóz towarów i technologii); gospodarki morskiej (ochrona środowiska morskiego; transport morski); gospodarki wodnej (ochrona przeciwpowodziowa); łączności (poczta[426] i telekomunikacja); rolnictwa (ochrona roślin uprawnych; ochrona zdrowia zwierząt; jakość środków spożywczych); transportu (funkcjonowania infrastruktury transportu, ruch drogowy,

[426] Np. dotyczyć to może sytuacji kryzysowej wynikającej ze strajku pracowników Poczty Polskiej.

kolejowy i lotniczy; przewozy pasażerskie; komunikacja publiczna); środowiska; zabezpieczenia społecznego; zdrowia i innych.

Na szczeblu terenowym sytuacja jest na szczęście bardziej klarowna. Wszystko wynika z tego, na poziomie wojewódzkim, powiatowym (równorzędnym) oraz gminnym funkcjonują organy administracji ogólnej (wojewodowie, starostowie, prezydenci miast oraz wójtowie i burmistrzowie, którzy na mocy stosownych przepisów prawa mają możliwość jednoosobowego koordynowania poczynań administracji publicznej (zespolonej, a także w pewnym zakresie niezespolonej) służących przeciwdziałaniu, zapobieganiu i reagowaniu na sytuacje kryzysowe o charakterze niemilitarnym. Wyjątki od tej reguły określają przepisy ustawy o stanie wyjątkowym, a także o stanie wojennym, jednak w tym ostatnim przypadku należy uznać, że w czasie stanu wojennego obowiązują inne reguły działania, których nie można zakwalifikować do problematyki zarządzania kryzysowego.

Do najważniejszych, względnie odrębnych dziedzin bezpieczeństwa, w których zaangażowany jest w znaczący sposób sektor cywilny (komponent niemilitarny), realizując zadania zarządzania kryzysowego, należy zaliczyć: ochronę granicy państwowej; ochronę ludzi, dóbr i środowiska w razie wystąpienia klęsk żywiołowych lub sytuacji nadzwyczajnych noszących znamiona klęski żywiołowej; bezpieczeństwo i porządek publiczny oraz ochronę państwa i porządku konstytucyjnego.

Powyższe wynika przede wszystkim z tego, że wymienione wyżej dziedziny podlegają innym regułom prawa krajowego, mimo iż często chodzi o zastosowanie tych samych ustaw lub aktów wykonawczych do nich[427] (dotyczy to również częstego korzystania z ich dobrodziejstwa w dziedzinie wcześniej omawianego planowania obronnego).

---

[427] Do najważniejszych źródeł prawa rangi ustawy, które mają istotne znaczenie dla organizacji zarządzania kryzysowego w sytuacjach kryzysowych o charakterze niemilitarnym należą ustawy: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.; z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych; z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne; z dnia 10 października 1991 r. o środkach farmaceutycznych, materiałach medycznych, aptekach, hurtowniach i Inspekcji Farmaceutycznej; z dnia 11 stycznia 2001 r. o substancjach i preparatach chemicznych; z dnia 12 czerwca 2003 r. – Prawo pocztowe; z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej; z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej; z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu; z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu; z dnia 14 marca 1985 r. o Inspekcji Sanitarnej; z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne; z dnia 16 listopada 1964 r. o Polskim Czerwonym Krzyżu; z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin; z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej; z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne; z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej; z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska; z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej; z dnia 21 listopada 167 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej; z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych; z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela; z dnia 22 sierpnia 1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych; z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia; z dnia 24 kwietnia 1997 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz Inspekcji Weterynaryjnej; z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego

Lista podmiotów zaangażowanych w zarządzaniu kryzysowym w sytuacjach kryzysowych o charakterze niemilitarnym jest niezwykle obszerna, a wręcz trudna do zobrazowania.

W wielu wypadkach, bez względu na charakter sytuacji, są i będą angażowane te same podmioty, i podejmowane niemal identyczne działania, co skłania do przekonania, że pilnym wręcz zadaniem legislacyjnym jest stworzenie przesłanek do konsolidacji i systemowego ujęcia wszelkich działań w ramach jednolitej koordynacji na poziomie terytorialnym (wójt, starosta, wojewoda) oraz centralnym (szczególnie na poziomie rady ministrów i prezesa rady ministrów[428]), we wszystkich obszarach, gdzie jest to tylko możliwe.

W chwili obecnej możemy skonstatować, że zadania w zakresie zarządzania kryzysowego, a w tym reagowania kryzysowego, w razie wystąpienia kryzysów o charakterze niemilitarnym realizują:

- rada ministrów i premier;
- ministrowie kierującymi określonymi działami administracji rządowej (głównie: administracja publiczna; budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa; finanse publiczne; gospodarka; gospodarka morska; gospodarka wodna; instytucje finansowe; kultura i ochrona dziedzictwa narodowego; łączność; oświata i wychowanie; rolnictwo; Skarb Państwa, sprawiedliwość; transport; środowisko; sprawy wewnętrzne; zabezpieczenie społeczne; sprawy zagraniczne; zdrowie);
- administracja rządowa, nad którą nadzór sprawuje prezes rady ministrów (m.in.: ABW; AW; Główny Urząd Statystyczny; Wyższy Urząd Górniczy);
- administracja rządowa podległa lub nadzorowana przez poszczególnych ministrów, właściwych w działach administracji rządowej (m.in.: Inspekcja Handlowa; Służba Ochrony Zabytków; Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych;

---

i o wolontariacie; z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej; z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej; z dnia 25 lipca 2001 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym; z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych; z dnia 26 stycznia 1984 r. - Prawo prasowe; z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska; z dnia 28 marca 2003 r., o transporcie kolejowym; z dnia 28 października 2002 r. o przewozie drogowym materiałów niebezpiecznych; z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe; z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych; z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze; z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw; z dnia 34 czerwca 1994 r. o własności lokali; z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze; z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej; z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie; z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym; z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa; z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji; z dnia 6 września 2001 r. o chorobach zakaźnych i zakażeniach; z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach; z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane; z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; z dnia 9 listopada 2000 r. o bezpieczeństwie morskim;

[428] Omawiano to w innych rozdziałach niniejszego opracowania.

Policja; Inspekcja Ochrony Środowiska; Państwowa Straż Pożarna; Inspekcja Farmaceutyczna; Inspekcja Budowlana; Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa; Inspekcja Weterynaryjna; Służba Geodezyjna i Kartograficzna; Nadzór Budowlany; kontrola skarbowa; organy informacji finansowej; dozór techniczny; żegluga morska; żegluga śródlądowa; Straż Graniczna; Służba Więzienna; administracja celna; Inspekcja Sanitarna; BOR);

- wojewodowie;
- organy samorządu terytorialnego (także jednoosobowe organy wykonawcze samorządu terytorialnego: marszałkowie województw, starostowie, wójtowie, prezydenci miast, burmistrzowie);
- terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespolonej);
- jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przez ministrów, kierowników urzędów centralnych, wojewodów oraz organy samorządu terytorialnego;
- przedsiębiorcy;
- organizacje społeczne;
- obywatele (osoby fizyczne).

Ta krótka charakterystyka dotycząca roli i miejsca komponentu niemilitarnego (cywilnego) w dziedzinie zarządzania kryzysowego, w tym reagowania kryzysowego skłania do następujących wniosków:

- zarówno w dziedzinie obronnej, jak i pozaobronnej (innej niż obronna) w zarządzaniu kryzysowym zaangażowanych jest wiele podmiotów cywilnych, realizujących często te same lub prawie takie same, co do treści i rodzaju zadania;
- poza dość jasno i precyzyjnie uregulowanym zarządzaniem kryzysowym w dziedzinie obronnej, nie ma jednolitej koncepcji działania i kompetencji w ramach zarządzania kryzysowego w sytuacjach kryzysowych o charakterze niemilitarnym;
- zarówno prawo krajowe, jak i organizacja administracji publicznej ułatwiają realizację zadań o charakterze kryzysowym na poziomie terytorialnym, w przeciwieństwie do szczebla centralnego państwa;
- istnieje możliwość stworzenia warunków prawnych i organizacyjnych na rzecz zbudowania dość klarownego systemu kompetencji w zakresie zarządzania kryzysowego, w taki sposób, by umożliwić sprawne działanie państwa w różnych sytuacjach kryzysowych, bez względu na stan i okoliczności funkcjonowania państwa.

9.2.1. Siły poza militarne w reagowaniu kryzysowym

W ramach Pozamilitarnych Ogniw Obronnych ważną rolę w reagowaniu kryzysowym, a w szczególności przeciwdziałaniu zagrożeniu terrorystycznemu, spełniają formacje uzbrojone, posiadające uprawnienia do użycia siły w zakresie ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego. Formacje te definiowane są często, jako „siły policyjne", przy czym przez termin ten rozumie się: „formacje uzbrojone, działające w imieniu państwa, zwalczające i zapobiegające przestępczości, biorące udział w procesie egzekwowania odpowiedzialności karnej sprawców czynów zabronionych"[429]. Definicja ta obejmuje szeroki wachlarz służb: od Policji, poprzez Straż Graniczą, Żandarmerię Wojskową, Biuro Ochrony Rządu, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służbę Więzienną, a kończąc na Straży Ochrony Kolei, czy też Urzędzie Kontroli Skarbowej.

Służby te prowadzą (lub uczestniczą) określone działania, w mniejszym lub większym zakresie, odnoszące się do przeciwdziałania[430] lub zwalczania zagrożeń terrorystycznych. W tym ostatnim przypadku realizację zadań związanych z likwidacją zagrożeń terrorystycznych powierza się specjalistycznym formacjom.

W większości przypadków, każda z wymienionych powyżej służb dysponuje specjalnie zorganizowanymi, wyszkolonymi i wyposażonymi jednostkami, z reguły taktycznymi[431] lub kontrterrorystycznymi[432] (antyterrorystycznymi), które przeciwdziałać mogą zagrożeniom związanym z: braniem zakładnika (zakładników), opanowywaniem obiektów stałych (budynków) lub ruchomych (statków wodnych lub powietrznych, pociągów,

---

[429] M. Piekarski, Rola sił specjalnych w zwalczaniu terroryzmu, artykuł opublikowany na: www.greendevils.pl, dostęp z dnia 19.11.2006r.

[430] Najogólniejszą grupę zadań w tym zakresie stanowią typowe działania prewencyjne Policji (lub innych służb), a mianowicie: patrolowanie, obserwacja, czynności kontrolne (taka działalność nakierowana jest na zapobieganie szerokiej gamie przestępstw - nie tylko terroryzmowi). Kolejna grupa działań to ochrona różnego rodzaju obiektów. W przypadku obiektów rządowych prowadzona jest ona przez BOR lub Policję. W pozostałych przypadkach prowadzona może być przez wyspecjalizowane w tym służby np. Straże Portowe, Przemysłowe, koncesjonowane agencje ochrony. Istotnym zadaniem, w aspekcie przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu, jest ochrona ważnych osób, która w odniesieniu do prezydenta, premiera, ministrów i marszałków parlamentu prowadzona jest przez BOR. Szczególnym typem działań prewencyjnych jest ochrona granicy państwowej RP, a przede wszystkim zapobieganie nielegalnym jej przekroczeniom, czy też zapobieganie przemytom materiałów wybuchowych lub uzbrojenia. W tym przypadku wiodącą rolę odrywa tutaj Inspekcja Celna oraz Straż Graniczna. Jednym z ważniejszych zadań jest prowadzenie działań operacyjnych. Jest to istotna metoda prewencji przeciwterrorystycznej. Realizacja tego zadania spoczywa na poszczególnych agencjach i służbach wywiadowczych.

[431] Jednostki taktyczne to, w znaczeniu użytym w niniejszym opracowaniu, jednostki służb policyjnych (lub innych struktur siłowych), przeznaczone do wykonywania szczególnie niebezpiecznych zadań na korzyść służb macierzystych.

[432] Mianem jednostek kontrterrorystycznych proponuję określa się jednostki specjalne, zarówno wojskowe , jak i policyjne, przeznaczone, wyszkolone i wyposażone do prowadzenia działań ratowania zakładników, w szczególności odbijania obiektów stałych lub środków transportu opanowanych przez terrorystów.

pojazdów samochodowych), podkładaniem bomb, a także zamachami na obiekty lub osoby z użyciem broni palnej lub urządzeń wybuchowych.

Fizyczna eliminacja tego typu zagrożeń, związanych z terroryzmem lub też terrorem kryminalnym, oznacza działania - o charakterze siłowym - podejmowane w celu: uwolnienia zakładników, odzyskania kontroli nad opanowanymi przez terrorystów obiektami, zatrzymania lub eliminacji sprawców zagrożenia o charakterze terrorystycznym, jak również odzyskania znajdujących się w ich rękach niebezpiecznych urządzeń lub materiałów (broń, materiały wybuchowe, substancje trujące, itp.). Przy czym, należy pamiętać, że jednostki taktyczne i kontrterrorystyczne wyżej wymienionych służb swoje działania prowadzić mogą w jednej z trzech faz powstałej sytuacji kryzysowej: przed dokonaniem zamachu, w trakcie jego dokonywania lub też po jego wykonaniu.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że zadania jednostek kontrterrorystycznych i taktycznych wzajemnie się przenikają i uzupełniają. W szczególności dotyczy to operacji uwalniania zakładników, gdzie z powodu złożoności problemu, trudno jest wyznaczyć jednoznaczne kryteria podziału pomiędzy działaniami pozostającymi w gestii jednostek taktycznych, a prowadzonymi przez jednostki kontrterrorystyczne.

W Polsce, w chwili obecnej, istnieje duża liczba jednostek specjalnych, zarówno taktycznych, jak i kontrterrorystycznych. Poniżej przedstawiono listę tych formacji, z uwzględnieniem ich przynależności do konkretnych służb, jak i podziału na jednostki taktyczne i kontrterrorystyczne.

Największą liczbą tego typu pododdziałów dysponuje Policja. Pododdziały antyterrorystyczne policji to wyspecjalizowane jednostki przechodzące specjalistyczne szkolenie w zakresie przeciwdziałania terrorowi kryminalnemu oraz terroryzmowi. Ich zadania skupiają się m.in. na:

- zatrzymywaniu najbardziej niebezpiecznych przestępców;
- zwalczaniu terroryzmu;
- prowadzeniu poszukiwań ludzi pod wodą, a także przedmiotów pochodzących z przestępstw;
- udziale w akcjach ratowniczych podczas klęsk żywiołowych i katastrof;
- unieszkodliwianiu ładunków wybuchowych;
- ochronie ważnych osobistości, delegacji państwowych.

W ramach Komendy Głównej Policji funkcjonuje Zarząd Operacji Antyterorystycznych[433]. Jest to największą policyjną jednostką specjalną w Polsce, liczącą ponad 120 funkcjonariuszy.

Wydział ten jest główną jednostką kontrterrorystyczną, i w razie poważnego zagrożenia, to na niej spocznie największy wysiłek rozwiązywania sytuacji kryzysowej. Jest także wykorzystywana jako jednostka taktyczna, do wspierania działań innych pionów Komendy Głównej i Komendy Stołecznej Policji. Funkcjonariusze ZOA wykorzystywani są do zatrzymywania szczególnie niebezpiecznych przestępców, ich konwojowania, a także ochrony rozpraw sądowych z ich udziałem.

W strukturze Policji występują także inne jednostki. Największą grupę stanowią, funkcjonujące przy komendach wojewódzkich: Samodzielne Pododdziały Antyterrorystyczne Policji (SPAP). SPAP-y, utworzono w 1991r., jako Kompanie Antyterrorystyczne, które zostały przekształcone w obecną strukturę w 1999r. Obecnie istnieje 16-ście tego typu jednostek. Dodatkowo na Lotnisku Okęcie funkcjonował Samodzielny Pododdział Antyterrorystyczny (SPAT), który zlikwidowano w 2003r.

Ponadto tego typu grupą taktyczną dysponuje również Komenda Stołeczna Policji oraz Centralne Biuro Śledcze przy Komendzie Głównej Policji. Przy czym, w przypadku CBŚ, w ramach poszczególnych zarządów i delegatur, funkcjonują także nieetatowe grupy realizacyjne.

Wymienione wyżej pododdziały zalicza się do tzw. etatowych jednostek specjalnych. Są one podporządkowane Komendantom Wojewódzkim Policji i używane są na ich rozkaz. Mogą być także użyte na terenie całego kraju na rozkaz Komendy Głównej, co pozwala na wzajemne uzupełnianie i wspieranie się w przypadku większych i bardziej złożonych sytuacji kryzysowych i wynikających z nich zagrożeń.

Poszczególne jednostki różnią się liczebnością (od 30 do 50 funkcjonariuszy). W ich skład wchodzą: dowództwo, sekcje szturmowe oraz sekcja pirotechniczna. Pomimo swojej nazwy Samodzielne Pododdziały Antyterrorystyczne Policji są przede wszystkim jednostkami taktycznymi, i w tej roli są używane. W przypadku zagrożeń terrorystycznych są w stanie skutecznie rozwiązywać incydenty o mniejszej skali (odbicie autobusu, samolotu lub

[433] Pierwszą tego typu jednostką był Wydział Zabezpieczenia Stołecznego Urzędu Spraw Wewnętrznych, który powołano do życia w 1976r., jako jednostkę o przeznaczeniu kontrterrorystycznym (jej podstawowym zadaniem miało być odbijanie porwanych samolotów). Jednostka ta w 1990 roku została przemianowana na Wydział Antyterrorystyczny Komendy Stołecznej Policji, a obecnie jest podporządkowana Komendzie Głównej Policji, jako Zarząd Operacji Antyterrorystycznych.

niewielkiego budynku). W dużych operacjach stanowić mogą jednostki zdolne wspierać główne siły kontrterrorystyczne.

W roku 2006 podjęto działania mające na celu zreformowanie etatowych jednostek antyterrorystycznych Policji. Zgodnie z projektami reformy funkcjonować ma Centralny Pododdział Antyterrorystyczny Policji (CPAP) oraz 10 jednostek regionalnych, dyslokowanych w największych miastach Polski[434].

Kolejną grupą jednostek policyjnych są tzw. jednostki nieetatowe. Tego typu sekcje (grupy) tworzy się w poszczególnych jednostkach policyjnych na szczeblu komend miejskich, powiatowych, a także w wydziałach kryminalnych komend wojewódzkich oraz w ramach policji sądowej)[435]. Grupy te, zwane również „grupami realizacyjnymi", są jednostkami typowo taktycznymi, wykonującymi zadania na korzyść swoich macierzystych komend.

Kolejną służbą posiadającą w swoim składzie jednostki specjalne – o charakterze jednostek taktycznych – jest Straż Graniczna, która w swoich strukturach posiada 13 plutonów specjalnych oraz jednostkę centralną – Wydział Zabezpieczenia Działań Zarządu Operacyjno – Śledczego Komendy Głównej SG.

Plutony specjalne natomiast występują na szczeblu Oddziałów SG. Są to niewielkie jednostki, liczące po około 20 – 30 funkcjonariuszy, wykonujące głównie zadania z zakresu zatrzymywania szczególnie niebezpiecznych podejrzanych.

Generalnie siły te reprezentują ograniczony potencjał w zakresie działań kontrterrorystycznych, niemniej jednak należy brać pod uwagę ich udział w przypadku zagrożeń występujących w strefie przygranicznej, wodach terytorialnych lub na terenie przejścia granicznego.

Podobnie, jak inne służby, jedną jednostką taktyczną – Wydziałem V Departamentu Postępowań Karnych ABW – dysponuje Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Jest to jednak pododdział o niewielkiej liczebności, uzbrojony podobnie jak centralna grupa specjalna Straży Granicznej.

---

[434] Na początku 2006r. powołana została, przez Komendę Główną Policji, specjalna komisja mająca na celu przeprowadzenie reformy oraz redukcji jednostek antyterrorystycznych Policji. Obecnie w jednostkach AT służy 800 funkcjonariuszy, a po reformie - w tego typu formacjach - służbę pełnić będzie zaledwie 381 antyterrorystów. Plany reformy przewidują redukcję dotychczasowych 16 SPAP-ów do liczby 10 oraz powołanie jednej jednostki centralnej.

[435] Służą w nich funkcjonariusze, którzy powołani zostali do składu grupy specjalnej na takich samych zasadach jakie określają tworzenie innych grup poza istniejącymi stale strukturami (np. specjalne grupy dochodzeniowe). Ponieważ nie ma centralnych wytycznych dotyczących ich tworzenia, struktury, wyposażenia, panuje w tej materii praktycznie całkowita dowolność.

W roku 2004 w ramach Straży Ochrony Kolei powołano do życia grupy taktyczne, których szkolenie ukierunkowane zostało na prowadzenie akcji i interwencji w pociągach. Dotychczas, grupy te odbyły, wspólnie ze Strażą Graniczną, jedną sesję treningową.

Ponadto grupy taktyczne istnieją (bądź istniały), w: Biurze Ochrony Rządu (kompania manewrowa przejęta po Nadwiślańskich Jednostkach Wojskowych), Urząd Kontroli Skarbowej (niewielka grupa wcześniej w strukturach Inspekcji Celnej) i Służba Więzienna (grupy interwencyjne przy niektórych zakładach karnych i aresztach śledczych, a także grupy konwojowo-ochronne).

Rozdział 10

Kierunki transformacji Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego

Polska, jako członek Sojuszu Północnoatlantyckiego, została zobowiązana do wprowadzenia funkcjonujących w organizacji rozwiązań w zakresie Systemu Pogotowia NATO (NATO Precautionary System – NPS) do systemu gotowości obronnej państwa.[436] System ten został zastosowany do i7stniejącego Rzeczypospolitej Polskiej Narodowego Systemu Pogotowia Obronnego (NSPO), określanego także jako pogotowie obronne. System narodowy tworzony był przez struktury państwa oraz zespół zasad, procedur i przedsięwzięć realizowanych w ramach systemu obronności państwa, w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa kryzysem lub wojną. Jego istotą było zapewnienie adekwatnego do potrzeb reagowania państwa na zagrożenia. Pogotowie obronne obejmowało przy tym przedsięwzięcia realizowane przez elementy systemu obronności państwa i rozpatrywane było jako istotny składnik systemu reagowania kryzysowego państwa, a pośrednio także systemu obrony państwa w razie wojny. Ten stan rzeczy zaczął podlegać ewolucji wraz z przystąpieniem Polski do NATO oraz wypracowywaniu w ramach organizacji instrumentów reagowania kryzysowego w nowych, pozimnowojennych uwarunkowaniach bezpieczeństwa międzynarodowego.

10.1. Uwarunkowania transformacji Narodowego Systemu Pogotowia Obronnego w Narodowy System Pogotowia Kryzysowego

Zjednoczenie Niemiec, rozwiązanie Układu Warszawskiego, rozpad Związku Radzieckiego doprowadziło do odsunięcia na daleki plan głównego zagrożenia, jakim była wojna na wielką skalę. Pierwszoplanowymi zagrożeniami stały się konflikty lokalne oraz zagrożenia terrorystyczne. W Sojuszu Północnoatlantyckim rozpoczęto prace zmierzające dostosowanie NATO do nowych wyzwań i zagrożeń. Znalazło to odzwierciedlenie w *„Raporcie NATO dotyczący bezpieczeństwa w Europie Środkowej"* z 1999 roku, w którym zdefiniowano kryzys polityczno-militarny jako „zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa i pokoju". Prace prowadzone w NATO od 1999 r. zmierzały do opracowania takiego systemu reagowania w sytuacjach kryzysowych, który może sprostać nowym wyzwaniom. Na tym tle,

[436] Opis zakresu dostosowania rozwiązań narodowych do sojuszniczych zob. szerzej Z. Piątek, Procedury i przedsięwzięcia systemu reagowania kryzysowego – wer rozszerzona, AON 2005, nr bibl. PF-103/S.

w dniach 23–25 kwietnia 1999 r. na szczycie NATO w Waszyngtonie stwierdzono, że obecne narzędzia zarządzania w sytuacjach kryzysowych nie są adekwatne do ryzyka zagrożeń i wyzwań, jakim przyjdzie stawić czoło w przyszłości. Po szczegółowych analizach i wstępnych pracach planistycznych Rada Północnoatlantycka NATO w 2001 r. podjęła decyzję o konieczności rozwoju jednego, w pełni zintegrowanego Systemu Reagowania Kryzysowego NATO (NATO Crisis Response System – NCRS), mającego zastąpić System Pogotowia NATO. Jego zatwierdzenie w dniu 30 września 2005 roku oraz wdrażanie w państwach członkowskich jest przy tym efektem tych prac.

W założeniach, planowanym celem NCRS było zapewnienie wymaganej w danej sytuacji gotowości do działań i wsparcia wszystkich przedsięwzięć zmierzających do zapobiegania kryzysom i konfliktom oraz zarządzania w sytuacjach kryzysowych w całym zakresie operacji zdefiniowanych w art. 5 Traktatu waszyngtońskiego oraz Deklaracji Petersburskiej z 1992 r. System ten miał za zadanie zwiększenie możliwości Sojuszu w zakresie przygotowania i reagowania na sytuacje kryzysowe. Zawarty w nim wykaz środków i przedsięwzięć miał umożliwić reagowanie na zagrożenia w skoordynowany sposób i we właściwym czasie. System Reagowania Kryzysowego NATO miał być rozwinięciem Systemu Pogotowia NATO i pozwolić na wyeliminowanie dotychczas występujących niedociągnięć oraz sprostanie nowym wyzwaniom. Można uznać, że został on rozszerzony w dużej mierze o przedsięwzięcia wynikające z *„Katalogu potencjalnych opcji reagowania wojskowego"*[437] i *„Wykazu środków zapobiegawczych"*[438]. Podstawę do budowy Systemu Reagowania Kryzysowego NATO stanowiły przy tym wytyczne sekretarza generalnego NATO z 10 sierpnia 2001 r.[439] Należy w tym miejscu wymienić kilka z nich:

1. Uwzględnienie zarówno operacji, które NATO będzie przeprowadzać na podstawie art. 5 Traktatu waszyngtońskiego, jak i operacji kryzysowych spoza tego artykułu, wynikających z koncepcji strategicznej z 1999 r.;
2. Przewidywanie możliwości udziału w NCRS krajów niebędących członkami Sojuszu Północnoatlantyckiego (na podstawie decyzji Rady Północnoatlantyckiej);.
3. Zwiększenie roli cywilnych i politycznych środków zapobiegania konfliktom przez włączenie do katalogu możliwych przedsięwzięć reagowania *„Wykazu środków zapobiegawczych"*, stanowiących kategorie narzędzi politycznych i ekonomicznych;

---

[437] MC 294/2 *The Catalogue of Potential Military Response Options.*
[438] *The* Inventory *of Preventive Measures.*
[439] Szerzej Crisis Managment /2001/63

4. Wyróżnienie w strukturze systemu działań prewencyjnych oraz środków reagowania kryzysowego (Crisis Response Measures – CRM), dotyczących zarówno operacji cywilnych, jak i wojskowych, prowadzonych na podstawie art. 5 lub operacji reagowania w sytuacjach kryzysowych spoza art. 5;
5. Ściślejsze powiązanie systemu NCRS z Systemem Ostrzegania Wywiadowczego NATO (NATO Intelligence Warning System – NIWS) w celu skrócenia czasu reagowania w sytuacjach kryzysowych, jak również zintegrowania opcji reagowania z poziomem zagrożenia określanym przez NIWS.[440]

Na podstawie powyższych wytycznych opracowano projekt „Instrukcji Systemu Reagowania Kryzysowego NATO" (NATO Crisis Response System Manual – NCRSM), przedstawiony podczas konferencji poświęconej Systemowi Pogotowia NATO, zorganizowanej w dniach 19–22 listopada 2002 r. w Rzymie. W dniach 6–8 maja 2003 r. odbyła się w Madrycie kolejna konferencja, a jej głównym celem było przyjęcie ostatecznej wersji instrukcji nowego systemu. Główne zmiany wprowadzone w Systemie Reagowania Kryzysowego NATO polegały na:

1. Zwiększeniu roli cywilnych i politycznych środków zapobiegania konfliktom, czego wyrazem są działania prewencyjne (Preventive Options – POs) należące do kategorii narzędzi dyplomatycznych, ekonomicznych i wojskowych, oraz włączeniu ich do nowego systemu;
2. Ścisłym powiązaniu systemu NCRS z Systemem Ostrzegania Wywiadowczego NATO w celu skrócenia czasu reagowania w sytuacjach kryzysowych;
3. Dostosowaniu przedsięwzięć reagowania kryzysowego do obecnego scenariusza potencjalnych zagrożeń oraz uzupełnieniu ich m.in. o środki przeciwdziałania atakom terrorystycznym (Counter Terrorism), w tym na sieci informatyczne (Computer Net-work Attack);
4. Wdrożeniu antyterrorystycznego i antysabotażowego systemu alarmowego oraz przedsięwzięć właściwych dla każdego stanu alarmowego; stosowaniu tej samej terminologii oraz zakresu przedsięwzięć zapewniających jednakowe pojmowanie problemu przez państwa członkowskie NATO;
5. Uwzględnieniu operacji kryzysowych, które NATO będzie mogło przeprowadzać poza art. 5, w tym również operacji prowadzonych pod auspicjami ONZ, UE oraz OBWE lub wsparcie działań prowadzonych przez inne organizacje międzynarodowe;

[440] MC 166 NATO Intelligence Warning System

6. Zakładanie możliwości udziału w NCRS krajów nie będących członkami NATO (w ograniczonym zakresie).

Układ nowej instrukcji stał się przy tym bardziej praktyczny i czytelny, obejmując całość problematyki dotyczącej reagowania kryzysowego, od poszczególnych środków i przedsięwzięć, poprzez procedury ich uruchamiania do procesu zarządzania kryzysowego (porównanie instrukcji NPS i instrukcji NCRS przedstawia załącznik 1).

Ostateczna wersja „Instrukcji Reagowania Kryzysowego NATO" została zaakceptowana przez prawie wszystkie kraje (z wyjątkiem Grecji i Francji). Wprowadzenie Systemu Reagowania Kryzysowego NATO było pierwotnie zaplanowane na 1 marca 2004 r. Do tego czasu kraje członkowskie były zobowiązane do dostosowania swoich narodowych systemów reagowania kryzysowego (w przypadku Polski był to Narodowy System Pogotowia Obronnego) do wymagań nowego systemu.[441]

Ze względu na problemy natury politycznej, zgłaszane przez kilka państw członkowskich, nie można było osiągnąć wymaganego konsensu. Pomimo wskazanych problemów podejmowane były działania mające na celu zatwierdzenie przez Radę Północnoatlantycką „Instrukcji Systemu Reagowania Kryzysowego NATO", co umożliwiłoby jej wprowadzenie w państwach NATO.[442] Zadanie to zostało ostatecznie zrealizowane 30 września 2005 roku, kiedy to nie została przerwana procedura milczenia przez żadne państwo członkowskie i System Reagowania Kryzysowego NATO został wprowadzony jako obowiązujący we wszystkich państwach Sojuszu.

10.1.1. System Reagowania Kryzysowego NATO

10.1.1.1. Komponenty Systemu Reagowania Kryzysowego NATO

W założeniu, System Reagowania Kryzysowego NATO może być użyty w każdej fazie kryzysu, lecz z uwagi na szybkość jego zastosowania wydaje się być najbardziej efektywny w początkowym okresie rozwoju kryzysu lub generującym go zdarzeniu. Istotne przy tym jest, aby władze państwowe oraz sojusznicze zostały jak najszybciej powiadomione o pojawieniu się zagrożenia lub zagrożeń, które mogą wpływać na bezpieczeństwo interesów

---

[441] Proces wdrażania systemu reagowania kryzysowego NATO był testowany podczas ćwiczenia CMX-04. Zdobyte wówczas doświadczenia oraz wyciągnięte wnioski pozwoliły na wprowadzenie niewielkich zmian w systemie. W czasie ćwiczenia CMX-05, które odbyło się w styczniu 2005 r., był sprawdzany po raz kolejny.

[442] Francja stała na stanowisku, że reagowaniem kryzysowym powinna się zajmować UE, nie zaś NATO. Grecja ze względu na spór z Turcją o ujęcie w NATO ORBAT greckich jednostek wojskowych stacjonujących na wyspie Limnos. Zgodnie z porozumieniem z 1914 roku wyspa ta powinna być zdemilitaryzowana. W 1957 roku Grecja złamała to porozumienie i ustanowiła tam garnizon wojskowy.

sojuszniczych. Stosowne zawiadomienia umożliwią, bowiem skoordynowaną odpowiedź NATO. Uruchomienie procedur NCRS może nastąpić jako konsekwencja:

- Zarządzenia Rady Północnoatlantyckiej lub Komitetu Planowania Obronnego;[443]
- Prośby jednego z głównych dowódców NATO (np. naczelnego dowódcy Sojuszniczych Sił Zbrojnych NATO w Europie – Supreme Allied Commander Europe – SACEUR) oraz w zakresie uruchomienia środków przeciwko zaskoczeniu – na prośbę dowódców regionalnych (np. dowódcy Sojuszniczych Sił Zbrojnych NATO w Europie Północnej – Allied Forces Northern Europe – AFNORTH);
- Wniosku władz państw-członków Sojuszu albo Komitetu Wojskowego.

Wprowadzenie, a także odwołanie przedsięwzięć NCRS przez dowódców, władze państw Sojuszu albo Komitet Wojskowy musi być zawsze zatwierdzone przez Radę Północnoatlantycką, Komitet Planowania Obronnego lub inny uprawniony organ (np. Polityczną Grupę Koordynacyjną), któremu przekazano takie uprawnienia. Wyjątek stanowi sytuacja, gdy środki przeciw zaskoczeniu lub przeciw agresji są wdrażane przez dowódcę strategicznego. Procedury te zapewniają zachowanie politycznej kontroli nad kierowaniem reagowaniem kryzysowym w całym Sojuszu oraz pozwalają nadzorować i ograniczyć zakres przedsięwzięć podejmowanych w ramach NCRS do tych działań, dla których są one przeznaczone. Ponadto występujący z prośbą (wnioskiem) o zarządzenie procedur NCRS muszą przedstawić odpowiednie uzasadnienia. Decyzja zatwierdzająca jest podejmowana przez Radę Północnoatlantycką, Komitet Planowania Obronnego lub przez inny upoważniony organ (np. Polityczną Grupę Koordynacyjną). Każda decyzja wymaga konsensu, a ponadto uprawnione organy mogą w treści prośby lub wniosku dokonać zmian dotyczących rozmiaru i skali poszczególnych przedsięwzięć lub polegających na wprowadzeniu czy też zniesieniu pewnych ograniczeń. Za ogłoszenie i realizację działań przeciwko zaskoczeniu w ramach przedsięwzięć pogotowia obronnego odpowiedzialni są dowódcy strategiczni. Ogłoszenie działań pogotowia obronnego jest formalną prośbą do władz państw, natomiast dla dowódców regionalnych, a w niektórych wypadkach także dla innych organizacji i agencji NATO, jest poleceniem do podjęcia działań w celu realizacji konkretnego przedsięwzięcia. Prośba do państw o podjęcie działań lub zastosowanie przedsięwzięć ogłaszanych przez dowódców

[443] Decyzję o wprowadzeniu odpowiednich środków może podejmować NAC lub DPC. Zostało to wykorzystane w lutym 2003 r., kiedy Turcja, powołując się na art. 4 Traktatu waszyngtońskiego, wystąpiła o wzmocnienie obrony powietrznej. Na posiedzeniu Rady Północnoatlantyckiej zostało to zawetowane przez Francję, Belgię i Niemcy. Po konsultacjach Niemcy i Belgia zmieniły zdanie, natomiast Francja nie. Wniosek Turcji został przesunięty na posiedzenie Komitetu Planowania Obronnego (Francja, pozostająca jedynie w strukturach politycznych NATO, nie ma swojego przedstawiciela w DPC), gdzie został przyjęty i baterie rakiet Patriot wysłano do Turcji.

strategicznych nie oznacza ich automatycznej realizacji. Władze narodowe muszą dokonać przeglądu proponowanych przedsięwzięć lub działań, aby potwierdzić zasadność ich zastosowania na swoim obszarze oraz określić, które z podległych im jednostek (sił) mogą je wykonać. Dopiero wtedy przesyłają im stosowne rozkazy i dodatkowe, własne, narodowe instrukcje. Ponadto władze narodowe mogą realizować tylko niektóre z proponowanych przez dowódców strategicznych środków lub działań. W takim wypadku muszą jednakże pisemnie (w raporcie implementacyjnym) uzasadnić swoją decyzję. Poszczególne kraje mogą mieć narodowe ograniczenia legislacyjne lub specjalne wewnętrzne uwarunkowania prawne, które będą wpływać na szybkość i stopień wdrażania proponowanych przedsięwzięć. Pomimo tego zakłada się, że po odebraniu wiadomości dotyczącej ogłoszenia realizacji przedsięwzięć NCRS władze narodowe dokonają ich przeglądu i – jeśli jest to możliwe – usuną wszelkie ograniczenia, które mogłyby negatywnie wpłynąć na realizację tych przedsięwzięć lub opóźnić ich wprowadzenie.

Zasadniczym nakazem operacyjnym NCRS jest jego połączenie z Systemem Ostrzegania Wywiadowczego NATO. Informacje NIWS, oparte na narodowych i sojuszniczych ocenach i analitycznych opiniach, mają na celu dostarczenie ostrzeżeń tak szybko, jak jest to możliwe i z jak największą dokładnością. Chociaż system zapewnia zdobywanie i przekazywanie informacji (ostrzeżeń) w szybkim czasie na poziomie strategicznym, to powinien mieć możliwość zastosowania również na szczeblach operacyjno-taktycznych.[444] Ostrzeganie o nieuniknionych atakach na tych szczeblach pozostaje w sferze odpowiedzialności odpowiednich dowódców.[445]

W operacjach, w których uczestniczą siły zbrojne Sojuszu, planowanie operacyjne NATO i System Reagowania Kryzysowego NATO wzajemnie się uzupełniają.[446] Z jednej strony, NCRS będzie dostarczał wytyczne do planowania w procesie zarządzania kryzysowego – od ostrzegania do rozpoczęcia planowania operacyjnego. Jednak z drugiej strony, niektóre elementy NCRS, szczególnie środki reagowania kryzysowego, są narzędziami uzupełniającymi planowanie operacyjne NATO. Militarne środki reagowania kryzysowego są uwzględniane w dokumentach planistycznych (plan operacyjny, plan zapasowy, plan obrony) i podczas planowania operacyjnego są włączone do tych planów.

[444] Na głównym poziomie strategicznym NAC/DPC określa cele strategiczne i stan polityczny do osiągnięcia. Operacje są zarządzane i wykonywane na trzech poziomach: militarno-strategicznym, planowania i prowadzenia działań na szczeblu operacyjnym i taktycznym.

[445] Decyzja Komitetu Wojskowego nr 166 jest podstawowym zbiorem zaleceń dla NIWS w zakresie polityki i spraw operacyjnych oraz stanowi wytyczne dla państw i sztabów wywiadowczych w zakresie problematyki dotyczącej procesów ostrzegania.

[446] MC133/3 System planowania NATO, 28 sierpnia 2000 r.

Podczas gdy poszczególne plany operacyjne są precyzowane, środki reagowania kryzysowego NCRS mogą być równolegle uruchamiane, do czasu, gdy plan zostanie opracowany i zatwierdzony.

Wysoki Komitet Planowania Cywilnego na Wypadek Zagrożeń wspiera wysiłki Rady Północnoatlantyckiej w zarządzaniu kryzysowym. W tym celu SCEPC rozwinął Cywilne Planowanie Kryzysowe (CEP – Civil Emergency Planning), własny system planowania kryzysowego oraz procedury zarządzania kryzysowego. Celem jego działania jest cywilne wsparcie sojuszniczych operacji militarnych prowadzonych zgodnie z art. 5 Traktatu waszyngtońskiego i spoza tego artykułu, wsparcie władz narodowych w sytuacjach kryzysowych oraz ochrona ludności przed bronią masowego rażenia (Weapons of Mass Destruction – WMD).

W związku z powyższym, System Reagowania Kryzysowego NATO obejmuje pięć uzupełniających się komponentów, które nie są związane z żadnymi kolejno po sobie ustalonymi wydarzeniami (przedsięwzięciami). Są to: działania prewencyjne (opcje zapobiegania), środki reagowania kryzysowego, przeciwdziałanie zaskoczeniu, przeciwdziałanie agresji oraz stopnie alarmowe. Wprowadzanie tych komponentów następuje w odpowiednich fazach reagowania kryzysowego[447].

10.1.1.2. Działania prewencyjne

Pierwszy komponent Systemu Reagowania Kryzysowego NATO stanowią działania prewencyjne. Obejmują one obszerny zakres działań, począwszy od dyplomatycznych, ekonomicznych i wojskowych, a skończywszy na opcjach obrony przed terroryzmem. Przykładem jest m.in. wzmocnienie ochrony granic państwowych oraz obiektów o znaczeniu strategicznym i operacyjnym lub nasilenie działalności wywiadowczej. Nie należy przy tym zakładać, że wymienione działania będą stosowane automatycznie, a ich lista jest ostateczna i niezmienna. W założeniu, działania te będą uruchamiane w całości lub wybiórczo, w zależności od rodzaju zagrożenia i rozwoju sytuacji. Ponadto mogą być podejmowane inne działania niż te ujęte w wykazie, a mające charakter prewencyjny. Kompleksowe podejście do zarządzania kryzysowego wymaga wyboru przez Radę Północnoatlantycką stosownych do zagrożenia i okoliczności opcji zapobiegawczych – dyplomatycznych, ekonomicznych lub militarnych – w warunkach ścisłej kontroli politycznej na wszystkich szczeblach.

---

[447] Z. Piątek, *Procedury i przedsięwzięcia systemu reagowania kryzysowego – wydanie drugie poprawione*, AON, Warszawa 2006.

Podczas oceny zagrożenia bądź kryzysu – a także możliwej reakcji społeczności międzynarodowej – w pierwszej kolejności będzie rozważane stosowanie działań dyplomatycznych. Informacje skutkujące podjęciem działań dyplomatycznych mogą być przekazywane zarówno bezpośrednio przez stronę zainteresowaną ich zastosowaniem, jak i przez organizacje międzynarodowe. Takie działania, np. wyrażające poparcie dla zagrożonego państwa lub oferujące pomoc w dążeniu do osiągnięcia pokojowego rozwiązania, mogą być wykorzystywane jako narzędzia do niwelowania wyłaniającego się kryzysu. Możliwy jest także wybór innych działań dyplomatycznych w celu podkreślenia stanowczej reakcji w obliczu pogarszającej się sytuacji kryzysowej, np. wydanie (samodzielnie lub w koordynacji z innymi państwami, w tym na forum odpowiednich organizacji międzynarodowych) oświadczenia. potępiającego stronę konfliktu. Mogą być także rozważane decyzje, co do podjęcia, indywidualnie lub wspólnie, takich działań jak wezwanie ambasadorów na konsultacje. W założeniu, w celu zapewnienia spójnej i skutecznej reakcji inicjatywy dyplomatyczne będą podejmowane równolegle do działań organizacji międzynarodowych. Mogą być także formą wsparcia takich działań.

W Systemie Reagowania Kryzysowego NATO działania dyplomatyczne w sytuacji kryzysowej są jednym z podstawowych instrumentów służących do wywierania na nią wpływu. Mogą im przy tym towarzyszyć działania ekonomiczne państw członkowskich organizacji. W założeniu, działania te:

- leżą w gestii poszczególnych państw i muszą być zgodne z Kartą Narodów Zjednoczonych oraz ze zobowiązaniami wynikającymi z istniejących porozumień międzynarodowych;
- są najbardziej skuteczne, jeśli na ich stosowanie zdecyduje się łącznie kilka państw;
- powinny być rozróżniane na te, których podstawową funkcją jest ostrzeganie oraz wywieranie bezpośredniego wpływu na przepływ dóbr i usług; działania, które mogą mieć skutek natychmiastowy, oraz także te, które są skuteczne w dłuższym okresie
- powinny uwzględnić specyficzne potrzeby poszczególnych państw bezpośrednio zaangażowanych w implementację działań ekonomicznych i mieć świadomość, że w danej sytuacji kryzysowej szerokie względy polityczno-strategiczne mogą przeważyć potrzeby regionalne;

- będą najskuteczniejsze, jeżeli zostaną wymierzone w słabe strony gospodarki państw – „źródeł ryzyka".[448]

Wojskowe działania prewencyjne mogą być szczególnie użyteczne we wczesnych stadiach wyłaniającego się kryzysu. Ze względu na swój szeroki, niewiążący charakter mogą one ułatwić wyrażenie zdecydowania – zarówno przez kraj, jak i jego sojuszników – oraz wzmocnić gotowość wojskową bez odwoływania się do bardziej konkretnych działań operacyjnych. Pozwala to na okazanie determinacji bez elementu prowokacji.

W ramach wojskowego wsparcia dla planowania cywilnego siły zbrojne powinny wspomagać, w miarę potrzeb oraz istniejących uregulowań prawnych, działania mające na celu stworzenie praktycznych mechanizmów współpracy ze strukturami cywilnymi, w szczególności w sytuacji udzielenia wsparcia pomocy humanitarnej realizowanej podczas operacji reagowania kryzysowego.

Specyficznym obszarem są działania prewencyjne prowadzone w ramach obrony przed terroryzmem. Stosowane są wobec państw – „źródeł ryzyka", a niektóre z wymienionych działań prewencyjnych mogą być także stosowane w odniesieniu do grup terrorystycznych. Polega to na zwiększeniu wymiany informacji na temat terroryzmu, prowadzeniu, z udziałem organizacji międzynarodowych i przedstawicieli innych państw, szkoleń związanych z obroną przed terroryzmem, uszczelnieniu granic, przeprowadzaniu kontroli uzbrojenia i doradztwie w zakresie środków służących skutecznej kontroli broni masowego rażenia oraz bezpiecznego usuwania substancji i materiałów związanych z wytwarzaniem BMR.

10.1.1.3. Środki reagowania kryzysowego

Środki reagowania kryzysowego są wstępnie określonymi działaniami, możliwymi do natychmiastowego uzgodnienia i realizacji przez państwa (siły zbrojne) w celu wzmocnienia odstraszającej postawy Sojuszu (państw członkowskich), wzmocnienia gotowości, podwyższenia poziomu ochrony lub zapoczątkowania działań obejmujących wszystkie fazy rozwoju potencjalnego kryzysu. Uwzględniają zagrożenia płynące za strony terroryzmu. Są przeznaczone do przyspieszenia procesu przygotowawczego, włącznie z uruchomieniem sił i zapoczątkowaniem działań, w celu szybkiej reakcji na kryzys, atak lub katastrofę. Wszystkie przedsięwzięcia, z wyjątkiem tych, co, do których wprowadzono ograniczenia (są to działania

[448] Np. kraje udzielające schronienia grupom terrorystycznym, które w ocenie właściwych organizacji międzynarodowych stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego i państw członkowskich NATO lub też w ocenie władz danego kraju stanowią zagrożenie dla jego bezpieczeństwa.

z zastosowaniem broni jądrowej), mogą być stosowane w prowadzonych operacjach reagowania kryzysowego. Odpowiednie przedsięwzięcia muszą być starannie wybrane przez dowódców, stosownie do okoliczności i aktualnej sytuacji.

Każde przedsięwzięcie z zakresu reagowania kryzysowego jest rozpatrywane I uzgadniane z państwami członkowskimi sojuszu. W odpowiedzi na rekomendację dowódców strategicznych państwa członkowskie NATO są zobowiązane przedsięwziąć zalecone wojskowe lub cywilne działania. Niektóre przedsięwzięcia reagowania kryzysowego mogą także sugerować podjęcie działań przez inne organa narodowe lub sojusz. Jednakże wprowadzenie przedsięwzięć reagowania kryzysowego nie zmienia relacji i powiązań dowództw i władz z dowódcami strategicznymi, podległymi dowództwami NATO i szefami agencji NATO. Należy podkreślić, że państwo nie jest zobowiązane do wprowadzania wszystkich proponowanych środków lub działań. Zależy to od sytuacji, narodowych legislacji prawnych, możliwości efektywnego wprowadzenia i wykorzystania środków lub działań oraz obszaru ich zastosowania.

Środki reagowania kryzysowego mogą być zastosowane na obszarze całego w NATO, w rejonie odpowiedzialności dowódcy strategicznego, określonej jego części (podległe dowództwo lub geograficzny obszar, który może obejmować region poza granicami NATO) lub na obszarze, gdzie stacjonują siły zbrojne NATO. Niektóre przedsięwzięcia reagowania kryzysowego będą miały ograniczone znaczenie, jeśli obszar zastosowania będzie zbyt mały. W niektórych wypadkach będzie wymagane zastosowanie przedsięwzięcia reagowania kryzysowego w dowodzonych obszarach lub może w całym NATO, nawet jeżeli rzeczywisty obszar kryzysu jest bardziej ograniczony, oddalony lub też leży poza granicami NATO. W tym celu należy postępować zgodnie z procedurami, tzn. występować z prośbą o zastosowanie danego środka na określonym obszarze.

Część przedsięwzięć reagowania kryzysowego jest przeznaczona do uzupełnienia planowania operacyjnego NATO, które zawiera procedury uruchamiania i rozwinięcia sił. Zastosowanie przedmiotowych środków może powodować zwiększenie gotowości Sojuszu (państwa), włącznie z przygotowaniem, uruchomieniem i rozwinięciem sił zbrojnych (dowództw) w celu rozpoczęcia konkretnych działań wojskowych (np. wzbraniających, minowania morskiego, operacji psychologicznych). Deklarowanie przedsięwzięć reagowania kryzysowego dotyczących gotowości jest związane ze specyficznymi warunkami planowania, a mianowicie z określeniem i przeznaczeniem sił oraz zatwierdzonym przez Radę Północnoatlantycką planem, (jakie siły, do jakiej operacji). Wybrane przedsięwzięcia reagowania kryzysowego są realizowane w ramach Stałego Planu Obronnego (Standing

Defence Plan – SDP; polski skrót – SPO)[449] i ich zastosowanie przez dowódcę strategicznego podczas realizacji planu zostało zatwierdzone wcześniej przez NAC.

Wprowadzenie przedsięwzięć reagowania kryzysowego dotyczących gotowości sił zbrojnych podczas fazy planowania będzie pomocne w skróceniu czasu potrzebnego wojskom na osiągnięcie gotowości do podjęcia działań i rozwinięcie. Przedsięwzięcia reagowania kryzysowego dotyczące gotowości bojowej sił zbrojnych mają szczególne znaczenie podczas niespodziewanego kryzysu, kiedy nie wystąpiły symptomy zagrożenia lub jest ich bardzo mało, a plan operacyjny (Operational Plan – OPLAN) musi być realizowany. Oznacza to, że powinny być one uwzględniane w procesie planowania operacyjnego. Wskazane jest, żeby miało to miejsce na najwyższym poziomie strategicznym (początek oceny polityczno-militarnej). Jeśli przedsięwzięcia te mają mieć prawdziwą wartość, ich zastosowanie musi się odnosić do określonych sił zbrojnych wydzielanych przez dane państwa, które prawdopodobnie będą zaangażowane w operacji. Z reguły wykonywanie tych przedsięwzięć zostanie powierzone Siłom Odpowiedzi NATO (NATO Response Force – NRF; polski skrót – SON). Dopiero po zatwierdzeniu OPLAN-u i wydaniu rozkazu inicjującego (Activation Order – ACTORD) należy wprowadzić środki dotyczące przekazywania dowodzenia.

Decyzja o zastosowaniu danego środka reagowania kryzysowego jest podejmowana przez Radę Północnoatlantycką lub Komitet Planowania Obronnego (lub każdorazowo upoważnioną przez nie Polityczną Grupę Koordynacyjną). Rada Północnoatlantycka, podejmując decyzję zatwierdzającą zastosowanie środka reagowania kryzysowego, będzie rozważała potencjalne zaangażowanie Sojuszu oraz konsekwencje ich wprowadzenia. Wcześniejsze przeniesienie uprawnień do zastosowania określonych przedsięwzięć reagowania kryzysowego może nastąpić w ramach odpowiedniego planu operacyjnego, zatwierdzonego przez Radę Północnoatlantycką.

Przedsięwzięcia reagowania kryzysowego zostały podzielone i zawarte w 19 obszarach tematycznych. Określają one ogólny tryb postępowania w różnych sytuacjach kryzysowych oraz środki, jakie muszą być zastosowane w celu ich deeskalacji. Szczegółowe informacje dotyczące postępowania stosownie do danej sytuacji są zawarte w dyrektywach, instrukcjach i planach operacyjnych. Wyróżniono następujące obszary tematyczne (porównanie obszarów tematycznych NPS i NCRS przedstawia załącznik 2):

[449] SPO – w pełni opracowany plan operacyjny, możliwy do realizacji przez wydzielone dowództwo, które ma przekazane odpowiednie uprawnienia do określonego szczebla dowodzenia. Przeznaczony do przeciwdziałania krótkotrwałemu, potencjalnemu, nieokreślonemu przez art. 5 Traktatu waszyngtońskiego ryzyku zagrożenia bezpieczeństwa.

- **zasoby osobowe** – dotyczą przygotowania i skierowania personelu w celu uzupełnienia wakatów w uzgodnionym etacie czasu „P", który został określony jako niezbędny w sytuacji kryzysowej przez dowództwa lub inne organa krajowe lub agencje NATO;
- **wywiad** – zawiera zestawy przedsięwzięć dotyczących podnoszenia gotowości systemów rozpoznania oraz intensyfikacji działań rozpoznawczych;
- **kontrwywiad i bezpieczeństwo** – obejmuje przedsięwzięcia realizowane w celu zapewnienia kontrwywiadowczej osłony rejonu kryzysu i obszarów bezpośrednio przyległych;
- **ochrona wojsk** – dotyczy przygotowania do wprowadzenia przedsięwzięć zapewniających ochronę i obronę stanów osobowych, obiektów infrastruktury i sprzętu wojskowego umożliwiających zachowanie swobody oraz efektywności działania sił w czasie pokoju, kryzysu i wojny;
- **operacje ogólne** – w ich ramach przewiduje się realizację przedsięwzięć podnoszących gotowość do działań dowództw i centrów operacyjnych oraz stanowisk dowodzenia, w tym wysyłanie narodowych przedstawicieli do właściwych dowództw; ponadto określone są czynności dotyczące nawiązywania współpracy z władzami cywilnymi, uruchamianiem planów operacyjnych, a także zadania w zakresie prowadzenia operacji psychologicznych i intensyfikacji działań rozpoznawczych;
- **operacje lądowe** – zawierają przedsięwzięcia umożliwiające wojskom lądowym przygotowanie do prowadzenia działań, głównie osłonowych, a także operacji blokujących wtargnięcie przeciwnika na obszar kraju;
- **operacje powietrzne** – obejmują przedsięwzięcia związane z funkcjonowaniem służb kierowania ruchem lotniczym, przygotowaniem lotnisk, ochroną sił lotniczych oraz gotowością systemów obrony przeciwlotniczej;
- **operacje morskie** – precyzują zestawy zadań dla marynarki wojennej, w tym związanych z prowadzeniem rozminowania i minowania torów wodnych, ochroną żeglugi, rozpoznaniem morskim, ochroną systemów nawigacji, a także zapewnieniem informacji nawigacyjnej na obszarze objętym kryzysem;
- **operacje psychologiczne** – utrzymywanie zadeklarowanych środków do operacji psychologicznych w gotowości do działania, określanie potrzeb w zakresie tych środków, wspieranie realizacji planów operacji psychologicznych oraz wydzielanie elementów operacji psychologicznych do wsparcia sił zbrojnych;

- **walka elektroniczna** – to przedsięwzięcia z zakresu uruchamiania komórek WE, funkcjonowania środków obrony i przeciwdziałania radioelektronicznego oraz zwiększania możliwości oddziaływania radioelektronicznego;
- **meteorologia/oceanografia/hydrografia** – zapewnienie wsparcia meteorologicznego, oceanograficznego, geograficznego i hydrograficznego odpowiednim centrom lub zespołom kierowniczym lub siłom zbrojnym oraz prowadzenie stałego monitoringu;
- **obrona przed bronią masowego rażenia** – obejmuje przedsięwzięcia dotyczące funkcjonowania systemu ostrzegania, alarmowania i powiadamiania o skażeniach, jego aktywacji oraz podnoszeniu gotowości do działania;
- **logistyka** – obejmuje zestawy przedsięwzięć zapewniających odpowiednie do sytuacji zarządzanie zasobami logistycznymi, uruchamianie organów kierowania logistyką, zapewnienie wsparcia logistycznego siłom zbrojnym Sojuszu, przygotowanie do ewakuacji zasobów logistycznych z obszarów zagrożonych, informowanie o możliwościach określonych linii komunikacyjnych oraz o możliwościach transportowych (w tym również poza granicami kraju), a także przygotowanie ewentualnego zwiększenia możliwości służb medycznych;
- **środki nuklearne** – dotyczą udziału państwa w planowaniu i realizacji przedsięwzięć zapewniających ochronę broni jądrowej oraz możliwości rozmieszczenia środków jej przenoszenia w sytuacji zagrożenia;
- **gotowość sił zbrojnych** – obejmuje przedsięwzięcia związane z narastaniem gotowości do ich użycia i operacyjnym rozwinięciem określonych sił stosownie do rozwoju sytuacji oraz czynności dotyczące przekazywania dowodzenia tymi siłami dowództwom sojuszniczym;
- **systemy łączności i informatyki** – precyzują wymogi w odniesieniu do funkcjonowania systemów łączności stosownie do narastania gotowości wojsk, bezpieczeństwa tych systemów, zwiększania ich możliwości oraz udostępniania częstotliwości cywilnych dla potrzeb wojska;
- **kluczowa infrastruktura i usługi** – przygotowanie do wdrożenia planów ochrony kluczowej cywilnej infrastruktury, instalacji, systemów, służb i środków;
- **ochrona ludności cywilnej** – obejmuje przedsięwzięcia mające na celu zapewnienie minimalnych, akceptowalnych warunków do przetrwania dla ludności cywilnej oraz zapewnienie funkcjonowania organów władzy i administracji państwowej; przedsięwzięcia te będą obejmować m.in.: przygotowanie i wdrażanie (w zależności od sytuacji) planów ochrony ludności i infrastruktury krytycznej, planowanie i utrzymanie

rezerw państwowych oraz realizację przedsięwzięć związanych z uruchomieniem systemu powszechnego ostrzegania i alarmowania, prowadzeniem akcji ratowniczych, ewakuacją ludności cywilnej i zapasów z obszarów zagrożonych kryzysem lub działaniami wojennymi;

- **informowanie publiczne** – obejmuje przedsięwzięcia związane z przygotowaniem służb informacyjnych do działania w sytuacji kryzysowej oraz wyznaczeniem i przeszkoleniem personelu do służb w sojuszniczych centrach informacji prasowej, a także uruchomienie procedur akredytujących przedstawicieli prasowych na obszarach operacji SZ NATO.

Jak wynika z powyższego zestawienia, większość obszarów dotyczy funkcjonowania sfery militarnej państwa i obejmuje przedsięwzięcia podnoszące gotowość do użycia sił zbrojnych i ich komponentów – stosownie do prawdopodobnego rozwoju sytuacji militarnej. Należy jednak zauważyć zdecydowane przewartościowanie poglądów na temat roli tego systemu w sytuacjach kryzysowych. Obecnie w znacznie większym zakresie przewiduje się użycie sił zbrojnych Sojuszu w sytuacjach kryzysów niemilitarnych, stąd tak wiele z wyróżnionych obszarów tematycznych wchodzi także w zakres działalności sfery cywilnej państwa. W celu realizacji zadań i przedsięwzięć wynikających z tych obszarów konieczne jest nawiązanie ścisłej współpracy z właściwymi strukturami cywilnymi.

W fazie planowania szczególnego znaczenia nabiera obszar dotyczący gotowości sił zbrojnych należy, bowiem wypracować decyzję określającą wielkość sił wydzielanych przez nasz kraj do natychmiastowego zaangażowania się w prowadzoną operację. W trybie pilnym powinny również zostać wprowadzone przedsięwzięcia dotyczące przekazania dowodzenia i rozwinięcia sił.

10.1.1.4. Przeciwdziałanie zaskoczeniu

Przeciwdziałanie zaskoczeniu (Counter-Surprise – CS) obejmuje cywilne i wojskowe działania (po otrzymanym ostrzeżeniu o możliwym ataku) w celu zapewnienia bezpieczeństwa i swobody manewru siłom zbrojnym NATO w sytuacji niespodziewanego, nagłego ataku oraz zmniejszenia ewentualnych strat własnych w przypadku agresji. Sytuacje kryzysowe (kryzysy) rozpoczynają się w różny sposób, począwszy od stopniowego ich narastania, a skończywszy na niespodziewanym, gwałtownym rozwoju sytuacji. Element zaskoczenia ma charakter czasowy oraz wynika z zastosowanych przez przeciwnika metod działania. Nie ulega wątpliwości, że obecnie najpoważniejsze zagrożenie stwarza terroryzm. Jedną z charakterystycznych cech działań terrorystycznych jest stosowanie niekonwencjonalnych metod działania.

Obecnie można wyróżnić trzy grupy działań realizowanych z zaskoczenia. Prawdopodobne zagrożenia, których efektem jest zaskoczenie, mogą się przejawiać w formie ataków na terytorium któregoś państwa członkowskiego Sojuszu, wykonanych przez wrogie państwa z wykorzystaniem pocisków balistycznych z konwencjonalnymi lub niekonwencjonalnymi głowicami.

Kolejną grupę zagrożeń stanowią ataki terrorystyczne, przeprowadzone przez organizacje (np. grupy terrorystyczne) lub państwo (państwa) wspierające działania tych grup. Mogą one być realizowane z użyciem tradycyjnych środków bojowych, broni chemicznej, biologicznej, a także nuklearnej i radiologicznej. Do prawdopodobnych celów ataków można zaliczyć siły zbrojne oraz infrastrukturę (telekomunikacyjną, energetyczną, gazowniczą, petrochemiczną, składy i transport), sferę ekonomiczną i finansową, urządzenia użyteczności publicznej, rządowe systemy antykryzysowe, systemy zapewniające ciągłość kierowania państwem, osoby i obiekty o symbolicznym znaczeniu oraz ogólnie całą ludność. Szczególnie podatne na ataki terrorystyczne są przedstawicielstwa i instytucje Polski poza jej terytorium, włącznie z inwestycjami przemysłowymi i ekonomicznymi, a także siłami zbrojnymi stacjonującymi poza granicami kraju.

Ostatnią grupą zagrożeń, które mogą pojawić się z zaskoczenia, są oddziaływania na systemy informatyczne Sojuszu lub państwa członkowskiego Sojuszu. Mogą to być pojedyncze, destrukcyjne, wyrafinowane operacje prowadzone przez wrogie państwo (państwa) lub organizacje terrorystyczne mające na celu obezwładnienie systemu informacyjnego, uszkodzenie jego baz danych lub próby wpłynięcia na przetwarzanie, tworzenie i obieg informacji.

Przedsięwzięcia przeciwko zaskoczeniu obejmują cywilne i wojskowe działania, które muszą być podjęte niezwłocznie w celu zapewnienia bezpieczeństwa siłom zbrojnym Sojuszu (państwa), ludności cywilnej oraz zasadniczej infrastrukturze, zarówno cywilnej jak i wojskowej, w sytuacji ataku lub w przewidywaniu jego nieuchronnego wystąpienia w krótkim czasie. Celem tych przedsięwzięć jest utrzymanie przez siły zbrojne zdolności do efektywnego wypełnienia zadań zapewniających ochronę władz cywilnych i wojskowych, ludności oraz infrastruktury znajdującej się na obszarze kraju, ochronę sił i urządzeń NATO przed niespodziewanym uderzeniem (ograniczenie ich skutków).

W ramach przeciwdziałania zaskoczeniu rozpoczyna się natychmiastowe działania obronne, podejmowane po otrzymanym ostrzeżeniu, odpowiednie dla poszczególnych regionów (obszarów) i do okoliczności. Reakcja na taki atak wymaga wcześniejszego przygotowania stosownych działań (planów) we wszystkich resortach i nie może być polegać

wyłącznie na użyciu środków reagowania kryzysowego, które mogą być wprowadzone w tym czasie. W celu zapewnienia szybkiej reakcji na zagrożenia określone zostały grupy działań, które muszą być zrealizowane. Obejmują one m.in. następujące czynności:

- powiadamianie zapewniające przetrwanie siłom zbrojnym (ostrzeżenie jednostek o zagrożeniu, doprowadzenie jednostek do najwyższego stopnia gotowości i w razie potrzeby dokonanie rozśrodkowania sprzętu, przygotowanie do obrony obiektów, uruchomienie systemu obserwacji skażeń);
- zapewnianie utrzymania zdolności bojowej wojsk (zdolności do prowadzenia walki) poprzez rozwinięcie systemu dowodzenia i wzmocnienie systemu ochrony obiektów.

Kolejną grupę zadań stanowią przedsięwzięcia wykonywane w zależności od posiadanego czasu. Będzie to m.in. wprowadzenie systemu śledzenia i rozpoznania przestrzeni powietrznej, zgodnie z planami, wzmożenie działalności lub wzmocnienie systemu rozpoznania.

Przeciwdziałanie zaskoczeniu opiera się na czterech zasadniczych założeniach:

1. Realizowane jest w krótkim czasie, tzn. do osiągnięcia stabilniej sytuacji i powrotu do normalnego stanu. Zakłada się, że trwają one nie dłużej niż 36 godzin. W sytuacji, gdy oczywiste jest, że zakładany cel nie zostanie szybko osiągnięty, wprowadzane będą środki reagowania kryzysowego lub inne przedsięwzięcia. Wymagać to również może decyzji państwa (lub Rady Północnoatlantyckiej) do zadeklarowania przedsięwzięć w ramach art. 5 Traktatu waszyngtońskiego lub prośby o zastosowanie przedsięwzięć przeciw agresji. Prośby i rekomendacje o zastosowanie odpowiednich środków reagowania kryzysowego lub przedsięwzięć przeciw agresji powinny być przedstawiane tak szybko, jak to jest możliwe, zaraz po deklaracji wprowadzającej przedsięwzięcia przeciw zaskoczeniu.
2. Nie może powodować utrudnień w zakresie realizowanych już środków reagowania kryzysowego.
3. Nie może być utożsamiane z systemem alarmowania i ostrzegania.
4. Nie zastępuje stałych planów obronnych lub planów operacyjnych.

W sytuacji spodziewanego ataku lub po jego wystąpieniu na jedno lub więcej państw członkowskich NATO, gdy podjęte już środki reagowania kryzysowego nie przyniosły oczekiwanych efektów, może być konieczna szybka reakcja ze strony władz narodowych, jak i dowódców NATO. W takich sytuacjach władze narodowe ściśle koordynują wszystkie środki, które są w trakcie wdrażania, z odpowiednimi dowódcami NATO (w razie konieczności również z władzami narodowymi innych państw członkowskich Sojuszu),

bezpośrednio lub poprzez stosowne organy NATO. Wprowadzane narodowe środki powinny być kompatybilne ze środkami zawartymi w „Instrukcji Reagowania Kryzysowego NATO". Dowódcy zaatakowanych lub zagrożonych atakiem narodowych sił zbrojnych prowadzą swoje operacje wspólnie, zgodnie z odpowiednimi planami (stałymi planami obronnymi lub planami operacyjnymi), na bieżąco informując o podjętych środkach Radę Północnoatlantycką, Komitet Planowania Obronnego, władze narodowe innych państw członkowskich Sojuszu, Wysoki Komitet Planowania Cywilnego na Wypadek Zagrożeń i inne władze wojskowe NATO (Komitet Wojskowy, dowództwa strategiczne).

Dowódcy strategiczni lub podlegli im odpowiedni dowódcy są z upoważnieni przez Radę Północnoatlantycką do wprowadzania i odwoływania przedsięwzięć przeciwko zaskoczeniu. Dowódcy Sojuszu są zobowiązani do wprowadzenia tych przedsięwzięć i realizowania siłami zbrojnymi wydzielonymi do NATO stałych planów obronnych zatwierdzonych przez Radę Północnoatlantycką. Z chwilą przejęcia operacyjnego (taktycznego) dowodzenia lub kontroli nad siłami zbrojnymi natychmiast wprowadzają przedsięwzięcia przeciwko zaskoczeniu, zapewniające przetrwanie i ochronę wojsk. W późniejszym okresie wspierają działania władz cywilnych, biorąc udział w zarządzaniu kryzysowym. Operacje są prowadzone przy zwiększonych środkach ochrony wojsk w ramach zatwierdzonego przez Radę Północnoatlantycką planu operacyjnego. Dowódcy na bieżąco informują o swoich działaniach władze narodowe, Radę Północnoatlantycką, Komitet Planowania Obronnego, Komitet Wojskowy i inne zainteresowane dowództwa NATO.

Dowódcy strategiczni (lub upoważnieni podlegli im dowódcy) mogą wprowadzać przedsięwzięcia przeciw zaskoczeniu w całym rejonie odpowiedzialności lub w jego części. Przedsięwzięcia przeciwko zaskoczeniu są realizowane przez siły zbrojne dowodzone przez NATO oraz te siły zbrojne, które przechodzą w podporządkowanie Sojuszu w wyniku sytuacji deklaracji przedsięwzięć przeciw zaskoczeniu lub zostały przydzielone dowódcy strategicznemu w ramach realizacji zatwierdzonego przez Radę Północnoatlantycką stałego planu obronnego.

Na prośbę dowódcy NATO przedsięwzięcia przeciwko zaskoczeniu są realizowane przez władze narodowe w pozostałych siłach zbrojnych i przez odpowiednie organy cywilne. Jeśli narodowy dowódca (lub jego cywilny odpowiednik) zostanie uprzednio upoważniony przez swoje władze do wprowadzenia przedsięwzięć przeciw zaskoczeniu, to po otrzymaniu wiadomości z NATO o ich deklaracji będzie natychmiast je realizował (tylko te, które władze narodowe uznają za stosowne).

Deklaracja odpowiedniego dowódcy NATO dotycząca zastosowania przedsięwzięć przeciwko zaskoczeniu musi być poprzedzona natychmiastową oceną sytuacji oraz oceną polityczno-wojskową dokonaną przez Kwaterę Główną NATO. W razie konieczności Rada Północnoatlantycka lub Komitet Planowania Obronnego mogą zatwierdzić wprowadzenie przedsięwzięć przeciwko zaskoczeniu na innych zagrożonych obszarach. W późniejszym okresie może wystąpić konieczność rozważenia i oceny zastosowania odpowiednich opcji działania lub środków reagowania.

Należy podkreślić, że władze państwa (lub grupy państw) występującego z deklaracją wprowadzającą przedsięwzięcia przeciwko zaskoczeniu oczekują, że zostaną one wprowadzone przez poszczególne kraje, stosownie do występującej na ich obszarze sytuacji. Po otrzymaniu deklaracji państwa rozważają zasadność wprowadzenia odpowiednich środków cywilnych.

Dowódcy strategiczni lub upoważnieni przez nich podlegli dowódcy będą anulować przedsięwzięcia przeciw zaskoczeniu zazwyczaj w ciągu 36 godzin od ich deklaracji. Podległy dowódca nie może anulować realizacji przedsięwzięć przeciw zaskoczeniu w swoim rejonie odpowiedzialności, jeśli jego przełożony je realizuje. Jeżeli ujęte w deklaracji przeciwko zaskoczeniu zdolności obronne są niewystarczające do odparcia nieuchronnego ataku na państwo (państwa członkowskie Sojuszu), siły zbrojne lub ludność cywilną, może zaistnieć konieczność wprowadzenia przez państwo (NATO) przedsięwzięć przeciwko agresji. Deklaracja taka być zgłoszona w bardzo krótkim czasie po zadeklarowaniu przedsięwzięć przeciwko zaskoczeniu. Procedurę uruchamiania srodków reagowania kryzysowego przedstawia załącznik nr 3.

10.1.1.5. Przeciwdziałanie agresji

Przeciwdziałanie agresji (Counter-Aggression – CA) pozwala na płynne i sprawne osiągnięcie przez wojska wymaganej gotowości bojowej i przejście do realizacji stosownego planu. Przeciwdziałanie agresji oznacza przejście z etapu przygotowania i podwyższania gotowości bojowej do etapu realizacji zatwierdzonego planu użycia sił zbrojnych, zgodnie z art. 5 Traktatu waszyngtońskiego, przeciwko wrogim państwom i ich siłom zbrojnym, a także organizacjom, które prowadzą lub aktywnie wspierają agresję przeciw terytorium kraju członkowskiego Sojuszu (wojskom).

Przeciwdziałanie agresji może mieć zastosowanie na całym obszarze Sojuszu, kraju członkowskiego lub na dowolnych obszarach geograficznych, gdzie znajdują się siły zbrojne Sojuszu. Przedsięwzięcia przeciw agresji podlegają wielu ograniczeniom nałożonym przez

Radę Północnoatlantycką i Komitet Planowania Obronnego oraz władze narodowe. Wprowadzenie przedsięwzięć przeciwko agresji daje upoważnienie do uruchomienia stosownych planów obrony terytorium NATO (państwa członkowskiego), włącznie z operacjami ofensywnymi. Ponadto automatycznie zostają zatwierdzone wszystkie pozostałe (konieczne, lecz do tej pory niewprowadzone) przedsięwzięcia reagowania kryzysowego, które powinny być zatwierdzane i wprowadzane oddzielnie, oraz te, które są wyłączone w meldunku zatwierdzającym przeciwdziałanie agresji. W pewnych okolicznościach prawdopodobne jest, że w celu odzyskania terytorium państwa członkowskiego NATO lub ochrony infrastruktury związanej z realizacją zadań, przedsięwzięcia przeciwko agresji będą musiały być wprowadzone natychmiast po przedsięwzięciach przeciw zaskoczeniu. Należy zauważyć, że chociaż oba komponenty systemu reagowania kryzysowego są ściśle z sobą powiązane, to nie jest konieczne wprowadzanie przedsięwzięć przeciwko zaskoczeniu, aby zostało zatwierdzone zastosowanie przedsięwzięć przeciw agresji.

Zapoczątkowanie przeciwdziałania agresji może mieć miejsce w przypadku rekomendacji władz krajowych lub Komitetu Wojskowego, prośby dowódcy strategicznego oraz bezpośredniego zatwierdzenia przez Radę Północnoatlantycką lub Komitet Planowania Obronnego.

Władze narodowe występujące z wnioskiem lub rekomendacją o zatwierdzenie przedsięwzięć przeciw agresji muszą dostarczyć pisemne uzasadnienie zawierające rodzaj i naturę zagrożenia, identyfikację sił zbrojnych państwa, państw lub innych niepaństwowych uczestników, którzy dopuszczają się agresji lub aktywnie wspierają takie wrogie działania przeciwko siłom zbrojnym lub terytorium państwa Sojuszu, zasięg agresji, ocenę możliwości ograniczenia konfliktu na określonym terytorium, implikacje wynikające z opóźnienia wprowadzenia przedsięwzięć przeciwko agresji oraz konsekwencje narzucenia w rejonie operacji innych ograniczeń niż przedstawione we wniosku. Wniosek lub rekomendacja muszą jasno określać, które środki reagowania kryzysowego powinny być zwolnione z procedury zatwierdzania.

Wprowadzenie lub odwołanie przedsięwzięć przeciwko agresji może być zatwierdzane tylko przez Radę Północnoatlantycką lub Komitet Planowania Obronnego. W deklaracji wprowadzającej przedsięwzięcia przeciwko agresji Rada Północnoatlantycka lub Komitet Planowania Obronnego podają wytyczne zawierające informacje nieuwzględnione w zatwierdzonych planach, a mianowicie:

- agresorzy – państwa, siły zbrojne i organizacje, które dokonują agresji (lub ją aktywnie wspierają) przeciw terytorium lub siłom zbrojnym państwa i przeciwko którym Sojusz

może prowadzić operacje. Udzielane będą także odpowiednie wytyczne w zakresie możliwości przekraczania granic państwa przez siły zbrojne państw członkowskich NATO;

- wstępne planowanie – przed zadeklarowaniem przedsięwzięć przeciw agresji musi być zatwierdzony stały plan obronny lub plan operacyjny;
- przedsięwzięcia reagowania kryzysowego – będą wydawane wytyczne w zakresie środków reagowania kryzysowego, które powinny być wyłączone z deklaracji. Zarówno te przedsięwzięcia, które nie zostały wyłączone, jak i te, które nie były jeszcze wprowadzone przed zatwierdzeniem przedsięwzięć przeciw agresji mogą być zalecane przez władze narodowe (dowódcę strategicznego) jako niezbędne. Wprowadza się je zgodnie z obowiązującymi procedurami;
- wprowadzenie przedsięwzięć przeciw agresji – w zależności od możliwości oraz panującej sytuacji władze narodowe wprowadzają przedsięwzięcia przeciw agresji;
- ograniczenia – władze narodowe będą wskazywały na wszelkie ograniczenia, które zamierzają nałożyć na działania prowadzone w ramach przeciw agresji.

Zważywszy na implikacje operacyjne przedsięwzięć przeciw agresji, zgoda władz narodowych na ich zastosowanie nie powinna być odraczana lub opóźniana. Deklaracja jest przy tym formalną prośbą skierowaną do państw o wprowadzenie przedsięwzięć przeciw agresji. Dowódca strategiczny może deklarować tylko te przedsięwzięcia, które zostały zatwierdzone przez Radę Północnoatlantycką lub Komitet Planowania Obronnego. Przedsięwzięcia przeciw agresji powinny być deklarowane równocześnie lub natychmiast po spełnieniu kryteriów ich zastosowania określonych i zatwierdzonych przez Radę Północnoatlantycką lub Komitet Planowania Obronnego.

Formalne wypowiedzenie wojny nie jest wymagane przez prawo międzynarodowe i za każdą taką deklarację odpowiedzialność ponosi dane państwo. Sprawy te regulują procedury konstytucyjne poszczególnych państw.

Państwa członkowskie NATO i dowódcy regionalni Sojuszu nie informują o wprowadzeniu przedsięwzięć przeciwko agresji. Jednakże meldunek implementacyjny jest wymagany dla tych przedsięwzięć reagowania kryzysowego, które są wprowadzane przez dowódcę strategicznego w momencie zatwierdzenia przedsięwzięć przeciwko agresji.

W przypadku uzgodnionego zawieszenia ognia Rada Północnoatlantycka lub Komitet Planowania Obronnego wydaje dowódcy strategicznemu stosowne wytyczne do wykonania niezbędnych przedsięwzięć. Niemniej jednak zawieszenie ognia nie oznacza natychmiastowego i automatycznego anulowania przedsięwzięć przeciwko agresji.

Dowódca strategiczny może odwołać tylko te przedsięwzięcia przeciw agresji, które zatwierdziła Rada Północnoatlantycka lub Komitet Planowania Obronnego. Decyzja o zatwierdzeniu anulowania zazwyczaj będzie podejmowana w sytuacji, gdy zostanie osiągnięty efekt zawarty w uzgodnionych planach. Prośby dowódcy strategicznego i rekomendacje państw członkowskich lub Komitetu Wojskowego oraz zatwierdzenie lub wskazówki Rady Północnoatlantyckiej albo Komitetu Planowania Obronnego dotyczące anulowania przedsięwzięć przeciw agresji muszą precyzyjnie określać stopień gotowości sił zbrojnych po wycofaniu przedsięwzięć reagowania kryzysowego oraz wskazać te przedsięwzięcia reagowania kryzysowego, które zostają utrzymane. Uzycie poszczególnych komponentów NCRS przedstawia załącznik

Deklaracja przedsięwzięć przeciwdziałania agresji i określenie agresorów nie zmienia statusu ograniczeń nałożonych na dowódcę strategicznego w zatwierdzonych planach dla sił zbrojnych będących pod dowództwem NATO. Ograniczenia takie zmniejszają ilość reakcji wojskowych sił zbrojnych NATO, co pozwala na uniknięcie niepożądanej eskalacji. Ograniczenia te pozostają aktualne dotąd, aż nie zostaną jednoznacznie zniesione. Państwa członkowskie zostają poinformowane o ich zniesieniu.

10.1.1.6. Stopnie alarmowe

Ostatnim elementem systemu reagowania kryzysowego NATO są stopnie alarmowe, które identyfikują stan zagrożenia oraz przewidywane użycie sił i środków.[450] Nowy system wykorzystuje dotychczasowe rozwiązania NPS-u. Zmiany polegają na ujednoliceniu terminologii i skodyfikowaniu zestawu środków stosowanych w kolejnych stopniach alarmowych.

Komponent ten ujednolica i definiuje stopnie alarmowe w NATO w zakresie przeciwdziałania aktom terroru i sabotażu w państwach członkowskich Sojuszu. W poszczególnych stopniach alarmowych uruchamia się przedsięwzięcia mające na celu wzmocnienie systemu ochrony i obrony oraz niedopuszczenie do penetracji ważnych obiektów państwowych i obiektów użyteczności publicznej. Mogą być one wprowadzane przez władze krajowe zgodnie z krajowymi uregulowaniami prawnymi lub przez dowódców NATO.

---

[450] Angielski termin „Security Alert States" powinno się tłumaczyć jako „stany alarmowe". Jednak ze względu na konieczność ujednolicenia nazewnictwa z opracowanymi przez Departament Polityki Obronnej „Procedurami i przedsięwzięciami narodowego systemu reagowania kryzysowego" używa się terminu „stopnie alarmowe".

Zasady wprowadzania poszczególnych stanów alarmowych reguluje dokument serii CM z 27 czerwca 2002 r.[451], w którym określono politykę Sojuszu w zakresie przedsięwzięć antyterrorystycznych[452] oraz antysabotażowych[453] dla cywilnych i wojskowych agend NATO oraz sił stacjonujących na terytorium państw członkowskich, jak również dla sił i obiektów (zasobów[454]) NATO rozmieszczonych poza terytorium państw członkowskich (operacje spoza art. 5). Sprecyzowano także obowiązki państwa gospodarza, Biura ds. Bezpieczeństwa NATO, cywilnych i wojskowych agend NATO wewnątrz terytorium Sojuszu, jak również obowiązki państwa gospodarza niebędącego członkiem NATO, dowódców NATO, sił zbrojnych poszczególnych państw uczestniczących w operacji oraz agend cywilnych NATO w sytuacji, kiedy siły i instalacje (zasoby) NATO są rozmieszczone poza terytorium państw członkowskich.

Stopień *ALPHA* wprowadza się w sytuacji ogólnego zagrożenia możliwością ataku terrorystycznego, którego rodzaj i zasięg są nieprzewidywalne. Realizowane przedsięwzięcia mają na celu m.in. zachowanie nieufności w stosunku do osób postronnych, ograniczenie dostępu do planów ewakuacji zabezpieczenia i ochrony obiektów oraz ich uaktualnienie. Jest ogłaszany jako generalne ostrzeżenie o możliwości działalności terrorystycznej, gdy jej charakter i zasięg nie są możliwe do przewidzenia oraz gdy okoliczności nie upoważniają do pełnego wprowadzenia środków zawartych w wyższych stanach alarmowych. Zakres realizacji przedsięwzięć w ramach wprowadzenia stopnia alarmowego ALPHA przedstawia załącznik 5. Mogą być też wprowadzone wybrane środki ze stopnia alarmowego BRAVO (np. „Dyskretna ochrona sił i instalacji"), ogłoszone w połączeniu z tym stopniem alarmowym.

Z kolei stopień alarmowy *BRAVO* jest wprowadzany, gdy zwiększa się prawdopodobieństwo zagrożeń terrorystycznych, chociaż konkretny cel nie jest jeszcze określony. Obejmuje przedsięwzięcia zmierzające m.in. do zwiększenia dyspozycyjności osób odpowiedzialnych za wprowadzanie planów przeciw sabotażom i atakom terrorystycznym lub wzmożenia kontroli ważnych obiektów. Zakres realizacji przedsięwzięć w ramach wprowadzenia stopnia alarmowego BRAVO przedstawia załącznik 6. Z tym stopniem alarmowym mogą być ogłoszone przedsięwzięcia reagowania kryzysowego: „Dyskretna

[451] Crisis Managment 2002/22-REV1

[452] Antyterroryzm – przedsięwzięcia stosowane do zapobiegania, odstraszania i reagowania na terroryzm w celu zmniejszenia wrażliwości ludzi i zasobów na ataki terrorystyczne (AAP-6 Słownik terminów i definicji NATO, BWSN, Warszawa 2001).

[453] Antysabotaż – akcja mająca na celu wykrycie i przeciwdziałanie sabotażowi (tamże).

[454] Zasoby NATO są to urządzenia, struktury, wyposażenie oraz inne środki.

ochrona sił i instalacji" (CBA) lub „Wprowadzenie planów w celu ochrony sił i instalacji" (CBB).

Stopień *CHARLIE* oznacza realizację przedsięwzięć w sytuacji prawdopodobnego ataku terrorystycznego lub sabotażu. Są to m.in.: ochrona kluczowych obiektów, wzmocnienie wart i punktów kontroli pojazdów. Ten stopień ma zastosowanie podczas pojawienia się incydentów lub otrzymania przez wywiad danych wskazujących, że możliwe są w najbliższej przyszłości niektóre formy akcji terrorystycznej lub sabotażowej. Zakres realizacji przedsięwzięć w ramach wprowadzenia stopnia alarmowego CHARLIE przedstawia załącznik 7. W tym stopniu alarmowym powinny być ogłoszone przedsięwzięcia reagowania kryzysowego: „Dyskretna ochrona sił i instalacji" lub „Wprowadzenie planów w celu ochrony sił i instalacji".

Środki stopnia alarmowego *DELTA* wprowadza się, gdy doszło do ataku terrorystycznego lub, gdy wywiad został poinformowany, że akcja terrorystyczna jest prawdopodobna. Te środki mają natychmiastowe zastosowanie w miejscu ataku terrorystycznego lub akcji sabotażowej oraz kiedy wywiad został poinformowany, że akcja terrorystyczna lub sabotażowa przeciwko określonym obiektom jest prawdopodobna. Zwyczajowo ten stopień alarmu jest ogłaszany jako miejscowe (lokalne) ostrzeżenie. Zakres realizacji przedsięwzięć w ramach wprowadzenia stopnia alarmowego DELTA przedstawia załącznik 8.

Ogłoszenie stopni alarmowych oraz wprowadzanie środków może być zalecane przez dowódcę strategicznego. Stopień alarmowy może być przy tym rozszerzony na terytoria geograficzne uważane za ryzykowne. Informacje otrzymywane nieformalnie powinny być potwierdzane, jeżeli to jest konieczne, we władzach bezpieczeństwa państwa gospodarza celem autoryzacji.

Stopnie alarmowe mają klauzulę „jawne" i można je wprowadzać przy użyciu jawnych linii telefonicznych i w formacie wiadomości jawnych (np. „Wprowadzić stopień alarmowy CHARLIE"). Pozwala to na szybkie przekazanie podstawowej informacji, po której zostaje podana szczegółowa wiadomość o klauzuli tajności zależnej od rodzaju zawartych w niej informacji (np. ze względu na konieczność ochrony źródła informacji).

10.2. Narodowy System Pogotowia Kryzysowego jako krajowy odpowiednik Systemu Reagowania Kryzysowego NATO

Warunkiem właściwej realizacji zadań w ramach sojuszniczego systemu obronnego, w tym reagowania na wszelkiego rodzaju zagrożenia kryzysowe, jest posiadanie narodowego

systemu zarządzania kryzysowego, kompatybilnego z Systemem Reagowania Kryzysowego NATO. Zgodnie z założeniami system taki powinien zawierać zestaw przedsięwzięć podwyższania gotowości obronnej państwa, w tym podwyższania gotowości bojowej sił zbrojnych, w celu przygotowania do rozpoczęcia działań wojennych oraz przedsięwzięć z zakresu przeciwdziałania atakom terrorystycznym (także z użyciem broni chemicznej i atakom na sieci informatyczne). Za pomocą tego systemu, w razie pojawienia się zagrożenia, powinny być uruchamiane plany operacyjne na czas kryzysu i wojny, przygotowane w poszczególnych resortach, województwach i Siłach Zbrojnych RP.

W polskim systemie prawnym nie określono definicji zarządzania kryzysowego oraz zasad funkcjonowania narodowego systemu zarządzania kryzysowego. Dorobek legislacyjny w tym zakresie ogranicza się do ustaw i rozporządzeń regulujących funkcjonowanie administracji publicznej w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności oraz w stanach nadzwyczajnych.

W kraju zarządzanie sytuacjami kryzysowymi leży w kompetencjach wielu instytucji i organów państwowych i terenowych. Najwyższymi organami w zakresie zarządzania kryzysowego na szczeblu państwa są prezydent RP, Rada Ministrów i prezes Rady Ministrów.

Zadania w zakresie rozwiązywania sytuacji kryzysowych na szczeblu rządu realizuje Zespół do Spraw Kryzysowych, którego przewodniczącym jest minister spraw wewnętrznych i administracji, a jego obsługę zapewnia resort spraw wewnętrznych i administracji[455]. Zespół ten jest doraźnie zwoływanym organem opiniodawczo-doradczym prezesa Rady Ministrów.

Ponadto przy Radzie Ministrów i prezesie Rady Ministrów występują inne organy opiniodawczo-doradcze, właściwe w zakresie szeroko rozumianego bezpieczeństwa (Stały Komitet Rady Ministrów, Zespół ds. Wymiany Informacji, Międzyresortowe Centrum ds. Zwalczania Przestępczości Zorganizowanej i Międzynarodowego Terroryzmu), a ich zakresy zadaniowe są do siebie zbliżone lub w pewnych przypadkach nawet identyczne.

Jednocześnie w resortach oraz na wszystkich poziomach administracji państwowej i samorządowej istnieją stałe lub doraźnie powoływane organa (podsystemy) zarządzania kryzysowego.

Nadane Radzie Ministrów oraz prezesowi Rady Ministrów prerogatywy wynikające z Konstytucji RP, ustaw o stanach nadzwyczajnych oraz innych ustaw jednoznacznie wskazują na potrzebę posiadania przez Radę Ministrów i prezesa Rady Ministrów organu

---

[455] *Zarządzenie nr 6 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2002 r. w sprawie Zespołu do Spraw Kryzysowych* (niepublikowane).

wykonawczego właściwego w zakresie reagowania kryzysowego, tj. analizy zjawisk kryzysowych, przygotowania wariantów decyzji oraz koordynacji ich implementacji. Organ ten powinien pełnić rolę nadrzędną w stosunku do podsystemów kryzysowych różnych resortów i instytucji centralnych państwa oraz wszelkiego rodzaju służb, systemów ratowniczych i inspekcji o charakterze ogólnokrajowym. W celu zapewnienia dyrektorowi tego organu wykonawczego Rady Ministrów szerokiego zakresu uprawnień w sytuacjach kryzysowych wskazane jest, żeby posiadał on rangę dyrektora departamentu, a nawet wicepremiera.

Obecny brak takiego organu doprowadził do powstania luki, którą doraźnie starają się wypełnić poszczególne resorty czy też centra dowodzenia systemów ratowniczych (takim jaskrawym przykładem jest Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności Państwowej Straży Pożarnej, natomiast innym przykładem jest Zespół do Spraw Działań w Sytuacjach Kryzysowych w Energetyce[456]). Sytuacja taka stwarza niebezpieczeństwo przejęcia przez systemy ratownicze konstytucyjnych i ustawowych kompetencji poszczególnych członków Rady Ministrów.

Powyższe rozwiązania zapewniają w miarę efektywne reagowanie jedynie na zagrożenia pozamilitarne, związane głównie z reagowaniem na klęski żywiołowe i awarie techniczne. Marginalnie natomiast są traktowane zagrożenia polityczno-militarne, będące zasadniczym obszarem Systemu Reagowania Kryzysowego NATO.

Prace nad Narodowym System Pogotowia Obronnego miały doprowadzić do jego kompatybilności z Systemem Pogotowia NATO (obecnie z Systemem Reagowania Kryzysowego NATO).

Pomimo relatywnie niewielkich przeszkód w dostosowaniu systemu gotowości bojowej wojsk do wymogów systemu NCRS (poprzednio NPS), występują istotne trudności w zakresie zapewnienia poprawnego funkcjonowania wszystkich ogniw uruchamianych w ramach systemu reagowania, a więc skorelowania harmonijnej realizacji zadań na rzecz sił zbrojnych przez sferę cywilną. Należy ocenić, że problemy te wynikają głównie z jednej przyczyny – braku zrozumienia szerokiego spektrum zagrożeń kryzysowych, co prowadzi do błędnego przekonania, że sytuacje kryzysowe to przede wszystkim powodzie i pożary.

Problemy dotyczą głównie następujących zadań wynikających z przedsięwzięć NCRS:

---

[456] *Zarządzenie nr 71 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 maja 2006 r. w sprawie Zespołu do Spraw Działań w Sytuacjach Kryzysowych w Energetyce.*

- realizacji przeglądu wymagań w zakresie współpracy cywilno-wojskowej z władzami cywilnymi w rejonie kryzysu;
- wyznaczania osób do zespołów łącznikowych z władzami cywilnymi w rejonie kryzysu;
- rezygnacji z udzielania zezwoleń dyplomatycznych w celu przyspieszenia ruchu wojsk przez terytoria państw członkowskich;
- przygotowania do kierowania służbami informacji o sytuacji powietrznej;
- przekazania do wykorzystania przez siły zbrojne zakresów częstotliwości pozawojskowych;
- zwiększenia możliwości służby medycznej;
- ewakuacji statków handlowych z portów;
- planowania i przygotowania wsparcia meteorologicznego dla wyznaczonych centrów i sił NATO;
- przeglądu środków i ustaleń w celu hydrograficznego wsparcia sił NATO;
- ustalenia rządowej kontroli zasobów strategicznych;
- działania narodowej organizacji obrony cywilnej.

Dla zapewnienia właściwego współdziałania sfery militarnej i cywilnej w procesie podnoszenia gotowości do realizacji zadań i procedur wynikających z Systemu Reagowania Kryzysowego NATO niezbędne było, bądź też jest nadal, ustanowienie lub nowelizacja aktów prawnych regulujących problematykę związaną z militaryzacją w państwie, strukturą systemu obronności państwa, obowiązkiem wojskowym, reagowaniem kryzysowym oraz zadaniami organów i podmiotów gospodarczych w dziedzinie obronności

Ponadto dla SZ RP ważne były nowe uregulowania dotyczące kompetencji innych resortów, w szczególności MSWiA, związane z obroną cywilną, antyterroryzmem oraz gotowością cywilną i zarządzaniem kryzysowym.

Warunkiem niezbędnym dla funkcjonowania państwa w sytuacjach zagrożenia kryzysem – zarówno polityczno-militarnym, jak i niemilitarnym – jest utworzenie jednego, centralnego ośrodka kierującego działalnością wszystkich resortów i służb.

W świetle konieczności zachowania nadrzędnej roli sił zbrojnych w przeciwstawianiu się skutkom sytuacji kryzysowych o charakterze militarnym rozważana była możliwość ewentualnego przyjęcia jednego z modelowych rozwiązań stosowanych w innych państwach Sojuszu (np. czeskiego), w którym wszystkie resorty zobligowane są do realizacji zadań na rzecz sił zbrojnych, chyba że podejmie się inne stosowne do sytuacji decyzje (kwestia ta nie została uregulowana do chwili obecnej).

Zadania określone w założeniach albo już zostały wykonane, albo są nadal w trakcie realizacji[457]. Duże opóźnienia wynikają z potrzeby dostosowania systemu prawnego naszego państwa w zakresie udziału sił zbrojnych w sytuacjach kryzysowych. Szczególnie długotrwały jest proces legislacyjny. Prace nad „Ustawą o klęsce żywiołowej", „Ustawą o stanie wyjątkowym", „Ustawą o stanie wojennym i kompetencjach Naczelnego Dowódcy i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej" zakończyły się w 2002 r., natomiast większość rozporządzeń wynikających z tych ustaw wydano dopiero w 2004 r.[458]

Prace związane ze zmianą „Ustawy o ochronie granicy państwowej" i „Ustawy o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium" oraz aktów wykonawczych do niej, tzn. „Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przeciwdziałania zagrożeniom aktami terrorystycznymi z powietrza" i „Rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie warunków wykonywania lotów w przestrzeni powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej przez obce wojskowe statki powietrzne" – zakończono dopiero w 2004 r. Rozporządzenia wynikające ze zmienionej „Ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej"[459] także są opóźnione. Rozporządzenie określające stany gotowości obronnej państwa zostało ogłoszone dopiero 21 września 2004 r.[460]

---

[457] Część przedsięwzięć jest związana z wprowadzeniem do uzbrojenia nowego sprzętu i wymaga znacznych nakładów finansowych.

[458] Aktami prawnymi określającymi zasady użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP w stanach nadzwyczajnych są:

1) w stanie klęski żywiołowej:

a) *Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej* (DzU nr 62, poz. 558, z późn. zm.);

b) *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu* (DzU nr 41, poz. 347);

2) w stanie wyjątkowym:

a) *Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym* (DzU nr 113, poz. 985, z późn. zm.);

b) *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wyjątkowego* (DzU nr 89, poz. 821);

3) w stanie wojennym:

a) *Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej* (DzU nr 156, poz. 1301);

b) *Rozporządzenie Ministrów Infrastruktury i Obrony Narodowej z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie zasad oraz trybu przekazywania Ministrowi Obrony Narodowej funkcji wynikających ze zwierzchnictwa w polskiej przestrzeni powietrznej na czas wojny, stanu wojennego lub stanu wyjątkowego* (DzU nr 122, poz. 1272);

c) *Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 30 sierpnia 2004 r. w sprawie zajmowania lub rekwirowania środków transportu na potrzeby obronne państwa w czasie stanu wojennego* (DzU nr 200, poz. 2055).

[459] DzU z 2002 r., nr 21 poz. 205 z późn. zm.

[460] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa (DzU z 2004 r., nr 219, poz. 2218).

Dużo sprawniej przebiegało wprowadzenie tych zmian dotyczących sił zbrojnych, które nie wymagały uregulowań prawnych. Ustalenia dla sił zbrojnych zawarte w „Instrukcji Systemu Pogotowia NATO" zostały ujęte w dwóch załącznikach, normujących funkcjonowanie tego systemu w SZ RP. Zastąpiły one dotychczasowy załącznik nr 3 „Zestawienie zasadniczych przedsięwzięć realizowanych w procesie osiągania WSGB". Załączniki te zostały wprowadzone rozkazem szefa SG WP. Na mocy tego rozkazu wprowadzono także stosowną nowelizację zapisów w „Instrukcji o gotowości bojowej wojsk"[461].

W nowych załącznikach zawarto tylko zasadnicze przedsięwzięcia i procedury, które w całości lub w części dotyczą wszystkich jednostek wojskowych[462]. Stąd też wynikła konieczność uszczegółowienia zapisów stosownie do potrzeb i specyfiki funkcjonowania poszczególnych rodzajów sił zbrojnych oraz rodzajów wojsk i służb. W dowództwach odpowiednich szczebli organizacyjnych niezbędne było również dokonanie analizy poszczególnych zapisów i uściślenie właściwej im problematyki przez wydanie dokumentów rozkazodawczych.

Na podstawie tych dokumentów oraz rozkazów właściwych przełożonych w jednostkach wojskowych znowelizowano dokumentację planistyczną w zakresie gotowości bojowej poprzez opracowanie harmonogramów szczegółowych przedsięwzięć stosownie do szczebla organizacyjnego i rodzaju wykonywanych zadań. Uwzględnienie w systemie gotowości bojowej Sił Zbrojnych RP, na wszystkich szczeblach dowodzenia, procedur, przedsięwzięć i środków Systemu Pogotowia NATO pozwala na ich szybsze i efektywniejsze użycie w sytuacji wystąpienia jakiegokolwiek zagrożenia. Umożliwia to także wykorzystanie tylko niezbędnej ilości sił i środków – adekwatnie do powstałego zagrożenia, w odpowiednim miejscu i czasie. Funkcjonowanie Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego (polskiego odpowiednika NCRS) w ramach Systemu Reagowania Kryzysowego NATO nie jest w pełni właściwe ze względu na ograniczoną zdolność do odbioru i terminowego wdrażania wprowadzanych przez Sojusz odpowiednich sygnałów reagowania kryzysowego.

Obecnie możliwość bezpośredniego odbioru tego typu sygnałów ma jedynie resort obrony narodowej oraz w ograniczonym zakresie Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

---

[461] Zmiany wprowadzono Rozkazem Szefa SG WP nr Pf 2/Sztab z dnia 4 stycznia 2001 roku w sprawie zmian w „Instrukcji o gotowości bojowej wojsk" wynikających z wdrożenia do systemu gotowości bojowej SZ RP procedur Systemu Pogotowia NATO.

[462] Z perspektywy czasu można ocenić, że było to niewłaściwe. Doszło do pomieszania ograniczeń czasu „P", zawartych dotychczas w załączniku nr 3, z sygnałami Systemu Pogotowia NATO. Błędnym rozwiązaniem było również przesłanie sygnałów zawartych w załączniku do jednostek wojskowych. Podczas prowadzonych kontroli zdarzały się sytuacje, że jednostka wojskowa w swoim „Planie osiągania wyższych stanów gotowości bojowej" dokonywała dyslokowania środków nuklearnych.

Dystrybucja sygnałów do innych resortów, w tym szczególnie do MSWiA[463], powoduje z reguły wydłużony czas reakcji naszego kraju w tym zakresie. Stwarza to sytuację, w której Rada Ministrów i prezes Rady Ministrów oraz prezydent RP wyłączeni są z bezpośredniego udziału w sojuszniczym systemie reagowania kryzysowego i zmuszeni do włączania się w ten system za pośrednictwem resortowych podsystemów reagowania kryzysowego.

W związku z wprowadzeniem Systemu Reagowania Kryzysowego NATO w Ministerstwie Obrony Narodowej zintensyfikowano prace mające na celu utworzenie jednego systemu, w ramach którego będzie możliwe zarządzanie we wszystkich sytuacjach kryzysowych – zarówno militarnych, jak i niemilitarnych. Pracami tymi kierował Departament Polityki Obronnej, a efektem prac była propozycja utworzenia Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego (NSPK), przeznaczonego do zapewnienia ogólnej gotowości potencjału wojskowo-cywilnego kraju w celu skutecznego przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym, włącznie z gotowością do prowadzenia działań wojennych. Jest to powielenie Systemu Reagowania Kryzysowego NATO, tylko że na skalę krajową, co umożliwiłoby realizację naszych zobowiązań sojuszniczych w ramach obrony kolektywnej.

Narodowy System Pogotowia Kryzysowego, podobnie jak NCRS, obejmuje pięć zasadniczych komponentów, w tym opcje zapobiegania, środki reagowania kryzysowego, przeciwdziałanie zaskoczeniu, przeciwdziałanie agresji i stopnie alarmowe.

Przedsięwzięcia dotyczące podnoszenia gotowości bojowej zostały zawarte w 19 obszarach, podobnie jak w NCRS. Rozwiązanie takie wynika z faktu, że należy zapewnić pełną kompatybilność systemu krajowego z sojuszniczym.

Zaangażowanie poszczególnych resortów[464], służb i straży w obszary tematyczne Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego przedstawia się następująco:[465]

– **zasoby osobowe** – Władze Rzeczypospolitej Polskiej[466], minister Obrony Narodowej, minister właściwy ds. zagranicznych, minister właściwy ds. wewnętrznych, komendant główny Policji, komendant główny Straży Granicznej, komendant główny Państwowej Straży Pożarnej;

---

[463] Sygnał z Ministerstwa Spraw Zagranicznych jest przesyłany do Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a stamtąd dopiero do MSWiA.

[464] Opisano działy administracji rządowej.

[465] Analiza na podstawie „Wykazu procedur i przedsięwzięć Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego" przygotowanego przez Departament Polityki Obronnej w sierpniu 2004 r.

[466] Pod pojęciem Władze Rzeczypospolitej Polskiej należy rozumieć władzę wykonawczą – prezydenta RP oraz Radę Ministrów z prezesem RM.

– **wywiad** – Władze Rzeczypospolitej Polskiej, minister Obrony Narodowej, minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, szef Agencji Wywiadu;

– **kontrwywiad**[467] – Władze Rzeczypospolitej Polskiej, minister Obrony Narodowej, szef Agencji Wywiadu, szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, minister właściwy ds. wewnętrznych, komendant główny Policji, komendant główny Straży Granicznej, szef Biura Ochrony Rządu;

– **ochrona wojsk** – Władze Rzeczypospolitej Polskiej, minister Obrony Narodowej;

– **operacje ogólne** – Władze Rzeczypospolitej Polskiej, minister Obrony Narodowej, minister właściwy ds. wewnętrznych, komendant główny Policji, komendant główny Straży Granicznej;

– **operacje lądowe** – Władze Rzeczypospolitej Polskiej, minister Obrony Narodowej;

– **operacje powietrzne** – Władze Rzeczypospolitej Polskiej, minister Obrony Narodowej, minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego;

– **operacje morskie** – Władze Rzeczypospolitej Polskiej, minister Obrony Narodowej;

– **operacje psychologiczne** – Władze Rzeczypospolitej Polskiej, minister Obrony Narodowej;

– **walka elektroniczna** – Władze Rzeczypospolitej Polskiej, minister Obrony Narodowej;

– **meteorologia/oceanografia/hydrografia** – Władze Rzeczypospolitej Polskiej, minister Obrony Narodowej;

– **obrona przed bronią masowego rażenia** – Władze Rzeczypospolitej Polskiej, prezes Rady Ministrów, minister Obrony Narodowej, minister właściwy ds. zagranicznych, minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, minister właściwy ds. wewnętrznych, minister właściwy ds. transportu, minister właściwy ds. łączności, komendant główny Policji, komendant główny Straży Granicznej, komendant główny Państwowej Straży Pożarnej, szef Obrony Cywilnej Kraju;

– **logistyka** – Władze Rzeczypospolitej Polskiej, minister Obrony Narodowej, minister właściwy ds. zagranicznych, minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, minister właściwy ds. wewnętrznych, minister właściwy ds. transportu,,

[467] W NCRS obszar ten rozumiany jest jako kontrwywiad i bezpieczeństwo.

komendant główny Straży Granicznej, komendant główny Państwowej Straży Pożarnej, szef Obrony Cywilnej Kraju;

– **środki nuklearne** – Władze Rzeczypospolitej Polskiej;

– **gotowość sił zbrojnych** – Władze Rzeczypospolitej Polskiej, minister Obrony Narodowej;

– **systemy łączności i informatyki** – Władze Rzeczypospolitej Polskiej, prezes Rady Ministrów, minister Obrony Narodowej, minister właściwy ds. zagranicznych, minister właściwy ds. wewnętrznych, minister właściwy ds. łączności, szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, szef Obrony Cywilnej Kraju;

– **kluczowa infrastruktura i usługi** – Władze Rzeczypospolitej Polskiej, minister Obrony Narodowej, minister właściwy ds. gospodarki morskiej, minister właściwy ds. transportu, minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, minister właściwy ds. wewnętrznych, szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, komendant główny Policji;

– **ochrona ludności cywilnej** – Władze Rzeczypospolitej Polskiej, prezes Rady Ministrów, minister Obrony Narodowej, minister właściwy ds. zagranicznych, minister właściwy ds. gospodarki morskiej, minister właściwy ds. transportu, minister właściwy ds. wewnętrznych, komendant główny Policji, komendant główny Straży Granicznej, szef Biura Ochrony Rządu;

– **informowanie publiczne** – Władze Rzeczypospolitej Polskiej, minister Obrony Narodowej, minister właściwy ds. zagranicznych, szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, minister właściwy ds. wewnętrznych, szef Obrony Cywilnej Kraju.

Należy zauważyć, że źródłem decyzji dotyczących zmiany stanów gotowości obronnej są organa władzy państwowej. To one prowadzą ciągłą ocenę sytuacji politycznej, militarnej oraz zagrożeń klęskami żywiołowymi. W razie powstania sytuacji innej niż normalna oceniają ją i podejmują decyzje w celu przeciwdziałania ewentualnym skutkom, określając rodzaj powstałego kryzysu (militarny lub niemilitarny). Kwestią wymagającą pilnego uregulowania jest utworzenie ponadresortowego zespołu zajmującego się koordynacją działań poszczególnych resortów i służb w sytuacjach zagrożeń. Na podstawie paragrafu 12 ust. 1–3 „Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej”[468] oraz „Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz

[468] DzU nr 62, poz. 558, z późn. zm.

Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania" [469] została wydana „Decyzja nr 112 ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 29 września 2004 r. w sprawie powołania składu Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej".

Wyżej wymieniony zespół został powołany i funkcjonuje, jednak w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego nie ma on żadnych uprawnień. W takim wypadku konieczne jest powołanie kolejnego zespołu, zgodnie z zapisami „Ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym". Należy podkreślić, że odrębny zespół należy także powołać w wypadku wprowadzenia stanu wojennego. Warto się więc zastanowić, czy takie sztuczne tworzenie wielu zespołów czemuś konkretnemu służy, czy tylko powoduje chaos organizacyjny i kompetencyjny oraz pozwala uniknąć odpowiedzialności za podejmowane decyzje.

Wprowadzenie „Ustawy o zarządzaniu kryzysowym" zmierza do zmniejszenia zamieszania dotyczącego działalności organów administracji rządowej i samorządowej w sytuacjach kryzysowych. W art. 3 projektu tej ustawy przewiduje się, że „Rada Ministrów sprawuje zarządzanie kryzysowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz odpowiada za realizację zadań w tym zakresie wynikających z umów międzynarodowych, którymi Rzeczypospolita jest związana". Z tego zapisu wynika jednoznacznie, że powołany na podstawie tej ustawy zespół będzie odpowiadał za realizację zadań w ramach Systemu Reagowania Kryzysowego NATO. Dzięki utworzeniu na podstawie tej ustawy Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, podlegającego bezpośrednio prezesowi Rady Ministrów, powstanie ośrodek na szczeblu państwa, który będzie się zajmował koordynacją działalności poszczególnych resortów, związaną z szeroko rozumianym zarządzaniem w sytuacjach kryzysowych, zarówno podczas kryzysów polityczno-militarnych, jak i niemilitarnych.

W projekcie „Ustawy o zarządzaniu kryzysowym" znacznie została ograniczona rola prezydenta, co wydaje się rozwiązaniem nietrafnym, bowiem na mocy obowiązującego prawa to właśnie prezydent ma uprawnienia do zarządzenia mobilizacji Sił Zbrojnych RP. Zmiany w rządzie spowodowane wyborami spowodowały zaniechanie prac nad wprowadzeniem ww. ustawy na obrady Sejmu, została ona jednak przekazana nowemu rządowi w pakiecie ustaw najbardziej istotnych do wprowadzenia.

Wdrożenie Systemu Reagowania Kryzysowego NATO powoduje konieczność dostosowania systemu obronnego państwa, a w tym gotowości bojowej SZ RP do nowych

[469] DzU nr 215, poz. 1818, z późn. zm.

rozwiązań. Zmiany w systemie gotowości bojowej wynikają ze zmiany charakteru sił zbrojnych NATO[470], ukierunkowanych na:

– ekspedycyjność;

– możliwość prowadzenia długotrwałych operacji w całym spektrum konfliktu;

– przewagę technologiczną w zakresie:

- rozpoznania,

- systemów wymiany informacji,

- broni precyzyjnego rażenia,

– ciągłość wsparcia logistycznego;

– zdolność do adaptacji struktur do zmieniającej się sytuacji operacyjnej;

– interoperacyjność z siłami zbrojnymi innych państw;

– współpracę z władzami cywilnymi, organizacjami międzynarodowymi i pozarządowymi;

– możliwości realizacji zadań specjalistycznych.

Skutkowało to wprowadzeniem nowych standardów dla sił zbrojnych NATO i znalazło odzwierciedlenie w Siłach Zbrojnych RP poprzez wprowadzenie nowych dokumentów z zakresu gotowości bojowej i mobilizacyjnej[471]

Po katastrofie budowlanej w Chorzowie zostały uruchomione ponownie prace nad „Ustawą o zarządzaniu kryzysowym". Znowelizowany projekt pojawił się w lutym 2006 roku[472] i należy go określić jako właściwy i odpowiadający sytuacjom w przypadku wystąpienia zagrożeń militarnych jak i niemilitarnych, przewidując jednocześnie utworzenie Rządowego Centrum Bezpieczeństwa jako jednostki organizacyjnej podległej Prezesowi Rady Ministrów. Jednocześnie są nowelizowane zasady funkcjonowania i skład wydziałów zarządzania kryzysowego na szczeblach niższych. Przyjęte zasady należy uznać za właściwe, uwzględnić by jednak należało udział szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w składzie wojewódzkiego sztabu kryzysowego. Stworzenie podstaw prawnych jest niezbędne w celu

---

[470] Zmiana charakteru sił zbrojnych NATO została zapoczątkowana wydaniem 16 lipca 2003 r. *Tymczasowych standardów dla Wojsk Lądowych NATO.*

[471] Były to:

- Dyrektywa Szefa Sztabu Generalnego WP o gotowości bojowej i mobilizacyjnej SZ RP z 21.02.05 (sygn. Szt. Gen. wew. 13/7/2005.;
- Instrukcja o gotowości bojowej wojsk (Szt.Gen.1581/2005);
- Wzory dokumentów gotowości bojowej (Szt. Gen.1582/2005);
- Instrukcja mobilizacyjna Sił Zbrojnych RP (Szt.Gen.1583/2005);
- Wzory dokumentów do instrukcji mobilizacyjnej Sił Zbrojnych RP (Szt. Gen. 1584/2005).
- Zestawienia zasadniczych przedsięwzięć realizowanych przez SZ RP w ramach Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego (Szt. Gen. 1589/2006)

[472] Ustawa *o* zarządzaniu *kryzysowym* – projekt przesłany do Sztabu Generalnego Wojska Polskiego 08. 02. 2006 r.

wdrożenie Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego w pełni kompatybilnego z systemem sojuszniczym. Podstawę funkcjonowania NSPK na terenie naszego kraju powinna stanowić „Instrukcja Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego".

Docelowe rozwiązania systemowe muszą zmierzać do zbudowania zintegrowanego systemu kierowania bezpieczeństwem państwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny, co w znacznym stopniu umożliwi przyjęcie projektu „Ustawy o zarządzaniu kryzysowym". Należy we wszystkich resortach opracować odpowiednie plany lub procedury postępowania wynikające z realizacji zadań związanych z uczestnictwem naszego państwa w Systemie Reagowania Kryzysowego NATO. Większość z nich jest już przygotowana w poszczególnych resortach, w całości lub fragmentarycznie, i należy tylko dokonać weryfikacji sposobów ich uruchomienia.

Należy zdawać sobie jednocześnie sprawę, że uczestnictwo w NCRS wiąże się z dużymi zobowiązaniami naszego państwa wobec sojuszników, a szczególnie obciążone są tymi zadaniami siły zbrojne.

Rozdział 11.

Postulowany model systemu reagowania kryzysowego w Polsce

Rozwój w teorii i praktyce zarządzania kryzysowego w Polsce związany jest z działaniami, które powinny zapewnić powszechność, wszechstronność i elastyczność systemu. Dokonać tego można bazując na istniejących strukturach organizacyjnych i rozwiązaniach prawnych poddając je modyfikacji. Zabieg ten nie dokonuje zasadniczych zmian w sposób rewolucyjny, lecz ewolucyjny – poprzez przekształcenia istniejącego stanu rzeczy.

11.1. Merytoryczne podstawy projektowania systemu reagowania kryzysowego

W oparciu o przeprowadzone badania, których wyniki zostały zawarte w poprzednich rozdziałach można stwierdzić:

- Zarządzanie kryzysowe w Polsce znajduje się w zaawansowanej fazie rozwoju;
- Rozwój zarządzania kryzysowego w Polsce nie jest wynikiem koncepcji działania państwa, lecz procesem żywiołowym, często kreowanym pod wpływem okoliczności;
- Ostateczny kształt systemu zarządzania kryzysowego powinien zawierać zarówno komponenty militarne jak i pozamilitarne, połączone wzajemnymi relacjami i wspólnymi celami działania;
- System reagowania kryzysowego w Polsce składać się będzie zarówno z komponentów narodowych jak i ponad narodowych,

W przeprowadzonych badaniach wskazano na rolę i miejsce teorii i praktyki związanej z zarządzaniem kryzysowym w innych państwach, jak i organizacjach międzynarodowych – przede wszystkim Sojuszu Północnoatlantyckiego. Na tym tle sformułowano wymóg wieloaspektowego podejścia do problematyki zarządzania kryzysowego.

W rezultacie przeprowadzonych badań naukowych dokonano konstatacji, iż jedynie podejście interdyscyplinarne - z zastosowaniem wielu teorii i podejść naukowych - jest najbardziej adekwatnym w odniesieniu do opisywanego obszaru wiedzy. W kontekście wymogu interdyscyplinarnego podejścia do zarządzania kryzysowego uznano, iż brak centralnego ośrodka w skali państwa (ukierunkowanego sensu stricte na zarządzanie bezpieczeństwem, w tym kryzysowe), będącego bezpośrednim zapleczem prezesa Rady

Ministrów, posiadającego kompetencje do uruchamiania sił i środków w skali państwa czyni obecny system reagowania kryzysowego reaktywnym nie zaś aktywnym. Jest to istotna przeszkoda w skutecznym zapewnianiu bezpieczeństwa Polski, jej bytu i rozwoju w zmiennych, turbulentnych uwarunkowaniach rzeczywistości społecznej.

Istotą koncepcji systemu zarządzania kryzysowego opartego na zasadach powszechności, wszechstronności i elastyczności będzie:

- Przyjęcie jednolitej koncepcji organizacji struktur władzy państwowej oraz ich działania w zakresie zarządzania kryzysowego w relacji Prezes Rady Ministrów – Prezydent;
- Przyjęcia jednolitej koncepcji organizacji struktur władzy państwowej oraz ich działania w zakresie zarządzania kryzysowego na szczeblu Prezesa Rady Ministrów;
- Zaaplikowania przyjętych rozwiązań do militarnych i pozamilitarnych komponentów systemu reagowania kryzysowego w Polsce.

Na tym tle, związki organizacyjne między poszczególnymi składowymi systemu zarządzania kryzysowego, można scharakteryzować jako strukturalno – funkcjonalne, wynikające z potrzeb. Dokonując ich typologii można wyodrębnić związki między: a) organami władzy wykonawczej (Prezydent – Prezes Rady Ministrów); b) organami władzy wykonawczej i ustawodawczej (Prezydent – Prezes Rady Ministrów – Sejm).

W związku z powyższym, istniejący obecnie system reagowania kryzysowego w Polsce wymaga:

- nowego sposobu organizacji w na szczeblu władz państwa;
- nowego charakteru związków organizacyjnych między strukturami biorącymi udział w zarządzaniu kryzysowym (MON, MSWiA, MSZ, pozostałe);
- nowej formuły zarządzania wyrażonej poprzez konsolidację działań na szczeblu państwa w ramach projektowanego Rządowego Centrum Bezpieczeństwa;

walorem zastosowania nowego, a zarazem kompleksowego podejścia do organizacji systemu reagowania kryzysowego w Polsce byłaby możliwość większego wykorzystania zasobów (szczególnie wiedzy, generowanej m.in. dzięki przeglądowi strategicznemu), a tym samym usprawnienie działalności państwa w sferze bezpieczeństwa, jego mechanizmów w ramach istniejących uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych.

Nadane Radzie Ministrów oraz prezesowi Rady Ministrów prerogatywy wynikające z Konstytucji RP, ustaw o stanach nadzwyczajnych oraz innych ustaw jednoznacznie wskazują na potrzebę posiadania przez Radę Ministrów i prezesa Rady Ministrów organu wykonawczego właściwego w zakresie reagowania kryzysowego, tj. analizy zjawisk kryzysowych, przygotowania wariantów decyzji oraz koordynacji ich implementacji. Organ

ten powinien pełnić rolę nadrzędną w stosunku do podsystemów kryzysowych różnych resortów i instytucji centralnych państwa oraz wszelkiego rodzaju służb, systemów ratowniczych i inspekcji o charakterze ogólnokrajowym. W celu zapewnienia kierownikowi tego organu wykonawczego Rady Ministrów szerokiego zakresu uprawnień w sytuacjach kryzysowych wskazane jest, żeby posiadał on rangę podsekretarza stanu, a nawet sekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

W związku z powyższym, postulowany model systemu reagowania kryzysowego w Polsce powinien zawierać następujące komponenty:

1. Stały element konsultacji prowadzonych w sposób permanentny między przedstawicielami Prezydenta oraz Rady Ministrów, z prezesem włącznie w ramach Rady Gabinetowej. Organ ten powinien znaleźć swoje zaplecze w Biurze Bezpieczeństwa Narodowego. BBN mógłby przy tym prowadzić merytoryczną obsługę Rady Gabinetowej w oparciu o np. komisje (1) bezpieczeństwa wewnętrznego; (2) bezpieczeństwa militarnego; (3) bezpieczeństwa społecznego: (4) bezpieczeństwa w sferze ekonomicznej i socjalnej; (5) bezpieczeństwa informacyjnego; (6) bezpieczeństwa ekologicznego; (7) bezpieczeństwa energetycznego; (8) planowania strategicznego (9) zarządzania bezpieczeństwem (w tym zarządzania kryzysowego). Na tym tle istotną funkcję doradczą spełniałaby Rada Bezpieczeństwa Narodowego tworząca niezależne grono eksperckie w zakresie szeroko rozumianej problematyki bezpieczeństwa.
2. Stałe, działające permanentnie Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, którego dyrektorem powinien być podsekretarz bądź sekretarz stanu. Osoba ta powinna posiadać delegowane przez prezesa Rady Ministrów uprawnienia do podejmowania działań w zakresie zarządzania kryzysowego. O skali tych działań mogłyby przesądzać stopnie powiadamiania kryzysowego (alarmowe), np. w zakresie pierwszego i drugiego stopnia angażowałby on wszystkie siły i środki państwa zgodnie z potrzebami jedynie powiadamiając o tym premiera. W przypadku narastania kryzysu oraz konieczności uruchomiania wyższych stopni powiadamiania kryzysowego bezpośrednie kierowanie zarządzaniem kryzysowym przejmowałby prezes Rady Ministrów. Postulowane rozwiązanie zakłada przy tym, że w ramach Rządowego Centrum Bezpieczeństwa znajdowaliby się przedstawiciele poszczególnych resortów, którzy uruchamialiby podległe im siły i środki na polecenie dyrektora centrum. Zgodnie z założeniem ustawy o zarządzaniu kryzysowym Rządowe Centrum Bezpieczeństwa stanowiłoby zaplecze, a zarazem organ wykonawczy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

Opisane powyżej rozwiązanie pozwoliłoby zapewnić: a) funkcjonalność organizacji (państwa); b) wykorzystania istniejących zasobów; c) racjonalność działania. Ponadto, postulowany model spełniałby podwójną funkcję: zapewniania gotowości państwa w czasie pokoju na wszelkiego rodzaju kryzysy oraz przejścia na struktury kierowania obroną narodową w przypadku wystąpienia takiej konieczności.

11.2. Organizacja zarządzania kryzysowego, jako elementu zarządzania bezpieczeństwem narodowym, na poziomie nadrzędnym

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej daje istotne wskazówki, co do struktury systemu kierowania państwem, regulując podstawy ustrojowe władzy w Polsce i jednocześnie definiując je w ujęciu dynamicznym, lecz tylko związanym z możliwymi zmianami stanu prawnego w państwie[473]. Ujęcie dynamiczne nie wypełnia jednak potrzeb państwa wynikających z niemal żywiołowego tempa zmian w sferze zagrożeń. Normalny model kierowania obroną państwa i zarządzania w sytuacji kryzysowej sprawia na pierwszy rzut oka wrażenie klarownego. Regulacji prawnej umykają (lub są trudne do ujęcia) zjawiska dynamiczne. Dynamika procesów żywiołowych powoduje, że przypisanie kompetencji sztywnym strukturom nie wystarcza do rozwiązania problemu. Konstytucja RP nie rozwiązała wszystkich problemów w tym zakresie, i trudno od niej tego oczekiwać, inne zaś akty rangi ustawowej są daleko w tyle za rzeczywistymi potrzebami[474].

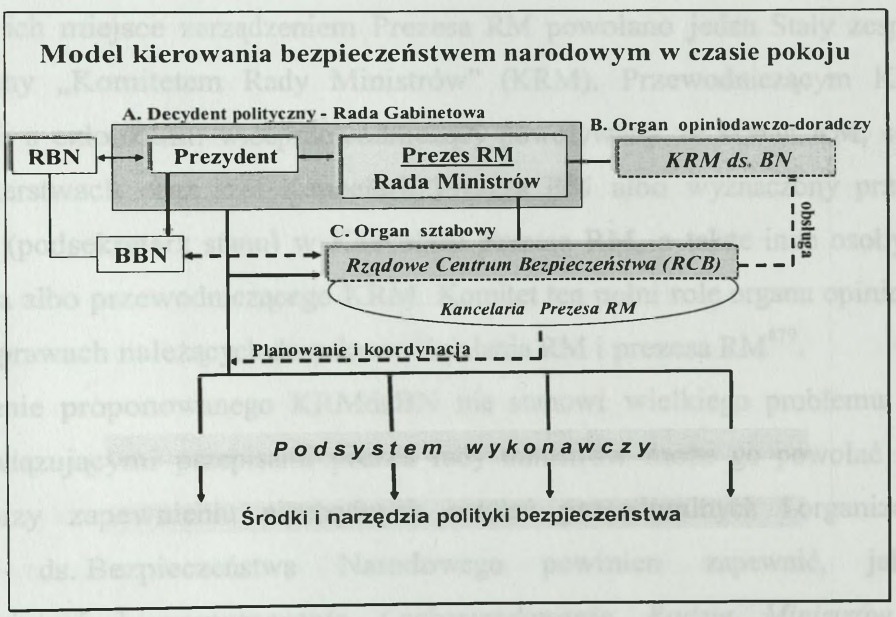
Postanowienia ustawy zasadniczej oraz szeregu innych ustaw, po niezbędnych korektach, pozwalają na zbudowanie zoptymalizowanego i najbardziej realnego modelu kierowania, w czasie normalnym, kryzysu (o różnym charakterze, stopniu powagi i intensywności), który znalazłby swoje potwierdzenie w rzeczywistym wymiarze.

Z punktu widzenia problematyki zarządzania kryzysowego, która stanowi ważną dziedzinę zarządzania bezpieczeństwem narodowym, warto zwrócić szczególną uwagę na strukturę kierowania bezpieczeństwem narodowym. Dorobek naukowy, jak i doświadczenia praktyczne pozwalają na zbudowanie takiego modelu, który odpowiada m.in. następującym wymaganiom: zapewnienie sprawnego funkcjonowanie organów władzy i administracji we wszystkich stanach i okolicznościach funkcjonowania państwa, wraz z dokonywaniem dynamicznych zmian organizacyjnych; uwzględnienie wszystkich wyzwań i zagrożeń

[473] W wyniku pojawienia się szczególnych zagrożeń, gdy zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające.
[474] Zob. S. Koziej, *Improwizacja nie wystarczy,* „Polska Zbrojna" październik 2001, nr 44, s. 3.

bezpieczeństwa narodowego; umożliwienie zastosowania złożonej gamy środków i narzędzi polityki bezpieczeństwa; koordynację działań państwa (głównie dyplomatycznych, ekonomicznych, militarnych i specjalnych) ze szczebla najwyższych organów władzy wykonawczej, w wymiarze narodowym, natowskim (NATO) i unijnym (UE); monitoring i wczesne ostrzeganie o zagrożeniach; przepływ i dystrybucję informacji; analizę i syntetyczną ocenę stanu bezpieczeństwa narodowego we wszystkich jego aspektach.

Postulowany kierowania bezpieczeństwem narodowym w czasie pokoju, w obecnych uwarunkowaniach i przy niezbędnych usprawnieniach, opiera się na wyróżnieniu: *nadrzędnego poziomu politycznego*, którego rolę pełni Rada Gabinetowa; *nadrzędnego poziomu wykonawczego*: prezydent oraz rada ministrów; *nadrzędnego poziomu informacyjnego, w tym opiniodawczo-doraczego* (jego rolę pełniłby nieistniejący obecnie *Komitet Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego – KRMdsBN*[475], *z premierem na czele)*; *nadrzędnego poziomu sztabowego – Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB)*[476], który wbrew pozorom w Polsce również nie istnieje (rysunek 21).



Źródło: opracowanie W. Kitler

Rys 21 Model kierowania bezpieczeństwem narodowym w czasie pokoju.

stanowi forum współdziałania prezydenta RP oraz rady ministrów. Współdziałanie owych organów opiera się na dobrej woli stron, gdyż konstytucja nie precyzuje podziału kompetencji

[475] W rządowym projekcie ustawy o zarządzaniu kryzysowym, z 2006 r., proponuje się utworzenie Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego .

[476] Tak jak w rządowym projekcie ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

miedzy nimi, ani też nie wskazuje procedur wykonania wspólnych uzgodnień na forum RG – powinno to stanowić jeden z problemów do rozstrzygnięcia w nieistniejącej nadal ustawie o bezpieczeństwie narodowym, lub innym akcie rangi ustawy[477]. Mimo to znaczenie RG nie podlega dyskusji, jest bowiem instytucją integrującą dwa ośrodki władzy politycznej w Polsce, i najwyższej wykonawczej zarazem, w jeden organizm formułujący rozstrzygnięcia polityczne o losach państwa i narodu w sytuacjach szczególnych zagrożeń.

Rada Gabinetowa nie posiada uprawnień władczych, co sprawia, że istnieje potrzeba ustawowego doprecyzowania roli organów na nadrzędnym poziomie wykonawczym. W obecnym stanie prawnym role te pełnią prezydent RP oraz rada ministrów. Każdy z tych organów ma wyraźnie określone kompetencje konstytucyjne, lecz ich doprecyzowanie na mocy ustawy jest wręcz pilną koniecznością.

Szczególną rolę pełnią komitety rady ministrów, do października 2001 r. były takie dwa działające w obszarze bezpieczeństwa narodowego: Komitet Spraw Obronnych RM (KSORM) oraz Komitet Rady Ministrów ds. Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych (KRMdsZwSK)[478]. W październiku 2001 roku Rada Ministrów zlikwidowała powyższe komitety, a na ich miejsce zarządzeniem Prezesa RM powołano jeden Stały zespół Rady Ministrów zwany „Komitetem Rady Ministrów" (KRM). Przewodniczącym KRM jest wiceprezes RM, a członkami: wiceprzewodniczący powoływany ze składu RM, sekretarze stanu w ministerstwach oraz szef Kancelarii Prezesa RM albo wyznaczony przez niego sekretarz stanu (podsekretarz stanu) w Kancelarii Prezesa RM, a także inne osoby według decyzji premiera albo przewodniczącego KRM. Komitet ten pełni rolę organu opiniodawczo-doradczego w sprawach należących do zakresu działania RM i prezesa RM[479].

Utworzenie proponowanego KRMdsBN nie stanowi wielkiego problemu, bowiem zgodnie z obowiązującymi przepisami prezes rady ministrów może go powołać na mocy zarządzenia, przy zapewnieniu niezbędnych ustaleń proceduralnych i organizacyjnych. Komitet RM ds. Bezpieczeństwa Narodowego powinien zapewnić, jak pisze Stanisław Koziej: „[...] *rozpatrywanie i rekomendowanie Radzie Ministrów całości*

---

[477] S. Koziej proponował, by regulacje dotyczące kierowania znalazły się w oddzielnej ustawie o *zintegrowanym kierowaniu bezpieczeństwem narodowym (reagowaniu kryzysowym i obroną państwa),* S. Koziej, *Improwizacja nie wystarczy...* s. 3.

[478] Ujmując szeroko zagadnienia bezpieczeństwa narodowego, można by stwierdzić, że także Komitet Ekonomiczny RM oraz Komitet Społeczno-Polityczny funkcjonujące do października 2001 roku podejmowały wiele problemów z zakresu bezpieczeństwa w obszarach zdefiniowanych ich nazwą.

[479] Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 października 2001 r. *w sprawie utworzenia Stałego Zespołu Rady Ministrów,* MP z 2001 r., nr 38, poz. 623.

problemów bezpieczeństwa narodowego o skali państwowej (polityki zagranicznej, obronności, bezpieczeństwa wewnętrznego)[480].

Jednym z efektów rozporządzenia tworzącego ów komitet powinno być powołanie stosownego organu sztabowego obsługującego jego prace oraz prace rady ministrów w zakresie bezpieczeństwa narodowego. Dostrzegając trudną sytuację w tej materii, którą krótko można by określić jako pozbawienie rady ministrów i premiera szans na wypełnienie ról w zakresie bezpieczeństwa narodowego, a także wzorując się na polskiej tradycji oraz rozwiązaniach innych państw proponuje się powołanie takiego organu sztabowego (analityczno-planistycznego), tak jak w stosownym projekcie ustawy, o nazwie *Rządowe Centrum Bezpieczeństwa*.

W chwili obecnej można przyjąć, że organ sztabowy ds. bezpieczeństwa narodowego realizowałby m.in. następujące zadania: przygotowywanie projektów koncepcji, planów i programów strategicznych w zakresie bezpieczeństwa narodowego[481]; obsługa prac KRMdsBN; zapewnienie premierowi i RM merytorycznej obsługi ich odpowiedzialności w zakresie bezpieczeństwa narodowego; koordynacja, w imieniu premiera, przedsięwzięć obrony narodowej, zapewnienie przystąpienia rady ministrów i KRMdsBN do pracy w sytuacjach kryzysowych i w czasie konfliktu zbrojnego; koordynacja przedsięwzięć o charakterze międzyministerialnym; analiza i ocena warunków bezpieczeństwa i zagrożeń interesów państwa; czuwanie nad zagadnieniami bezpieczeństwa gospodarczego, technologicznego, informacyjnego itd.; koordynacja zadań wywiadu (?), porozumień międzynarodowych i prac legislacyjnych w zakresie bezpieczeństwa.

Scharakteryzowano powyżej funkcjonowanie podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym w czasie pokoju, a ściślej w normalnych warunkach funkcjonowania państwa. Istnieje jednak potrzeba zdefiniowania tegoż podsystemu w warunkach kryzysowych oraz wojennych.

Kryzysowe funkcjonowanie podsystemu kierowania powinno stworzyć warunki do podjęcia przez państwo działań w obliczu zaistniałej sytuacji kryzysowej i samego kryzysu, gdyby do niego doszło, a także, – gdy trzeba – przejścia do form organizacyjnych kierowania w razie konfliktu zbrojnego, na potrzeby kierowania obroną państwa.

W zasadzie, na nadrzędnym poziomie kierowania nie powinno dochodzić do istotnych zmian organizacyjnych, poza faktem „kryzysowego" charakteru prac Rady Gabinetowej,

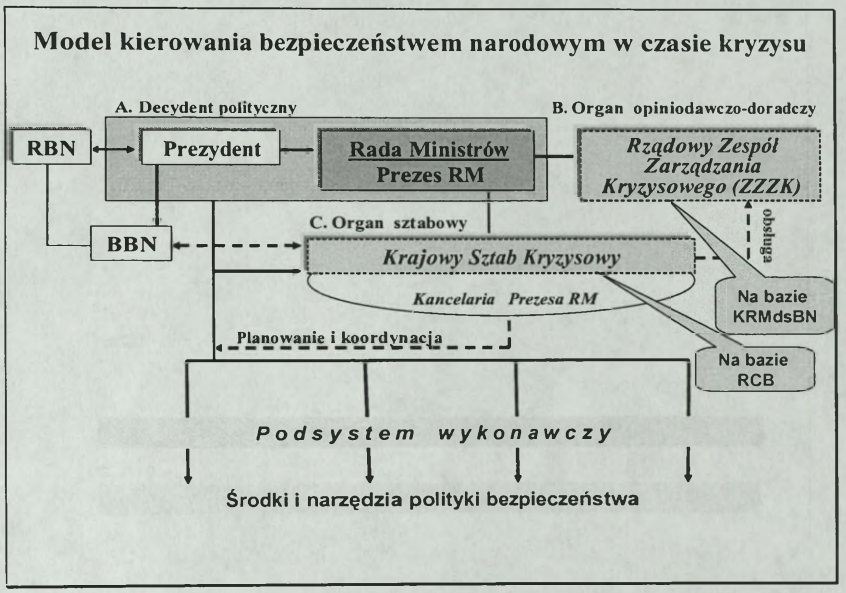
---

[480] S. Koziej, *Improwizacja nie wystarczy...* s. 4.
[481] Zob., tamże, s. 4.

prezydenta RP oraz rady ministrów, a także stworzenia organizacyjnych warunków pracy KRMdsBN oraz sztabu kryzysowego, powstałego na bazie Rządowego Centrum Bezpieczeństwa

Pewne zmiany powinny nastąpić w funkcjonowaniu KRMdsBN, który w czasie kryzysu mógłby funkcjonować pod nazwą *Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego (ZZZK)*, którego skład byłby taki sam, jak KRMdsBN lub nieco zmodyfikowany.

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa przy radzie ministrów, realizując swoje dotychczasowe sztabowe zadania, powinno zapewnić analizę i ocenę sytuacji państwa w zaistniałej sytuacji oraz wsparcie merytoryczne decyzji politycznych w zakresie bezpieczeństwa narodowego poprzez rozwinięcie Krajowego Sztabu Kryzysowego (KSK) (rysunek 22).



Źródło: opracowanie W. Kitler

Rys 22 Model kierowania bezpieczeństwem narodowym w czasie kryzysu.

Szczególnego znaczenia nabierają rozwiązania na czas konfliktu zbrojnego (głównie w skali wojny), w który Polska byłaby bezpośrednio zaangażowana. Warunki i okoliczności, jakie występują w takim okresie funkcjonowania państwa, wymagają zapewnienia niezakłóconej i w pełni dyspozycyjnej aktywności organów odpowiedzialnych za losy państwa i narodu, a także jak najdalej idącego uproszczenia zasad, procedur i form organizacyjnych kierowania państwem.

W razie konfliktu zbrojnego nie zmieniałaby się sytuacja Rady Gabinetowej, wzrosłaby ranga prezydenta RP, lecz pojawiłaby się konieczność doprecyzowania składu i charakteru działalności rady ministrów, jej komitetu (KRMdsBN – przyp. W.K.) oraz organu sztabowego. Niezmienna sytuacja Rady Gabinetowej nie oznacza jednak, że nie mogłyby się pojawić nowe wartości w jej funkcjonowaniu. Z czego to wynika? Źródłem przewartościowań byłyby zmiany, jaki by zaszły w składzie rady ministrów. Organ ten mógłby się przekształcić w Gabinet Wojenny[482], którego skład mógłby być odpowiednikiem pokojowego składu KRMdsBN (Rządowego zespołu Zarządzania Kryzysowego). Zmiany te mógłby nastąpić tuż przed lub wraz z ogłoszeniem stanu wojennego, gdyby były przewidziane w stosownych przepisach prawa państwowego. Odbywałoby się to na mocy rozporządzenia prezydenta RP o wprowadzeniu stanu wojennego, lub innego z wydawanych przez ten organ rozporządzeń[483] lub postanowień sejmu albo prezydenta o stanie wojny.

Te zmiany wskazują na fakt formalnego zakończenia działalności KRMdsBN (albo działającego w etapie kryzysowym Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego) z uwagi na to, że stałby się właśnie Gabinetem Wojennym premiera, czyli - dokładnie – radą ministrów na czas wojny. W rezultacie takich zmian Rada Gabinetowa mogłaby składać się z prezydenta RP oraz Gabinetu Wojennego premiera przyjmując nazwę „Wojennej Rady Gabinetowej".

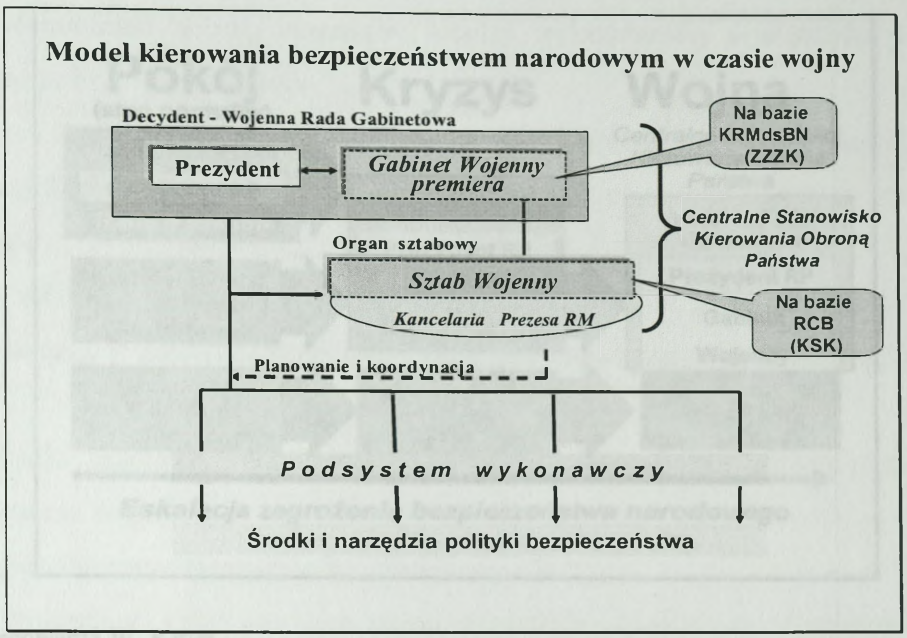
Zachowałaby się, a nawet wzrosła, rola Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. RCB mając status państwowej jednostki organizacyjnej, podległej premierowi, musiałoby zapewnić działalność Gabinetu Wojennego, a także koordynację operacyjną poczynań obronnych państwa. Jego skład mógłby ulec powiększeniu o specjalistów (ekspertów) różnych dziedzin, w ramach powołania ich do wykonania konstytucyjnego obowiązku obrony ojczyzny. Stałby się w efekcie sztabem wojennym (obrony narodowej) (rysunek 23)[484].

---

[482] Proponowano również nazwę „Sztab Obrony Państwa". Zob. *Kierowanie obroną państwa i zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, kier. nauk. R Wróblewski, AON, Warszawa 1999, s. 123.

[483] Formalny wymóg zainicjowania prac Gabinetu Wojennego nie podlega tu oczywiście dyskusji.

[484] Eksperci ci powinni być przewidziani już w czasie pokoju, z sytuacjami kryzysowymi włącznie, a nawet służyć w tym czasie radą i pomocą.

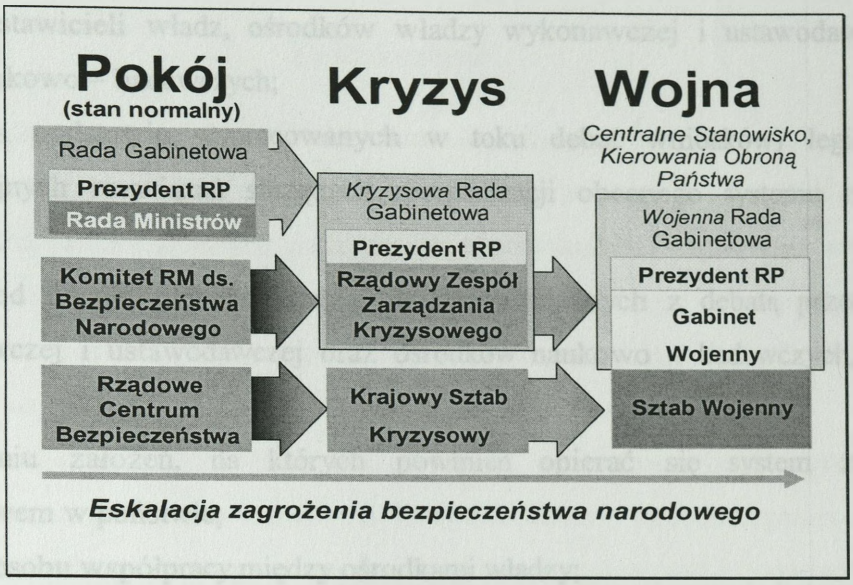


Źródło: opracowanie W. Kitler

Rys 23 Model kierowania bezpieczeństwem narodowym w czasie wojny.

Podjęcie określonych działań prawno-organizacyjnych mogłoby doprowadzić do udoskonalenia problematyki kierowania bezpieczeństwem narodowym, a w efekcie zarządzania kryzysowego. Nie oznacza to jednak, że osiągnięto by stan idealny, który bez zmian konstytucyjnych byłby nie do zrealizowania. Wynika to z tego, że nadal występować będą zakłócenia wynikające z silnej pozycji dwóch organów wykonawczych: prezydenta oraz rady ministrów.

W optymalnym modelu nadrzędnego podsystemu kierowania pewnym zmianom organizacyjnym towarzyszyłyby zmiany w nazewnictwie, lepiej byłoby zapewne, gdyby nazwy miały charakter uniwersalny na wszystkie stany i okoliczności funkcjonowania państwa. Zastosowany powyżej sposób podejścia ma jednak pomóc w dostrzeżeniu zmian, jakie zachodzą w nadrzędnym podsystemie kierowania bezpieczeństwem narodowym, w zależności od zmian warunków i okoliczności funkcjonowania państwa (rysunek 24).



Źródło: opracowanie W. Kitler

Rys 24 Przeobrażenia w kierowaniu bezpieczeństwem narodowym, w tym zarządzanie kryzysowe na poziomie nadrzędnym w zależności od stopnia eskalacji zagrożeń.

Podsumowując, proponowany model zarządzania bezpieczeństwem w państwie, pozwala na połączenie jego działań w stanie zwyczajnym i w stanach nadzwyczajnych w jedno.

11.3. Postulaty implementacji

Redefinicja systemu reagowania kryzysowego w Polsce wymaga od jego potencjalnych uczestników: ośrodków władzy państwowej ustalenia kształtu współpracy i współdziałania w wymiarze jednostkowym oraz systemowym. Tego typu ustalenia stworzą warunki dla implementacji koncepcji przekształceń zarządzania kryzysowego w skali państwa, jak i poszczególnych struktur systemu. Powinno być to jednak związane z debatą w gronie przedstawicieli władz, ośrodków władzy wykonawczej i ustawodawczej oraz ośrodków naukowo – badawczych. Tylko dzięki tym debatom oraz osiągniętemu w ich wyniku konsensusowi możliwe jest dokonanie zmian w zakresie zarządzania kryzysowego w Polsce, których efektem będzie lepsze przygotowanie państwa do reagowania w sytuacjach kryzysowych. Stworzą one, bowiem wspólną wiedzę nt. sposobu organizacji systemu, towarzyszących im założeń teoretycznych i merytorycznych.

W związku z powyższym, reorganizacji systemu reagowania kryzysowego powinny towarzyszyć następujące działania:

- debata przedstawicieli władz, ośrodków władzy wykonawczej i ustawodawczej oraz ośrodków naukowo – badawczych;
- przyjęcie (na podstawie wypracowanych w toku debat wniosków) legislacyjnych i organizacyjnych rozwiązań służących reorganizacji obecnego systemu reagowania kryzysowego.

Biorąc pod uwagę pierwszy rodzaj działań związanych z debatą przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej oraz ośrodków naukowo – badawczych, jej istota polegałaby na:

- doprecyzowaniu założeń, na których powinien opierać się system zarządzania bezpieczeństwem w państwie;
- uściśleniu sposobu współpracy między ośrodkami władzy;
- przyjęciem kryteriów, które powinien spełniać centralny ośrodek w zakresie reagowania kryzysowego.

Biorąc pod uwagę drugi rodzaj działań wynikających z debaty przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej oraz ośrodków naukowo – badawczych, jej istota polegałaby na wskazaniu istoty zmian w prawie, być może także mian ustrojowych zawartych w Konstytucji RP.

Zakończenie

Budowa i doskonalenie systemu reagowania kryzysowego w Polsce stanowić powinna jeden z podstawowych kierunków polskiej polityki bezpieczeństwa u progu XXI wieku. Od sprawności struktur organizacyjnych państwa, jego gotowości do sprostania wyzwaniom, przeciwstawienia się zagrożeniom oraz wykorzystaniu szans zależeć będzie bezpieczeństwo obywateli, a także suwerenny byt i rozwój RP w strukturach Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckiego.

W związku ze specyfiką rozwiązań ustrojowych w obrębie władzy wykonawczej w Polsce - Prezydenta oraz Prezesa Kancelarii Rady Ministrów - sposób organizacji systemu zarządzania bezpieczeństwem, a tym samym reagowania w sytuacjach kryzysowych posiada podstawowe znaczenie dla jego sprawności oraz działania opartego na akcji nie zaś tak jak dotychczas reakcji. Istotą tego systemu jest przy tym korelacja działań w stanie zwyczajnym oraz w stanach nadzwyczajnych z wykorzystaniem elementów pozamilitarnych i militarnych, które powinny wzajemnie się uzupełniać.

Istniejące obecnie rozbieżności w gronie decydentów politycznych, ich natura związana z prerogatywami poszczególnych ministerstw powinna być przy tym rozwiązana przez jeden centralny ośrodek na szczeblu państwa dysponujący władztwem w zakresie uruchamiania sił i środków zgodnie z przyjętymi wcześniej stopniami alarmowymi. Sposób jego organizacji, kompetencje oraz ogólny kształt systemu zarządzania bezpieczeństwem w tym reagowania kryzysowego powinien zostać poddany dyskusji.

BIBLOGRAFIA

1. Beaufre A., *Wstęp do strategii. Odstraszanie i strategia*, Warszawa 1968;
2. Ackoff R.L., *Zasady planowania w korporacjach*, PWN, Warszawa 1973;
3. *Administracja wobec sytuacji kryzysowych,* materiały z polsko–kanadyjskiej konferencji w Krajowej Szkole Administracji Publicznej w dniach 6–8 maj 1998 r.;
4. Ansoff H.I., *Zarządzanie strategiczne*, Warszawa 1985;
5. Ash M.A., *An Analysis of Power with Special Reference to International Politics*, [w:] Rosenau J.N., (ed.). *International Politics and Foreign Policy*, New York 1961;
6. Baldwin D., *Interdependence and Power. A Conceptual Analysis*, International Organization nr 4/1980;
7. Barry R.P., Ross A.L., *Competing Visions for U.S. Grand Strategy*, International Security, Vol 21, nr 3/1977;
8. *Bezpieczeństwo narodowe polski w XXI wieku*, R. Jakubczak (red.), Warszawa 2006;
9. Bieleń S., *Polityka zagraniczna a racja stanu*, [w:] J. Kukułka, R. Zięba (red.), *Polityka zagraniczna państwa*, Warszawa 1992;
10. Binnendijk H., *Key Findings, Strategic Assesment 1999*, Waszyngton 1999;
11. Boulding K., *Three Faces of Power*, Newbury Park 1989;
12. Bron M.E., *Grave New Word, Security Challenges In the 21st Century*, Washington 2003;
13. Brzeziński Z., *Wielka Szachownica*, Warszawa 1999;
14. Budrewicz J., *Fraktale i chaos*, Warszawa 1996,
15. Cerami J.R., (red.), *US Army War College Guide to Strategy*, Carlisle PA USA 1999;
16. Child J., *Organizational Structure. Environment and Performace: The Role of Strategic Choice*, Sociology nr 6/1972;
17. Clarke M., *Charakterystyka zachowania się w kryzysie*, Bruksela 1995;
18. Cleude I.L., Jr, *Theoretical Approches to National Security and Word Order*, Karolina Academic Press 2001;
19. Dawidczyk A., Gryz J., Koziej S., *Strategiczne zarządzanie bezpieczeństwem, teoria – praktyka – dydaktyka*, Łódź 2006;
20. Decyzja Nr 33 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 marca 2006 r. *w sprawie powołania składu Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej.*

21. Dorosz K., *Zadania i współpraca administracji publicznej w zarządzaniu w sytuacjach kryzysowych*, [w:] Konieczny J. (red.), *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych. Rola i zadania administracji publicznej*, materiały pokonferencyjne V Międzynarodowego Forum Ratownictwa, Inowrocław, 30 maj 2000;
22. Drucker P., *The Theory of the Business. Harvard Business Review*, September–October 1994;
23. Dynak R., *System reagowania kryzysowego w powiecie pułtuskim*, materiał pomocniczy do gry decyzyjnej „TAJFUN – 1", AON, Warszawa 2002;
24. Fayol H., *Industrial and General Administration*, Paris 1916;
25. Gabor A., *The Man who Discovered quality*, New York 1990;
26. Gabriel M., *National Security and Interagency Process: Forward into the 21st Century*, Washington 2001;
27. Garnett J., (red.), *Theories of Piece and Security. A Reader in Contemporary Strategic Thought*, Londyn Mamillan 1970;
28. Goldstein J., Keohane R.O., (ed.). *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca 1993;
29. Górski P., *Zastosowanie modelowania systemowego do opisu wybranych elementów Systemu Obronnego Państwa,* AON, Warszawa 1998;
30. Gray C.S., *Strategic Sense, Strategic Nonsense, The National Interest*, New York 1993;
31. Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 1996;
32. Grossmann S., Mayer-Kress G., *The Role of Chaotic Dynamics in Arms Race Models'*, Nature 337, 701-704, (1989);
33. Hamel G., Prahalad C.K., *Competing for the Future*, Boston, Harvard Business Scholl Press, 1994;
34. Hinterhuber H.H., *Strategische Unternehmungsführung I: Strategisches Denken*, Berlin–New York 1992;
35. Hofmann S.H., *The State of War: Essays on the Theory and Practice of International Politics*, New York 1965;
36. Hohn D., *Organizacja, metody i techniki kierowania*, Wrocław 1978;
37. *Informacja o wynikach kontroli przygotowania administracji zespolonej do działań w sytuacjach kryzysowych*, nr kontroli P/02/074, NIK, Warszawa 2003;
38. Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999;

39. Jaroszyński K., *Przygotowanie polskiej Policji do przeciwdziałania i zwalczania współczesnych zagrożeń terrorystycznych*, [w:] *Współczesny wymiar terroryzmu*, materiały z konferencji naukowej, Warszawa 2006;
40. Jendraszczak E., Kozłowski W., *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, opracowanie na podstawie podręcznika „*Generic Crisis Management Hondbook (GCMH)*" wydanego przy Radzie ds. Operacji i Komitecie ds. ćwiczeń NATO (17.05.1997r.), Warszawa 1997;
41. Joffe J., *Toward an American grand Strategy after bipolarity*, [w:] International Security, Vol 19, Nr 4, 1995;
42. Jones S.B., *The Power Inventory and National Strategy*, [w:] Rosenau J.N. (ed.). *International Politics and Foreign Policy*;
43. Jordan A.A., *American National Security*, Baltimore, London;
44. Kaplan M., *Strategy and Morality, Strategic thinking and its moral implications*, Chicago 1973;
45. Kaplan R.D., *The Coming Anarchy, The Atlantic Monthly*, VOl. 273, 1994;
46. Katz R.L., *Skills of an effective administrator*, Harvard Business Review 1974;
47. Kennedy P., *The Rise and Fall of the Great Powers*, London 1988;
48. Kirsch W., Roventa P., *Bausteine eines Strategischen Managements. Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis*, Berlin – New York 1983;
49. Kissinger H., *The Necessity of Choice: Prospects of American Foreign Policy*, Londyn 1960;
50. *Zarządzanie kryzysowe w sytuacji klęski żywiołowej*, Zeszyt problemowy Towarzystwa Wiedzy Obronnej nr 1/2006;
51. Kitler W., *Wybrane aspekty aktywności cywilnej NATO i obrony narodowej RP*, [w:] *Organizacja (cywilnej) obrony narodowej RP i obrony wspólnej NATO*, Zeszyt problemowy Towarzystwa Wiedzy Obronnej, nr 1/2003;
52. Kitler W., *Wyzwania, potrzeby i zadania władz cywilnych i społeczeństwa w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego,* [w:] *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa,* część 1, kier. nauk. W. Kitler, AON, Warszawa 2003;
53. Klasik A., *Planowanie strategiczne*, Warszawa 1983;
54. *Koncepcja systemu zarządzania kryzysowego,* Komenda Główna Policji, Warszawa 1998;
55. Konieczny J., *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, wypadkach i katastrofach,* Poznań-Warszawa 2001;

56. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, tekst uchwalony w dniu 2 kwietnia 1997 r. przez Zgromadzenie Narodowe;
57. Koontz H., O'Donnell C., Weihrick H. (eds.), *Management. A Book of Readings*, New York 1984;
58. Kosowski B., *Programowanie działań na wypadek zaistnienia sytuacji kryzysowych*, Kraków 2006;
59. Koziej S., *Podstawowe problemy strategii i systemu obronności na przełomie XX i XXI wieku*, AON, Warszawa 2001;
60. Krauze M. (i inni), *Podstawy teorii połączonych działań sił zbrojnych*, AON, Warszawa 2001;
61. Kreikebaum H.K., *Strategiczne planowanie w przedsiębiorstwie*, Warszawa 1996;
62. Krzyżanowski L., *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, Warszawa 1998;
63. Kugler R.L., *Global Political Trends: Integration or Disintegration*? Strategic Assesment 1999, Waszyngton 1999;
64. Kugler R.L., *Policy Analysis in National Security Affaires. New Methods for a New Era*, Center for Technology and Security Policy by National Defense University Press, Washington 2006;
65. Kukułka J., *Bezpieczeństwo a współpraca europejska: współzależności i sprzeczności interesów*, Sprawy międzynarodowe nr 7/1982;
66. Kukułka J., *Teoria stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2000;
67. Kunikowski J., *Wiedza i edukacja dla bezpieczeństwa,* Warszawa 2002;
68. Kuriata R., *Wybrane problemy zarządzanie kryzysowego*, [w:] *Zarządzanie organizacjami w świetle wyzwań XXI wieku - od teorii do praktyki*, Łódź 2004, [w:] Zalewski S., *Funkcja informacyjna służb specjalnych w systemie bezpieczeństwa RP*, AON, Warszawa 2005;
69. Kurnal J., *Zarys teorii organizacji i zarządzania,* Warszawa 1969;
70. Kuźniar R., *Niebezpieczeństwa nowego paradygmatu bezpieczeństwa*, [w:] Kuźniar R., Lachowski Z. (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian. Zagrożenia – Koncepcje – Instytucje*, Warszawa 2003;
71. Lambert T., *Problemy zarządzania,* Warszawa 2000, [w:] Rutkowski C., *Myśląc o bezpieczeństwie. Przegląd strategiczny w projektowaniu i realizacji polityki*, AON, Warszawa 2002;
72. Leszczyński T., *Źródła kryzysów wymagających reagowania kryzysowego państwa*, Myśl Wojskowa nr 3/2004;

73. Lupa M., *Udział Żandarmerii Wojskowej w zwalczaniu terroryzmu*, [w:] *Współczesny wymiar terroryzmu*, materiały z konferencji naukowej, Warszawa 2006;
74. Łepkowski W., Modrzycki Z., (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2001;
75. Łepkowski W., Mucha L., *Bezpieczeństwo narodowe a walki niezbrojne*, Warszawa 1991;
76. Łopatka A., *Encyklopedia prawa,* część pierwsza, Warszawa 1995;
77. Madejski A., *Wystarczalność obrona – kontrowersje i realia,* [w:] *Wystarczalność obronna,* Sienkiewicz P., (red.), Warszawa 1996;
78. Mayer-Kress G., *Global Information Systems and Nonlinear Methods in Crisis Management*, [w:] L. Nadel, D.L. Stein (eds.), Lectures in Complex Systems, Santa Fe Institute Studies in the Sciences of Complexity, Reading, MA 1992;
79. MC 294/2 *The Catalogue of Potential Military Response Options;*
80. Menkiszak M., *Czy Polska potrzebuje strategii państwowej*, Kuźniar R. (red.), *Między polityką a strategią*, Warszawa 1994;
81. Mikołajczyk Z., *Techniki organizatorskie*, Warszawa 1977;
82. Mintzberg H., *Crafting Strategy*, Harvard Bussiness Review, July–August 1987;
83. Mintzberg H., *The Nature of Managerial Work*, New York 1973;
84. Morgenthau H.J., *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace.* (IV ed), New York 1967;
85. *Multimedialna encyklopedia powszechna*, edycja 1998;
86. *NATO Vademecum*, Warszawa 1995;
87. Obłój K., *Strategie organizacji*, Warszawa 1999;
88. *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP*. Podręcznik dla studentek i studentów, Jakubczak R., (red.), Warszawa 2003;
89. Obrusiewicz M., *Internacjonalizacja stosunków wojskowych w Europie u schyłku XX wieku*, AON Warszawa 2000;
90. Ohmae K., *The Mind of the Strategist*, New York 1982;
91. *Operations Planning Process* (OPP), NACC/PFP, 1997;
92. Peitgen H.O., J¨urgens H., Saupe D., *Granice chaosu. Fraktale*, Warszawa 1995;
93. Peters E.E., *Teoria chaosu a rynki kapitałowe. Nowe spojrzenie na cykle, ceny, ryzyko*, Warszawa 1997;
94. Piątek Z., *Procedury i przedsięwzięcia reagowania kryzysowego*, AON, Warszawa 2006;

95. Pietraś J., *Decydowanie polityczne*, Warszawa–Kraków 1998;

96. Pietraś J.Z., *Teoria stosunków międzynarodowych*, [w:] Łoś–Nowak T., (red.), *Współczesne stosunki międzynarodowe*, Wrocław 1997;

97. Pikulski S., *Prawne środki zwalczania terroryzmu,* Olsztyn 2000;

98. Pine J.C., *Disaster Science and Management*: *An Interdisciplinary Approach to Graduate Studies*, International Conference on Energy, Environment and Disaster, Charlotte, NC, USA, 2005;

99. *Pozamilitarne Ogniwa Obronne* (vademecum), ZOT SG WP, Warszawa 1997;

100. Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji RP*, Białystok 2005;

101. Pszczołowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji,* Wrocław-Warszawa- Kraków 1978;

102. Rapaport A., *Strategy and Conscience*, New York 1964;

103. Richardson L.F., *Arms and Insecurity*, Pittsburgh 1960;

104. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 30 sierpnia 2004 r. *w sprawie zajmowania lub rekwirowania środków transportu na potrzeby obronne państwa w czasie stanu wojennego* (DzU nr 200, poz. 2055).

105. Rozporządzenie Ministrów Infrastruktury i Obrony Narodowej z dnia 30 kwietnia 2004 r. *w sprawie zasad oraz trybu przekazywania Ministrowi Obrony Narodowej funkcji wynikających ze zwierzchnictwa w polskiej przestrzeni powietrznej na czas wojny, stanu wojennego lub stanu wyjątkowego* (DzU nr 122, poz. 1272);

106. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. *w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu* (DzU nr 41, poz. 347);

107. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. *w sprawie gotowości obronnej państwa* (DzU z 2004 r., nr 219, poz. 2218);

108. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin* (DzU 2002, nr 96, poz. 850);

109. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. *w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym* (Dz. U. nr 98, poz. 978);

110. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. *w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania.*(Dz. U. nr 215 poz. 1818);

111.Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2003 r. *w sprawie szczegółowych zasad użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wyjątkowego* (DzU nr 89, poz. 821);

112.Rutkowski C., Dawidczyk A., *Strategia wojskowa państwa – członka sojuszu. Narodowe oraz sojusznicze aspekty kształtu i użycia sił zbrojnych*, AON, Warszawa 1998;

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

114.Rutkowski C., Kochanowski F., Czarnecki W., *Strategiczny poziom planowania i przygotowania kampanii / operacji*, AON, Warszawa 2003;

115.Rutkowski C., *Obronność RP – przegląd strategiczny sytuacji bezpieczeństwa w XXI wieku*, AON, Warszawa 2000;

116.Ryszka F., *Nauka o polityce. Rozważania metodologiczne*, Warszawa 1984;

117.Sienkiewicz P., Górny P., *Analiza systemowa sytuacji kryzysowych,* „Zeszyty Naukowe AON", nr 4(45)/2001;

118.Sienkiewicz P., *Teoria efektywności systemów kierowania*, tom 1, *Wstęp do systematologii*. rozprawa habilitacyjna, ASG, Warszawa 1979;

119.Skrabacz A., *Ochrona ludności w Polsce w XX wieku. Wyzwania, uwarunkowania, perspektywy*, Tarnów 2006;

120.*Słownik języka polskiego,* PWN, Warszawa 1978;

121.*Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego,* „Myśl Wojskowa" nr 6/2002;

122.*Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego,* AON, Warszawa 2002;

123.*Słownik wyrazów obcych,* PWN, Warszawa 1980;

124.Snyder R.C., *Foreign Policy Decision-Making. An Approach to the Study of International Politics*, New York 1962;

125.Solana J., *Unia Europejska i NATO, strategiczne partnerstwo,* www1.gazeta.pl. z dnia 19 listopada 2002;

126.Spykman N., *America's Strategy in World Politics*, New York 1942;

127.Stecewicz J., *Ewolucja myślenia o przyszłości*, [w:] *Filozofia myślenia o przyszłości* (materiał z posiedzenia Rady Społeczno–Gospodarczej), Warszawa 2003;

128.Stecewicz J., *Megatrendy a strategia i polityka rozwoju*, Warszawa 1996;

129.Stefanowicz J., *Stary nowy świat. Ciągłość i zmiana w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 1978;

130.Stonehouse G., Hamill J., Campbell D., Purdie T., *Globalizacja. Strategia i zarządzanie*, Warszawa 2001;

131.Stoner J.A.F., Freeman R.E., Gilbert D.R. Jr, *Kierowanie,* Warszawa 1999;

132.*Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej* (przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 4 stycznia 2000 r.);

133.*Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej* (przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 23 maja 2000 r.);

134.*System zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych,* Warszawa 1998;

135.Szczurek T., *Formalnoprawne aspekty podejmowania decyzji przez Ministra Obrony Narodowej w sytuacjach kryzysowych,* AON, Warszawa 2005;

136.Taylor F.W., *Principles of Scientific Management*, New York 1911;

137.*The White Mouse of USA, A National Security Strategy for a Global Age*, Washington, 2000;

138.Twitchett K.J., *International Security. Reflections on Survival and Stability*, London, 1971;

139.Uchwała nr 37 Rady Ministrów a dnia 28 marca 1995 r. *w sprawie Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów*, M.P. z 12 kwietnia 1995 r.

140.Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej* (DzU 2002, nr 62, poz. 558);

141.Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (DzU nr 113, poz. 985, z późn. zm.);

142.Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o ochronie przeciwpożarowej* (DzU 2002, nr 147, poz. 1229);

143.Ustawa z dnia 25 lipca 1998 r. *o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, (*DzU 1998, nr 96, poz. 603);

144.Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości Konstytucyjnym organom RP* (DzU z 25 sierpnia 2002 r.);

145.Ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej* (DzU 1997, nr 141, poz. 943);

146.Waltz K., *Man, the State and War: A theory of international Relations*, NY, Columbia, 1960;

147. Waltz K., *Theory of International Politics, Addison-Wesley Publishing Company*, Reading Mass 1979;

148. Wiatr M., Kwećka R., *Sztuka operacyjna lat dziewięćdziesiątych*, AON, Warszawa 1998;

149. Wiatr M., *Planowanie obronne i wojskowe w NATO*, Warszawa AON 2000;

150. Wróblewski R, *Planowanie strategiczne SZ i ich działania w konfliktach zbrojnych*, cz. II, AON, Warszawa 1998;

151. Wróblewski R., (red), *Operacje reagowania kryzysowego*, Warszawa AON 2002;

152. Wróblewski R., *Wprowadzenie do strategii wojskowej*, Warszawa 1998;

153. Wróblewski R., *Zarys teorii kryzysu, zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, AON, Warszawa 1996;

154. Wykaz przedsięwzięć i procedur uruchamiania Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego, DPO MON, Warszawa 2004;

155. Zacher W., *Społeczeństwo informacyjne. Aspekty techniczne, społeczne i polityczne*, Warszawa-Lublin 1992;

156. Zieleniewski J., *Organizacja i zarządzanie,* Warszawa 1981;

157. Zieliński E., *Nauka o państwie i polityce,* Warszawa 1999;

158. Zieliński K., *Bezpieczeństwo obywateli podczas kryzysów niemilitarnych oraz reagowanie w razie katastrof i klęsk żywiołowych,* AON, Warszawa 2004;

159. Zieniewicz K., *Nauka o organizacji i zarządzaniu*, Warszawa–Poznań 1984;

160. Zięba R., Cele polityki zagranicznej, [w:] Kukułka J., Zięba R., (red.), Polityka zagraniczna państwa, Warszawa 1992.

161. Zięba R., Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych, [w:] Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XXI wieku, [w:] red. Bobrow D.B., Haliżak H., Zięba R., Warszawa 1997.

Załącznik 1

PORÓWNANIE UKŁADU INSTRUKCJI

SYSTEM POGOTOWIA NATO – NPS *NATO PRECAUTIONARY SYSTEM*	SYSTEM REAGOWANIA KRYZYSOWEGO NATO – NCRS *NATO CRISIS RESPONSE SYSTEM*
Rozdział I – OGÓLNY	Rozdział I – OGÓLNY (poszerzony rozdział I – NPS)
Rozdział II – ŚRODKI POGOTOWIA	Rozdział II – OPCJE ZAPOBIEGAWCZE* (nowy rozdział)
Rozdział III – PRZEDSIĘWZIĘCIA PRZECIW ZASKOCZENIU	Rozdział III – ŚRODKI REAGOWANIA KRYZYSOWEGO (elementy rozdziału II – NPS)
Rozdział IV – PRZEDSIĘWZIĘCIA PRZECIW AGRESJI	Rozdział IV – PRZEDSIĘWZIĘCIA PRZECIWKO ZASKOCZENIU
Rozdział V – DOKUMENTY NPS	Rozdział V – PRZEDSIĘWZIĘCIA PRZECIWKO AGRESJI
Rozdział VI – DEFINICJE I SKRÓTY	Rozdział VI – STANY GOTOWOŚCI NATO (nowy rozdział)
	Rozdział VII – PROCEDURY (elementy rozdziału II – NPS)
	Rozdział VIII – WYMIANA INFORMACJI (poszerzony rozdział V – NPS)

* Rozdział ten zawiera przedsięwzięcia ujęte w „Potencjalnych opcjach reagowania wojskowego podczas kryzysu" (*MC 294/2 Potential Military Response Options in Crisis*) oraz w „Wykazie środków zapobiegawczych" (*Inventory Of Preventive Measures*).

Załącznik 2

RÓŻNICE W OBSZARACH TEMATYCZNYCH UJĘTYCH W NPS I NCRS

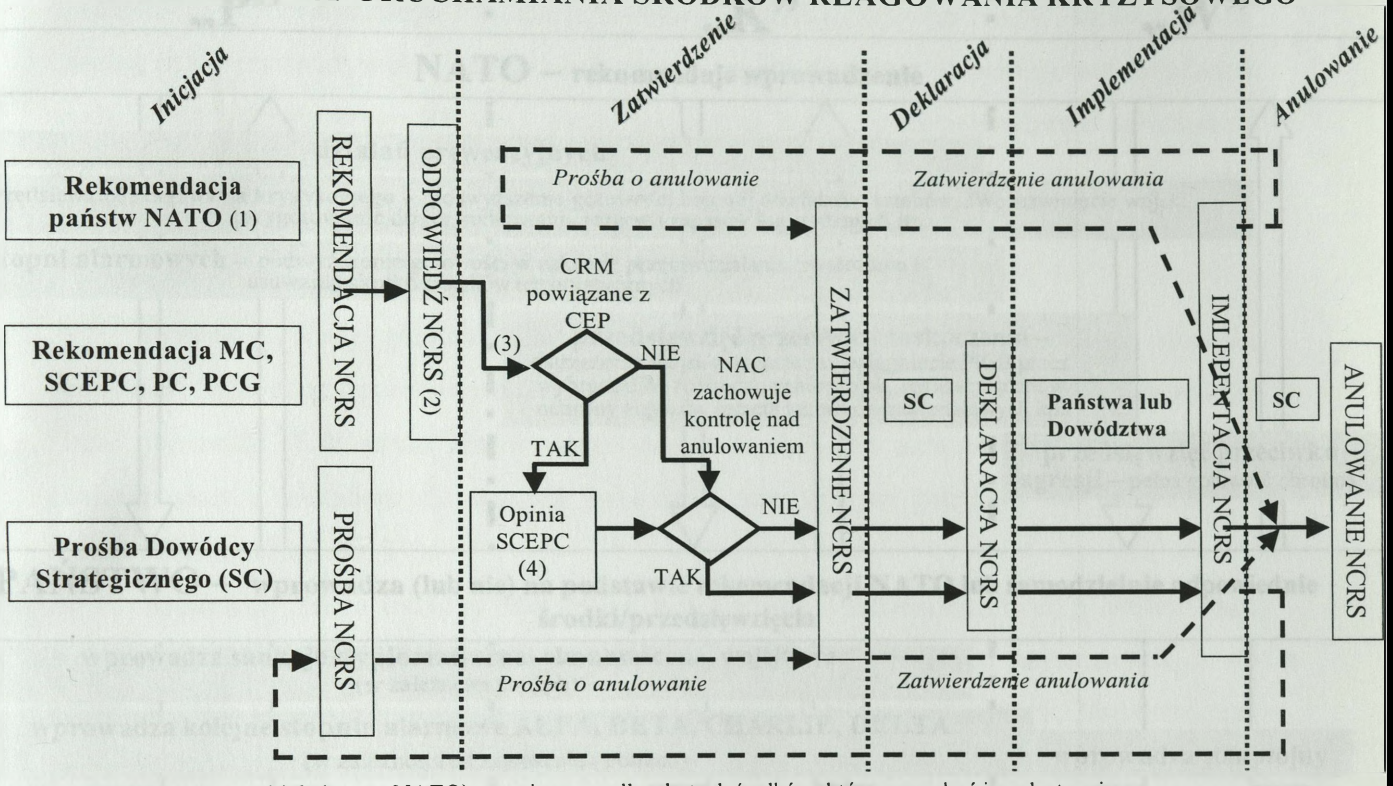
Oznaczenie obszaru	Obszar tematyczny NPS
A	Przedsięwzięcia ogólne
B	Operacje lądowe
C	Operacje powietrzne
D	Operacje morskie
E	Gotowość bojowa
F	Wywiad/rozpoznanie
G	Kontrwywiad
H	Systemy łączności i informatyki
I	Walka elektroniczna
J	Logistyka
K	Zasoby jądrowe
L	Informowanie publiczne
M	Żegluga morska
N	Meteorologia/Hydrologia/Geografia
O	Obrona przed BMR
P	Działania obronne ogniw pozamilitarnych

Oznaczenie obszaru	Obszar tematyczny NCRS
A	**Zasoby osobowe**
B	Wywiad
C	***Kontrwywiad i bezpieczeństwo***
D	**Ochrona wojsk**
E	***Operacje ogólne***
F	Operacje lądowe
G	Operacje lotnicze
H	Operacje morskie
I	**Operacje psychologiczne**
J	Walka elektroniczna
K	Meteorologia/Oceanografia/Hydrografia
L	***Obrona przed BMR***
M	Logistyka
N	Broń nuklearna
O	Gotowość sił zbrojnych
P	***Systemy łączności i informatyki***
Q	**Infrastruktura i służby (usługi)**
R	***Ochrona ludności cywilnej***
S	***Informowanie opinii publicznej***

- **nowy obszar**
- ***obszar poszerzony***

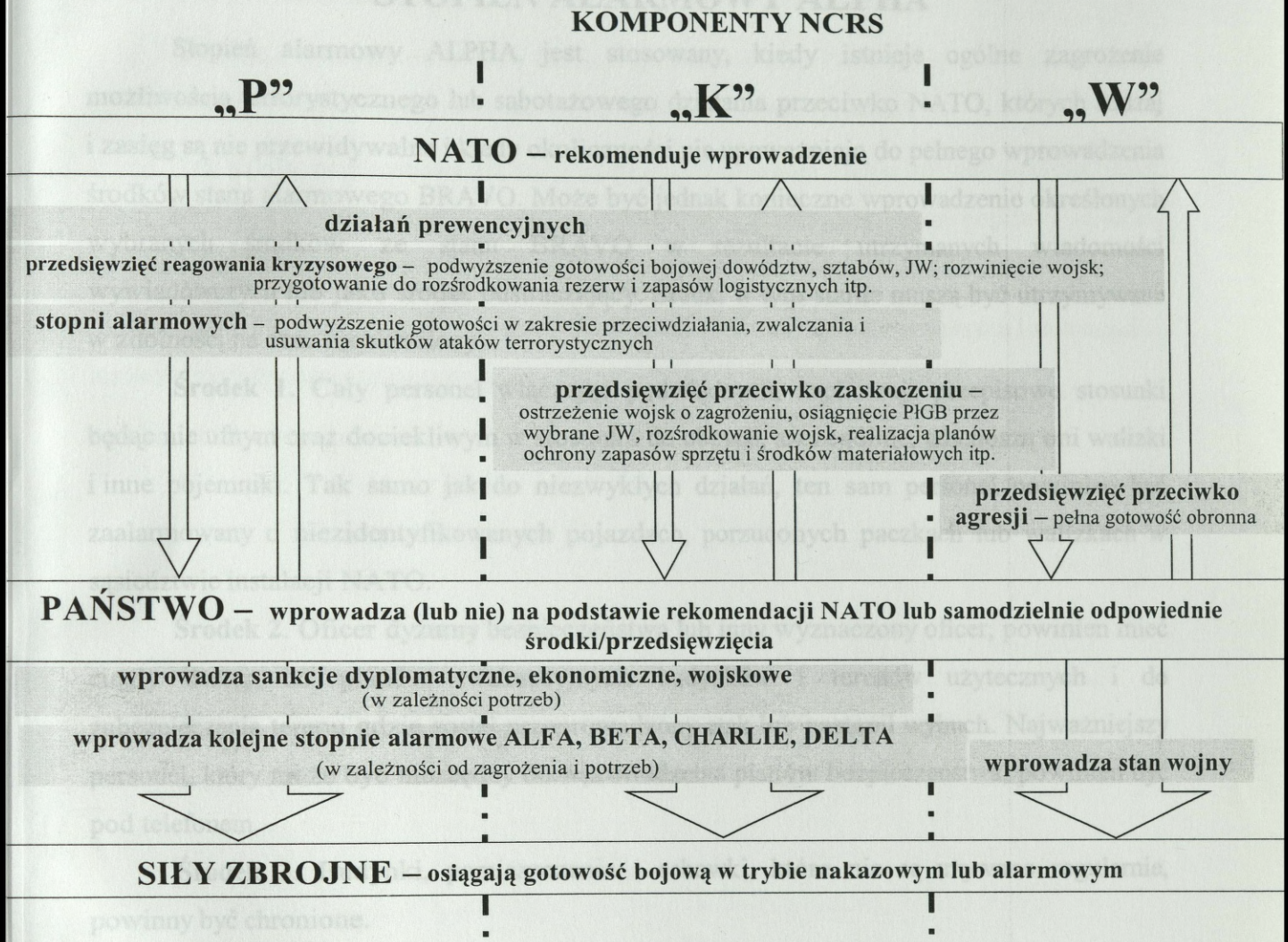
Załącznik 3

PROCEDURY URUCHAMIANIA ŚRODKÓW REAGOWANIA KRYZYSOWEGO



(1) – dla państw partnerskich (spoza NATO) ograniczone tylko do tych środków, które mogą być im udostępnione
(2) – komentarz lub rekomendacja SC w razie potrzeby
(3) – jeśli nie jest rekomendowane przez SCEPC
(4) – rekomendacje mogą zawierać odpowiedni moment, w którym SC może deklarować stosowny CRM

Załącznik 4


KOMPONENTY NCRS
„P"
„K"
„W"
NATO – rekomenduje wprowadzenie
działań prewencyjnych
przedsięwzięć reagowania kryzysowego – podwyższenie gotowości bojowej dowództw, sztabów, JW; rozwinięcie wojsk; przygotowanie do rozśrodkowania rezerw i zapasów logistycznych itp.
stopni alarmowych – podwyższenie gotowości w zakresie przeciwdziałania, zwalczania i usuwania skutków ataków terrorystycznych
przedsięwzięć przeciwko zaskoczeniu – ostrzeżenie wojsk o zagrożeniu, osiągnięcie PłGB przez wybrane JW, rozśrodkowanie wojsk, realizacja planów ochrony zapasów sprzętu i środków materiałowych itp.
przedsięwzięć przeciwko agresji – pełna gotowość obronna
PAŃSTWO – wprowadza (lub nie) na podstawie rekomendacji NATO lub samodzielnie odpowiednie środki/przedsięwzięcia
wprowadza sankcje dyplomatyczne, ekonomiczne, wojskowe (w zależności potrzeb)
wprowadza kolejne stopnie alarmowe ALFA, BETA, CHARLIE, DELTA (w zależności od zagrożenia i potrzeb)
wprowadza stan wojny
SIŁY ZBROJNE – osiągają gotowość bojową w trybie nakazowym lub alarmowym

Załącznik 5

STOPIEŃ ALARMOWY ALPHA

Stopień alarmowy ALPHA jest stosowany, kiedy istnieje ogólne zagrożenie możliwością terrorystycznego lub sabotażowego działania przeciwko NATO, których rodzaj i zasięg są nie przewidywalne i kiedy okoliczności nie upoważniają do pełnego wprowadzenia środków stanu alarmowego BRAVO. Może być jednak konieczne wprowadzenie określonych wybranych środków ze stanu BRAVO w rezultacie utrzymanych wiadomości wywiadowczych lub jako środek odstraszający. Środki w tym stanie muszą być utrzymywane w zdolności na czas nieokreślony

Środek 1. Cały personel włączając podwładnych, zachowuje przepisowe stosunki będąc nie ufnym oraz dociekliwym w stosunku do obcych, szczególnie, gdy noszą oni walizki i inne pojemniki. Tak samo jak do niezwykłych działań, ten sam personel powinien być zaalarmowany o niezidentyfikowanych pojazdach, porzuconych paczkach lub walizkach w sąsiedztwie instalacji NATO.

Środek 2. Oficer dyżurny bezpieczeństwa lub inny wyznaczony oficer, powinien mieć ciągły dostęp do planów ewakuacyjnych budynków i terenów użytecznych i do zabezpieczenia terenu gdzie został przeprowadzony atak lub nastąpił wybuch. Najważniejszy personel, który może być niezbędny do wprowadzenia planów bezpieczeństwa, powinien być pod telefonem.

Środek 3. Budynki, pomieszczenia i schowki, które nie są używane regularnie, powinny być chronione.

Środek 4. Powinny zostać wzmocnione miejsca kontrolne personelu i pojazdów wchodzących do obiektów i stref administracyjnych, które są pod jurysdykcją wojskową lub cywilną NATO.

Środek 5. Ograniczyć ilość miejsc wjazdu dla pojazdów i personelu do niezbędnego współmiernego, uzasadnionego potrzebami ruchu minimum.

Środek 6. Jeden z następujących środków ze stanów BRAVO powinien być stosowany indywidualnie i nieregularnie jako środek odstraszający:

a) Wszystkie budynki, pomieszczenia, schowki, które nie są regularnie używane powinny być zabezpieczone i regularnie kontrolowane (środek 14).

b) Budynki na zewnątrz i wewnątrz, które są w stałym użytkowaniu powinny być kontrolowane regularnie i często celem zapobiegania podejrzanym czynnościom oraz zostawieniu paczek (środek 15).

c) Wszystkie dostawy do klubów (mess) są kontrolowane. Podwładnym udziela się porad do wykonywania tego samego w stosunku do dostaw do domu (środek 17).

d) Tak dalece, jeżeli pozwalają na to środki, nadzorowanie miejsc zakwaterowania, mess, szkół, klubów i innych łatwych celów powinno być wzmocnione celem poprawy środków odstraszających, obrony i zaufania pomiędzy sztabem a podwładnymi (środek 18)

Środek 7. Przegląd wszystkich planów, rozkazów, szczegółów personalnych i wymagań logistycznych związanych z prowadzeniem wyższych stopni alarmowych.

Środki 8 – 9 zapasowe

Załącznik 6

STOPIEŃ ALARMOWY BRAVO

Stopień alarmowy BRAVO ma zastosowanie podczas wzrostu i bardziej przewidywalnego zagrożenia działań terrorystycznych lub sabotażowych. Musi być możliwość utrzymywania tego stanu przez okres wielu tygodni bez powodowania przesadnych trudności i bez wpływu na możliwości operacyjne.

Środek 10. Środek pierwszy powinien być powtórzony i personel powinien być ostrzeżony o wszystkich innych formach ataków i którego używają sabotażyści lub terroryści.

Środek 11. Wszyscy oficerowie związani z prowadzeniem planów Przeciwdziałanie Terroryzmowi i Sabotażowi powinni być pod telefonem.

Środek 12. Następne stany alarmowe powinny zostać sprawdzone.

Środek 13. Gdy to jest możliwe, samochody i takie obiekty jak skrzynie, kubły na śmieci itd. są przesunięte, co najmniej 25 metrów od budynków a szczególnie od budynków wrażliwych i ważnych. Rozważyć utworzenie zbiorczego parkingu.

Środek 14. Wszystkie budynki, pomieszczenia i schowki, które nie są regularnie używane, są chronione i kontrolowane regularnie.

Środek 15. Obiekty używalne powinny być kontrolowane często i regularnie na zewnątrz i wewnątrz, w celu sprawdzenia czy nie ma podejrzanych paczek, zawsze na początku i końcu pracy.

Środek 16. Wszystkie przesyłki są bezwzględnie kontrolowane celem sprawdzenia czy nie zawierają materiałów wybuchowych (ustanowić dodatkowe kontrole).

Środek 17. Wszystkie dostawy do mess, klubów są kontrolowane (podwładni są powiadomieni do wykonania tego samego z dostawami do ich domów).

Środek 18. Tak dalece jak tylko możliwości na to pozwalają, nadzór miejsc zakwaterowania, domów, mess, klubów i innych wrażliwych punktów powinien być zwiększony w celu poprawy odstraszania, obrony i zaufania pomiędzy personelem a podwładnymi.

Środek 19. Personel i podwładni są świadomi ogólnej sytuacji przeciwdziałania plotkom i zapobiegania niepokojom.

Środek 20. Członkowie lokalnych komitetów są informowani, w początkowym stadium o przyczynach niektórych przedsięwzięć.

Środek 21. Osoby odwiedzające jednostki wojskowe posiadające walizki, paczki i inne pojemniki powinny być poddane przy wejściu wyrywkowym kontrolom.

Środek 22. Gdziekolwiek jest to możliwe, powinny działać wyrywkowe patrole używane do sprawdzania pojazdów, ludzi i obiektów.

Środek 23. Personel i usługi transportowe na zewnątrz powinny być chronione, zgodnie z przygotowanymi planami. Kierowcom należy przypominać o zamykaniu parkowanych pojazdów i stworzeniu rzetelnego systemu kontroli przed wejściem do samochodu i ruszeniem oraz jazdą.

Środki 24–29 - zapasowe.

Załącznik 7

STOPIEŃ ALARMOWY CHARLIE

Stopień alarmowy CHARLIE ma zastosowanie, kiedy wydarzają się incydenty, oraz kiedy wywiad ocenia, które czynniki niektórych form akcji terrorystycznych lub sabotażowych przeciwko NATO świadczą o możliwości nadchodzącego niebezpieczeństwa. Wprowadzenie tych środków na dłuższy okres prawdopodobnie spowoduje trudności i będzie miał wpływ na działania pokojowe narodowych sił zbrojnych.

Środek 30. Wszystkie środki alarmu BRAVO są kontynuowane lub te, które zostały niezałatwione są wprowadzone.

Środek 31. Wszyscy oficerowie, którzy są odpowiedzialni za wprowadzanie planów przeciw sabotażowych i przeciw terrorystycznych powinni być osiągalni w miejscu służby.

Środek 32. Ograniczenie punktów wyjścia do absolutnego minimum.

Środek 33. Wejście do obiektów NATO powinno być ściśle kontrolowane, wraz z wyrywkowym przeszukiwaniem samochodów

Środek 34. Powinien być utworzony centralny parking pojazdów z dala od wrażliwych obiektów.

Środek 35. Broń powinna być wydana warcie. (wewnętrzne rozkazy powinny zawierać określone instrukcje wydania amunicji).

Środek 36. Skład wart powinien być zwiększony, jeśli to konieczne powinna być zwiększona ilość patroli chroniących obiekty.

Środek 37. Wszystkie określone wrażliwe punkty, powinny być chronione i powinna być zwrócona szczególna uwaga na te wrażliwe punkty, które nie są umieszczone wewnątrz obiektów militarnych.

Środek 38. Ustawić bariery i zapory celem kontrolowania pojazdów.

Środek 39. Ograniczyć obecność zatrudnianego lokalnego personelu.

Załącznik 8

STOPIEŃ ALARMOWY DELTA

Stopień alarmowy DELTA ma zastosowanie natychmiastowe tam, gdzie atak terrorystyczny lub sabotaż miał miejsce lub, kiedy wywiad został poinformowany, że prawdopodobna jest akcja przeciwko określonemu obiektowi lub osobie. Zwyczajowo ten stan alarmowy jest wydawany jako ostrzeżenie miejscowe.

Środek 40. Wszystkie środki wymienione w stanach BRAVO i CHARLIE są kontynuowane lub wprowadzane.

Środek 41. Warta powinna być wyposażona w dodatkowe środki ochronne, jeżeli jest to konieczne.

Środek 42. Wszystkie pojazdy na obiektach powinny być oznakowane.

Środek 43. Wszystkie pojazdy wraz z zawartością wjeżdżające do kompleksów lub obiektów powinny być przeszukiwane.

Środek 44. Wszelki wstęp do obiektów NATO powinien być kontrolowany.

Środek 45. Wszystkie walizki, aktówki, paczki i inne pojemniki wnoszone do kompleksu lub obiektu powinny być kontrolowane.

Środek 46. Powinny być podjęte środki celem kontroli dostępu do wszystkich obszarów pod militarną i cywilną jurysdykcją NATO.

Środek 47. Powinna być realizowana częsta kontrola obszarów na zewnątrz budynków i rejonów parkowania pojazdów.

Środek 48. Ograniczyć podróże i wizyty całej administracji.

Środek 49. Konsultować z władzami lokalnymi propozycje zamknięcia publicznych i wojskowych dróg, które mogą stanowić ułatwienie ataku terrorystycznego lub akcji sabotażowej.

Środek 50 - zapasowy.

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid. 73762
II
Akademii Obrony Narodowej



S/6829 *
Dzyt. 355.07
S. 64-120
Ile operacjami