AKADEMIA
OBRONY
NARODOWEJ

Ppłk mgr inż. Tadeusz LESZCZYŃSKI

KIEROWANIE REAGOWANIEM KRYZYSOWYM W PAŃSTWIE

Rozprawa doktorska

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid. 58638
II
Akademii Obrony Narodowej

WARSZAWA 2005

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ STRATEGICZNO - OBRONNY

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid. 58638
II
Akademii Obrony Narodowej

ppłk mgr inż. Tadeusz LESZCZYŃSKI

KIEROWANIE REAGOWANIEM KRYZYSOWYM W PAŃSTWIE

Rozprawa doktorska

Opracowana pod kierownictwem naukowym

płk dr hab. Jacka PAWŁOWSKIEGO

WARSZAWA 2005

SPIS TREŚCI

strona

WSTĘP 5

1. METODOLOGICZNE PODSTAWY BADAŃ..... 8
   1.1. Sformułowanie problemu i uzasadnienie wyboru tematu 8
   1.2. Cel rozprawy doktorskiej, problemy badawcze, główna hipoteza robocza 11
   1.3. Procedura badawcza 13
   1.4. Analiza literatury dotyczącej przedmiotu badań 20

2. PODSTAWOWE POJĘCIA I ŹRÓDŁA KRYZYSÓW 24
   2.1. Podstawowe pojęcia 24
      2.1.1. Synonimiczne formy kierowania 24
      2.1.2. Kierowanie państwem 29
      2.1.3. Problem, wyzwanie, zagrożenie 31
      2.1.4. Kryzys, a sytuacja kryzysowa 35
      2.1.5. Kierowanie reagowaniem kryzysowym 38
   2.2. Źródła kryzysów 43
      2.2.1. Systematyka sytuacji kryzysowych 43
      2.2.2. Problemy globalne 46
      2.2.3. Zewnętrzne zagrożenia bezpieczeństwa państwa 52
      2.2.4. Zagrożenia wewnętrzne 56
      2.2.5. Analiza źródeł potencjalnych kryzysów w Polsce 58

3. ANALIZA SYSTEMÓW KIEROWANIA REAGOWANIEM KRYZYSOWYM WYBRANYCH ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWYCH I PAŃSTW..... 71
   3.1. Wybrane organizacje międzynarodowe 72
      3.1.1. Organizacja Narodów Zjednoczonych 72
      3.1.2. Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie 79
      3.1.3. Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego 85
      3.1.4. Unia Europejska 96

3.2. Wybrane państwa 102
3.2.1. Stany Zjednoczone Ameryki Północnej 102
3.2.2. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii 108
3.2.3. Republika Francuska 113
3.2.4. Niemiecka Republika Federalna 116

4. DIAGNOZA SYSTEMU KIEROWANIA REAGOWANIEM KRYZYSOWYM W POLSCE 122
4.1. System reagowania kryzysowego państwa 123
4.1.1. Elementy systemu reagowania kryzysowego 123
4.1.2. Podsystem kierowania 129
4.1.3. Podsystem monitorowania 136
4.1.4. Podsystem wykonawczy..... 140
4.1.5. Inne podsystemy 151
4.2. Otoczenie systemu reagowania kryzysowego państwa 159
4.2.1. Elementy otoczenia systemu reagowania kryzysowego 159
4.2.2. System polityczny 161
4.2.3. System bezpieczeństwa europejskiego 163
4.2.4. Inne systemy 167
4.3. System kierowania reagowaniem kryzysowym 175
4.3.1. Szczebel centralny 175
4.3.2. Szczebel regionalny 183
4.3.3. Szczebel lokalny 188
4.3.4. Wnioski z badań prowadzonych podczas ćwiczeń reagowania kryzysowego 193
4.3.5. Dotychczasowe doświadczenia w zakresie funkcjonowania systemu kierowania reagowaniem kryzysowym 195

5. KONCEPCJA (MODEL) SYSTEMU KIEROWANIA REAGOWANIEM KRYZYSOWYM W PAŃSTWIE 201
5.1. Wnioski z przeprowadzonych analiz systemów kierowania reagowaniem kryzysowym 202
5.1.1. Wybrane organizacje międzynarodowe 202
5.1.2. Wybrane kraje 211

5.1.3. Synteza wyników badań systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w Polsce 217
5.2. Propozycja modelu systemu kierowania reagowaniem kryzysowym 223
5.2.1. Przyjęte założenia 222
5.2.2. Model 231
5.3. Ocena możliwości budowy systemu według kryterium ekonomicznego i kryterium czasu 248
5.3.1. Analiza kosztów 248
5.3.2. Analiza według kryterium czasu 256

ZAKOŃCZENIE 263

BIBLIOGRAFIA 266

ZAŁĄCZNIKI 277

WSTĘP

"Kryzys można przezwyciężyć - trzeba jednak chcieć i umieć to robić."[1)] Zazwyczaj chęci nie wystarczą, niezbędne jest posiadanie możliwości, w tym sił i środków do reagowania na zaistniałą sytuację kryzysową. Bezcenna także jest wiedza w zakresie efektywnego kierowania reagowaniem kryzysowym. Umiejętność przezwyciężenia kryzysu, mimo iż niejednokrotnie nie umożliwia stawienia mu czoła ze względu choćby na jego skalę i nieadekwatność posiadanych środków, pozwala skutecznie kierować licznymi zespołami specjalistów, każdorazowo nieco innych, nawet w podobnych sytuacjach.

Potrzeba i niski poziom zaawansowania badań nad kryzysem sprawiają, że są one aktualnie podejmowane przez przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych. Zjawisko można rozpatrywać na dwóch poziomach analiz naukowych - mikro (jednostki, grupy lub organizacji) i makro (do takich analiz można zaliczyć choćby koncepcję zagrożeń globalnych, gdzie kryzys rozważa się jako zjawisko w skali międzynarodowej).

Kryzys może dotknąć obywatela (jednostkę), społeczeństwo (zbiorowość) lub społeczność międzynarodową. Każdorazowo zmusza do podjęcia różnorodnych, szybkich i intensywnych działań zmierzających do wyeliminowania go z naszego życia. Aby móc racjonalnie przezwyciężyć to zjawisko, należy nieustannie gromadzić wiedzę o nim.

Pomimo wystąpienia w Polsce w ostatnim okresie dwóch powodzi oraz innych klęsk żywiołowych brak było uregulowań prawnych dotyczących systemu reagowania kryzysowego. Ustawy o stanach nadzwyczajnych zostały uchwalone dopiero w 2002 r., pięć lat po zapisach w Konstytucji RP nakazujących unormowanie tych kwestii.

Wcześniejsza próba uchwalenia ustawy o gotowości cywilnej i zarządzaniu kryzysowym zakończyła się niepowodzeniem. Projekt tej ustawy nie obejmował jednak całokształtu zagadnienia. Nie tworzył przede wszystkim systemowych ram do określenia zasad działania organów władzy publicznej w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych, nie tworzył także systemu kierowania reagowaniem

---

[1)] B. Wawrzyniak (red.): *Zarządzanie w kryzysie*, PWE, Warszawa 1984, s. 8.

kryzysowym, komplikując przy tym prowadzenie dalszych prac nad jego integracją z systemem obrony państwa.

Mimo przyjęcia w ostatnim okresie szeregu regulacji prawnych dotyczących omawianego obszaru niezbędne są dalsze zmiany lub ograniczenia działania niektórych ustaw normujących kwestie reagowania kryzysowego w państwie. Winny zostać stworzone instrumenty prawne zapewniające bezpieczeństwo państwa w sytuacjach zagrożeń oraz stałe struktury i procedury działania zapewniające sprawne kierowanie reagowaniem kryzysowym w czasie pokoju, kryzysu i wojny.

Kierowanie reagowaniem kryzysowym w państwie jest elementem kierowania państwem, musi więc mieć zagwarantowaną ciągłość, rozległość, właściwą głębokość oraz sprawność. Stąd wynikają determinanty omawianego systemu. Powinien on obejmować wszystkie szczeble administracji publicznej, całe terytorium kraju, wszystkie siły i środki reagowania oraz umożliwiać natychmiastowe podejmowanie decyzji w zależności od zmieniającej się sytuacji.

Doktorant zdaje sobie sprawę z obszerności podjętego tematu i problemów badawczych oraz przyznaje, że z konieczności częściowo ograniczony został ich zakres. Liczy jednak, że uzyskane wyniki znajdą zastosowanie w praktyce.

Rozprawa składa się z pięciu rozdziałów merytorycznych oraz wstępu, zakończenia, bibliografii i załączników uzupełniających i rozszerzających niektóre problemy cząstkowe oraz dokumentujących prowadzone badania.

W rozdziale pierwszym przedstawione zostały metodologiczne podstawy badań, w tym: uzasadnienie wyboru tematu, cel rozprawy, problemy badawcze, hipotezy robocze, określony został przedmiot i obszar badań oraz procedura badawcza. Przedstawiona została również analiza literatury przedmiotu badań.

W drugim rozdziale dokonano analizy istniejącego aparatu pojęciowego oraz źródeł kryzysów. Zaproponowano nową systematykę kryzysów, ze względu na obszar oddziaływania. Identyfikacja realnych i potencjalnych zagrożeń umożliwiła ich analizę pod kątem możliwości wystąpienia w Polsce.

Rozdział trzeci prezentuje aktualną organizację systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w wybranych organizacjach międzynarodowych (ONZ, OBWE, NATO i Unii Europejskiej) oraz państwach (USA, Wielkiej Brytanii, Francji i RFN). Analizy funkcjonujących rozwiązań dokonano pod kątem możliwości implementacji ich w naszym kraju.

W rozdziale czwartym zidentyfikowano elementy systemu reagowania kryzysowego państwa i zbadano relacje pomiędzy nimi. Dokonano analizy systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w Polsce[2)] oraz zweryfikowano doświadczenia z ćwiczeń prowadzonych w tym zakresie. Przeprowadzona została również analiza aktualnego stanu prawnego

Piąty rozdział poświęcony jest rozważaniom nad nową koncepcją systemu kierowania reagowaniem kryzysowym. Zaproponowane zostały nowe procedury oraz powiązania funkcjonalne uczestników powyższego procesu. Przedstawiono propozycje nowych uregulowań prawnych. Ponadto zaproponowane zostało również wyposażenie centrów reagowania kryzysowego oraz rozpatrzono wymagania stojące przed systemem łączności zabezpieczającym potrzeby naczelnych organów administracji publicznej.

W zakończeniu określono stopień osiągnięcia celu badań oraz w oparciu o ich wyniki przedstawiono postulaty dotyczące budowy systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w państwie.

Autor rozprawy wyraża przekonanie, że wyniki badań przedstawionych w tej pracy mogą mieć zastosowanie w procesie tworzenia systemu i praktycznego kierowania reagowaniem podczas wszelkiego rodzaju kryzysów w państwie (w tym na szczeblu regionalnym i lokalnym). Dotyczy to także wykorzystania wyników badań dla celów dydaktycznych, m.in. szkolenia organów decyzyjnych, tworzących i doskonalących system kierowania państwem.

Niniejszym chciałbym podziękować promotorowi płk. dr. hab. Jackowi Pawłowskiemu za poświęcony czas i udzielone rady, które pomogły mi w rozwiązaniu trudnych problemów, z jakimi spotkałem się w toku badań. Dziękuję także przełożonym za okazaną pomoc i rodzinie za wyrozumiałość.

---

2) System kierowania reagowaniem kryzysowym jest jednocześnie podsystemem systemu reagowania kryzysowego oraz systemu kierowania państwem, przypis własny.

1. METODOLOGICZNE PODSTAWY BADAŃ

1.1. SFORMUŁOWANIE PROBLEMU I UZASADNIENIE WYBORU TEMATU

„Gdy samolot American Airlines uderzył w Pentagon urzędnicy Federal Aviation Agency[3)] zastosowali zwykłe biurokratyczne procedury. Zaczęli czytać instrukcje bezpieczeństwa, by uzgodnić, który z nich ma zostać na służbie, a który może pójść do domu."[4)] Bez względu na prawdziwość doniesień dziennikarza z wydarzeń **11 września 2001 r.** można zauważyć, że w sytuacjach kryzysowych zazwyczaj jest mało czasu na negocjowanie[5)], gdyż decyzje trzeba podejmować szybko, przy czym należy uwzględniać hierarchię potrzeb w danej, konkretnej sytuacji. Decyzja spóźniona jest decyzją bez znaczenia i dlatego **proces podejmowania decyzji przez organy decyzyjne na szczeblu państwa i sposób kierowania reagowaniem kryzysowym należy upraszczać**.

Nie można ulec pokusie dostosowywania struktur decyzyjnych do rodzaju kryzysu. Dotyczy to także tworzenia odrębnych np. resortowych systemów kierowania, co jest sprzeczne z zasadą ciągłości kierowania i grozi niebezpiecznymi zakłóceniami, np. w najtrudniejszym okresie początkowego stadium kryzysu militarnego. **Kierowanie reagowaniem kryzysowym należy do kierowników organów administracji publicznej (w tym ministrów i wojewodów) oraz szefów instytucji (kierowników, komendantów, dowódców)**.

Problemy globalne, które odnoszą się do całej ludzkości, a ich skala ma charakter ponadpaństwowy mogą być przyczyną wielu różnych sytuacji kryzysowych. Ich rozwiązywanie musi zazwyczaj polegać na wspólnych działaniach całej społeczności międzynarodowej. Najczęściej zalicza się do nich m.in.: wyścig zbrojeń, konflikty międzynarodowe, problemy demograficzne, żywnościowe, ekologiczne, surowcowe i energetyczne, zadłużenie, bezrobocie, choroby (np. AIDS), narkomanię, przestępczość międzynarodową, terroryzm, itd. Do problemów globalnych włączane są coraz to nowe kwestie. Jest to wynik narastających współzależności w świecie i komplikowania się stosunków międzynarodowych.

[3)] Oddział rządu federalnego USA odpowiedzialny za bezpieczeństwo lotów krajowych, przypis własny.
[4)] „Teraz czas na obławę" Evan Thomas,„Ameryka w ogniu" Newsweek Polska, nr 3/2001 z dnia 23.09.2001 r.
[5)] Czasami negocjacje są jedyną drogą prowadzącą do rozwiązania zaistniałej sytuacji kryzysowej, przypis własny.

Żyjemy w czasach nacjonalizmów, ekstremizmów religijnych i „rozkwitu" terroryzmu. Mimo, iż wydaje się, że w najbliższym czasie nie grożą one mieszkańcom naszego kraju, to szereg innych kryzysów może wystąpić ze znacznie większym prawdopodobieństwem lub wręcz już miały miejsce przysparzając cierpień ludności i strat gospodarce narodowej. Są to **kryzysy pozamilitarne** (katastrofy naturalne i awarie techniczne, klęski żywiołowe, kryzysy gospodarcze, społeczne, sabotaż, zorganizowana działalność kryminalna, niekontrolowana migracja ludności, itp.). Występują one w Polsce wywołane siłami natury, bądź rozwojem cywilizacyjnym.

Równie niebezpieczne są **kryzysy polityczno-militarne** (wszystkie sytuacje nadzwyczajne od pośrednich do zagrożenia wojną włącznie), w tym m.in. zewnętrzne zagrożenia bezpieczeństwa państwa, zorganizowany terroryzm międzynarodowy, niekontrolowana proliferacja broni masowego rażenia oraz zbrojna napaść.

Wcześniejsze opracowanie metod i procedur postępowania, przeciwdziałanie występującym zagrożeniom, właściwe reagowanie na zaistniałe sytuacje kryzysowe oraz likwidacja ich skutków należy do podstawowych zadań organów administracji publicznej (rządowej i samorządowej).

Jednym z zasadniczych czynników decydujących o wyborze tematu rozprawy doktorskiej była **konieczność zapewnienia możliwości skutecznego kierowania państwem** w przypadku zaistnienia kryzysu (sytuacji kryzysowej).

W IV kwartale 2001 r. nastąpiła głęboka reorganizacja Rządu, w tym wielu ministerstw.[6)] Zmiany te, jak również wejście Polski do NATO i przystąpienie do struktur Unii Europejskiej wymagają nowego spojrzenia na potrzebę kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych. Wyzwanie, a zarazem czynnik uzasadniający wybór tematu stanowił **problem określenia relacji pomiędzy naczelnymi i centralnymi organami administracji publicznej** oraz oszacowanie ich zapotrzebowania na usługi telekomunikacyjne – w trakcie sytuacji kryzysowych oraz likwidacji ich skutków.

Kolejnym zasadniczym czynnikiem decydującym o wyborze tematu były **przewartościowania, jakie dokonują się w sferze potencjalnych zagrożeń kryzysowych**. Ponadto istnieje **potrzeba dokonania dogłębnej analizy dotychczasowych rozwiązań** w zakresie kierowania działaniami zapobiegającymi

---

[6)] Kolejne reorganizacje miały miejsce w 2002, 2003 i 2004 r., przypis własny.

sytuacjom kryzysowym i likwidacji ich skutków. Brak właściwych rozwiązań prawno-organizacyjnych powoduje, że straty finansowe z tytułu sytuacji kryzysowych, w tym głównie katastrof i klęsk żywiołowych, są trudne do oszacowania. Podjęcie racjonalnych działań zapobiegawczych i łagodzących ich skutki może te straty znacznie obniżyć, a utworzenie nowoczesnego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w znacznej mierze przyczyni się do wzrostu poczucia bezpieczeństwa obywateli naszego kraju. W związku z powyższym niezbędne jest podjęcie badań nad nowoczesnymi rozwiązaniami w zakresie kierowania reagowaniem kryzysowym w państwie. Istnieje również potrzeba określenia funkcjonujących w czasie kryzysu powiązań informacyjnych pomiędzy organami administracji publicznej, w tym naczelnymi organami państwa, aby umożliwić im ścisłą i efektywną współpracę.

Przytoczone zasadnicze powody wyboru tematu budzą zainteresowanie autora i chęć choćby minimalnego przyczynienia się do wypracowania modelowych rozwiązań. Wychodząc naprzeciw zaistniałej sytuacji powstała przesłanka podjęcia decyzji zbadania i rozwiązania problemu, który po weryfikacji został sformułowany w brzmieniu: **kierowanie reagowaniem kryzysowym w państwie.**

Podjęty temat jest nowy, trudny i bardzo szeroki. **Nowy**, gdyż odnosi się do, niedawno wdrożonych w wyniku reformy administracyjnej kraju, organów administracji publicznej wszystkich szczebli: rządowej i samorządowej oraz podmiotów gospodarczych i innych jednostek organizacyjnych rozmieszczonych na terenie nowych województw i powiatów. **Trudny**, ponieważ nie ma jednolitych procedur kierowania siłami militarnymi i pozamilitarnymi oraz różne są procedury kierowania poszczególnymi elementami układu pozamilitarnego. **Szeroki**, albowiem obejmuje całe spektrum zagadnień związanych z kierowaniem reagowaniem kryzysowym w Polsce, dotyczy wielu zagadnień szczegółowych i ważnych w różnych fazach zarządzania kryzysowego (zapobieganie, przygotowanie, reagowanie, odbudowa).

W celu zachowania przejrzystości i spójności w dysertacji **badania zostały ograniczone** do kierowania reagowaniem kryzysowym na szczeblu centralnym i regionalnym Państwa, zaś pominięte zostały lokalne szczeble administracji publicznej.

1.2. CEL ROZPRAWY DOKTORSKIEJ, PROBLEMY BADAWCZE, GŁÓWNA HIPOTEZA ROBOCZA

Głównym celem badań było przedstawienie koncepcji (modelu) systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w państwie na bazie dotychczas stosowanych rozwiązań i doświadczeń, który byłby skuteczny w odniesieniu do ogółu współczesnych wyzwań, zagrożeń i problemów.

Założono, że cel główny zostanie osiągnięty dzięki celom szczegółowym:

1. Dokonanie analizy i przedstawienie propozycji ustaleń terminologicznych.
2. Zidentyfikowanie źródeł potencjalnie zagrażających Polsce kryzysów.
3. Przeanalizowanie systemów kierowania reagowaniem kryzysowym w wybranych państwach i organizacjach międzynarodowych.
4. Dokonanie diagnozy aktualnego stanu systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w Polsce, w tym uwarunkowań prawno-organizacyjnych.
5. Dokonanie identyfikacji relacji obiegu informacji w zaproponowanym systemie kierowania reagowaniem kryzysowym w czasie zewnętrznych i wewnętrznych zagrożeń bezpieczeństwa państwa oraz udziału w rozwiązywaniu problemów globalnych.

Główny problem badawczy sformułowano w postaci pytania: **jaki powinien być system kierowania reagowaniem kryzysowym w państwie, aby zapewnić sprawne wykorzystanie sił przeznaczonych do zapobiegania sytuacjom kryzysowym oraz kierowanie nimi w czasie wystąpienia kryzysu i likwidacji jego skutków?**

Na potrzeby prowadzonych badań sformułowano szereg dodatkowych pytań, które objęły **problemy szczegółowe**:

1. Czy istniejący aparat pojęciowy umożliwia jednoznaczne formułowanie poglądów w zakresie kierowania reagowaniem kryzysowym?
2. Jakie wyzwania i zagrożenia, w świetle zaistniałych i przewidywalnych sytuacji kryzysowych, mogą oddziaływać na bezpieczeństwo Polski?
3. Jaka rola jest przypisana państwu i jakie systemy kierowania reagowaniem kryzysowym funkcjonują w wybranych krajach NATO oraz jak jest ono zorganizowane w wybranych organizacjach międzynarodowych?
4. Czy istniejące w Polsce rozwiązania prawne, strukturalne i proceduralne zapewniają sprawne kierowanie państwem w dobie kryzysu?

5. Jaka powinna być struktura systemu kierowania reagowaniem kryzysowym i jakie zastosować procedury, aby był on skuteczny na etapie zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy?
6. Jaki powinien być obieg informacji w czasie kryzysu pomiędzy uczestnikami kierowania reagowaniem kryzysowym w państwie?

W początkowym etapie realizacji procedury badawczej sformułowana została **wstępna hipoteza robocza: aktualnie w Polsce brak jest rozwiązań prawno-organizacyjnych zapewniających sprawne funkcjonowanie krajowego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym. Nie został dotychczas określony Koordynator Krajowy kierowania reagowaniem kryzysowym w państwie. Nie zdecydowano o usytuowaniu, strukturze, wyposażeniu, zasadach funkcjonowania oraz sposobie budowy jednostki organizacyjnej wspierającej Koordynatora Krajowego. Obowiązujący stan prawny jest nieadekwatny do możliwości finansowych państwa.**

W wyniku analizy porównawczej uwarunkowań prawno-organizacyjnych funkcjonowania systemów kierowania reagowaniem kryzysowym w wybranych krajach i organizacjach międzynarodowych wysunięta została **hipoteza badawcza: Polska posiada możliwości zbudowania nowoczesnego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym. System kierowania siłami przeznaczonymi do reagowania kryzysowego należy budować w pełnym wymiarze – nie tylko ze względu na koszty, ale głównie ze względu na potrzeby – jedynie na szczeblu centralnym i regionalnym administracji publicznej, zaś na szczeblach samorządowych tylko w niezbędnym zakresie (wyposażenie sal obrad sejmików wojewódzkich, budowa zintegrowanych powiatowych centrów ratownictwa oraz wyznaczenie gminnych punktów kontaktowych).**

W kolejnych etapach badań pomocne były przyjęte następujące **hipotezy szczegółowe**:

1. Istniejący aparat pojęciowy nie umożliwia jednoznacznego formułowania poglądów w zakresie kierowania reagowaniem kryzysowym.
2. W związku z niewydolnym systemem kierowania, większość potencjalnie zagrażających Polsce sytuacji kryzysowych może wywołać kryzys.
3. Wnioski z analizy systemów funkcjonujących w wybranych krajach i organizacjach międzynarodowych mogą służyć zbudowaniu koncepcji (modelu) systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w państwie.

4. W oparciu o zasoby krajowe można zbudować system kierowania reagowaniem kryzysowym, wyposażony w system łączności i informatyki gwarantujący sprawny obieg informacji w czasie kryzysu.

1.3. PROCEDURA BADAWCZA

Przedmiotem badań objęto pojęcie, struktury oraz zasady funkcjonowania systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w państwie. Badania dotyczyły obiegu informacji pomiędzy naczelnymi organami administracji publicznej, ich relacji z organizacjami międzynarodowymi oraz sposobu kierowania strukturami wykonawczymi (służbami, inspekcjami, strażami itp.). Badaniami objęta została również koncepcja utworzenia krajowego i regionalnych centrów reagowania kryzysowego.

W obszarze badań uwzględnione zostały:

- literatura przedmiotu dotycząca analizy stanu prawnego w zakresie reagowania kryzysowego w Polsce oraz uczestnictwa naszego kraju w organizacjach międzynarodowych;
- dokumentacja prowadzonych w ostatnich latach ćwiczeń dotyczących reagowania kryzysowego: krajowych (Kierownictwo, Woda, Mazury), międzynarodowych (Hexagrant, Pomerania), NATO (CMX, Strong Resolve) i UZE (Crisex, CME) oraz w ramach konsultacji nuklearnych (Able Staff), a także wydawnictwa poszczególnych państw NATO dostępne na rynku księgarskim;
- poglądy i doświadczenia ekspertów: Departamentu Spraw Obronnych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Departamentu Polityki Obronnej Ministerstwa Obrony Narodowej, Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, Dowództw Rodzajów Sił Zbrojnych, Akademii Obrony Narodowej, Wojskowych Służb Informacyjnych i Dyżurnej Służby Operacyjnej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- opinie i poglądy przedstawicieli Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej i Obrony Cywilnej, Departamentu Bezpieczeństwa Powszechnego (obecnie Departament Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego) MSWiA, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Biura Spraw Obronnych MSZ, Biura Spraw Obronnych Urzędu Regulacji Telekomunikacji;
- informacje uzyskane z Polskich Przedstawicielstw przy Dowództwach NATO,

z rozmów bilateralnych i kontaktów szkoleniowych oraz wynikające z analizy wydarzeń i udziału państw NATO w rozwiązywaniu problemów globalnych;

- doświadczenia własne nabyte podczas służby wojskowej na różnych stanowiskach służbowych i różnych szczeblach dowodzenia, wiedza zdobyta podczas czynnego uczestnictwa w wielu ćwiczeniach dotyczących problematyki reagowania kryzysowego, a także podczas pracy w Roboczym Zespole Reagowania Kryzysowego MON, Grupie Operacyjnej Sztabu Kryzysowego MON, Roboczej Grupie Konsultacji Nuklearnych RP oraz Międzyresortowej Grupie Ekspertów i Międzyresortowej Grupie ds. Łączności.

Istotą badań naukowych jest umożliwienie eliminacji czynników niekorzystnych oraz uzyskanie informacji pozwalających wybrać rozwiązanie optymalne. Struktura procesu badawczego powinna być zbudowana w taki sposób, aby każdy jej etap implikował następny.

Wychodząc z ww. założeń, po przeprowadzeniu badań wstępnych w zakresie:

- funkcjonujących na świecie politycznych systemów kierowania państwem;
- aktualnego stanu polskiego systemu reagowania na kryzysy polityczno-militarne;
- możliwości udziału SZ RP w rozwiązywaniu kryzysów pozamilitarnych,

zrealizowana została następująca **procedura badawcza** (rys. 1.1):

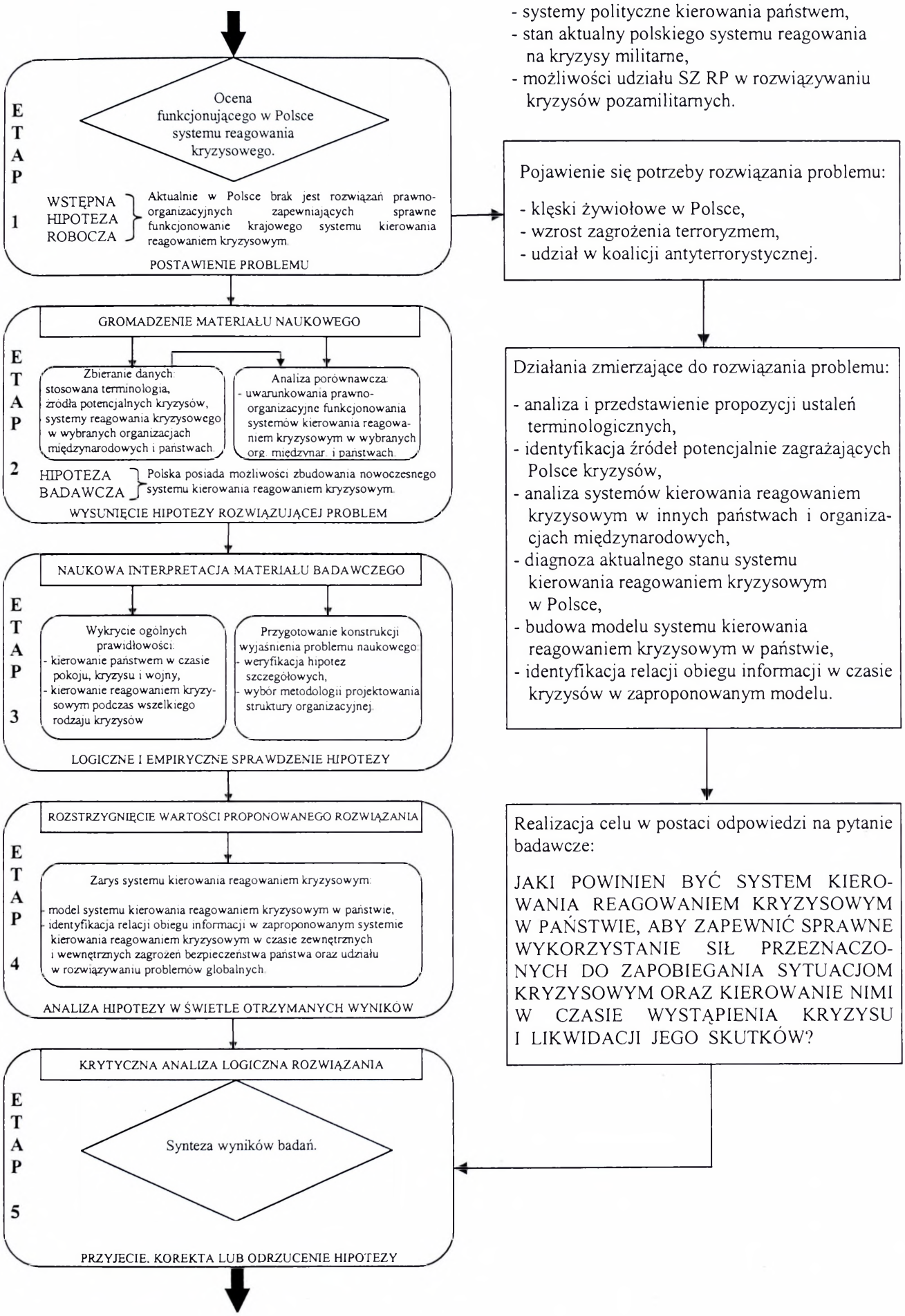
Etap I - badania teoretyczne zmierzające do poznania podstaw teorii problemu, dorobku w dziedzinie kierowania reagowaniem kryzysowym naukowców polskich, z innych państw i organizacji międzynarodowych oraz sformułowania wstępnej hipotezy roboczej.

Etap II - gromadzenie faktów i opracowanie zebranych materiałów, w wyniku czego zbudowano hipotezę badawczą.

Etap III - badania teoretyczno–empiryczne służące wyjaśnieniu i objaśnieniu wykazanych w II etapie zjawisk, zdarzeń i procesów, w tym weryfikacja hipotez szczegółowych oraz wybór metodologii projektowania struktury organizacyjnej.

Etap IV - opracowanie propozycji zarysu systemu reagowania kryzysowego oraz koncepcji modelu jego podsystemu kierowania w państwie.

Etap V - krytyczna analiza logiczna proponowanego rozwiązania w odniesieniu do zachodzących w Polsce relacji między naczelnymi, centralnymi i regionalnymi organami państwa oraz jej uczestnictwa w strukturach międzynarodowych.



Rys. 1.1. Struktura procedury badawczej.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: W. Pytkowski, Organizacja badań i ocena prac naukowych, PWE, Warszawa 1981.

Zastosowane zostały następujące **metody badawcze**:

1. **Metody empiryczne**:
   a) badanie dokumentacji – do badania literatury dotyczącej procesów zachodzących w reagowaniu kryzysowym, systemów łączności, urządzeń technicznych i terminologii;
   b) obserwacja podczas ćwiczeń – do badania kierunków i tendencji rozwoju systemów kierowania reagowaniem kryzysowym w wybranych organizacjach międzynarodowych i głównych krajach NATO oraz aktualnego stanu analogicznego systemu w Polsce, a także elementów funkcjonowania systemu łączności i obiegu informacji w relacjach: Naczelne Organa Państwa – MON – NATO (CMX, Strong Resolve), MON – UZE i MON – MSWiA (Crisex, CME) oraz Robocza Grupa Konsultacji Nuklearnych – Polskie Przedstawicielstwo przy NATO i UZE (Able Staff);
   c) uczestnictwo w ćwiczeniach – do badania relacji zachodzących w procesie kierowania reagowaniem kryzysowym w państwie oraz zapotrzebowania poszczególnych uczestników systemu na usługi telekomunikacyjne;
   d) badanie sądów (wywiad i metoda ekspertów) – w zakresie określenia relacji kierowania i współdziałania pomiędzy uczestnikami procesu kierowania reagowaniem kryzysowym w państwie.
2. **Metody teoretyczne**:
   a) analiza – do badania literatury dotyczącej stanu prawnego w zakresie kierowania reagowaniem kryzysowym w państwie;
   b) wnioskowanie – do badania systemów reagowania kryzysowego innych państw;
   c) synteza – do badania systemów kierowania reagowaniem kryzysowym funkcjonujących w ONZ, OBWE, NATO i Unii Europejskiej;
   d) podejście systemowe – do oceny wpływu realnych i potencjalnych zagrożeń na efektywność systemu kierowania reagowaniem kryzysowym;
   e) modelowanie – do opracowania modelu systemu kierowania reagowaniem kryzysowym;
   f) uogólnienie – do ujawnienia cech i zjawisk powtarzalnych w badanym obszarze, a w konsekwencji do sformułowania uniwersalnych zasad, dotyczących struktur organizacyjnych krajowego, resortowych i regionalnych centrów reagowania kryzysowego.

Określając obszar i przedmiot badań wykorzystano podejście systemowe. Na wstępie wyodrębniono system reagowania kryzysowego państwa. Po przeanalizowaniu jego otoczenia oraz struktury wewnętrznej poddano szczegółowym badaniom jeden ze składników: podsystem kierowania. Badając zaś system kierowania reagowaniem kryzysowym państwa analizowano relacje występujące między jego podsystemami.

Podejmując próbę zredefiniowania podstawowych pojęć związanych z kierowaniem reagowaniem kryzysowym w państwie wykorzystano analizę semantyczną i syntezę wydedukowanych wniosków. Niezbędne przy prowadzeniu ustaleń terminologicznych okazało się abstrahowanie. Pozwoliło ono na eliminację na tym etapie badań kwestii drugorzędnych oraz uwypuklenie problematyki istotnej dla przedmiotu badań.

Wykorzystywane w rozprawie pojęcia zdefiniowane zostały po głębokiej analizie identyfikacyjnej i porównawczej literatury dotyczącej przedmiotu badań, badaniu opinii i poglądów ekspertów z wielu komórek organizacyjnych różnych szczebli kierowania państwem, a także badaniu dokumentów normatywnych, umów międzynarodowych, instrukcji, koncepcji i zarządzeń.

Do identyfikacji źródeł potencjalnych kryzysów zastosowano jawny wywiad częściowo skategoryzowany. Mimo, że jest on jedną z najtrudniejszych technik zdobywania informacji umożliwił uzyskanie wyczerpujących opinii respondentów, a dzięki nim danych pozwalających zdefiniować zbiór zagrożeń.

Wywiad powyższy przeprowadzony został w następujących etapach:

1. Dobór techniki i próby badawczej.
2. Badania wstępne.
3. Opracowanie i weryfikacja kwestionariusza.
4. Zbieranie danych.
5. Opracowanie wyników badań.

W pierwszym etapie określono przedmiot badań, typ analizy danych, zakres badanej rzeczywistości oraz zbiór osób przewidzianych do badania.

W trakcie badań wstępnych, na podstawie badania dokumentów z ćwiczeń NATO, UZE, narodowych i innych oraz dostępnej literatury, dokonano analizy i określono zbiór źródeł potencjalnych kryzysów z rozbiciem na problemy globalne, zewnętrzne zagrożenia bezpieczeństwa państwa i zagrożenia występujące na

terenie Polski. Posiadanie szczegółowych informacji o badanej rzeczywistości było niezbędne do umożliwienia sformułowania pytań do wywiadu.

Analizując wyodrębnione problemy cząstkowe (dotyczące ww. źródeł potencjalnych kryzysów) ułożono pytania, które umożliwiły uzyskanie potrzebnych informacji. Weryfikacja zbioru pytań (kwestionariusza), w celu eliminacji usterek, następowała w trakcie kolejnych wywiadów, poprzez konsultacje ze specjalistami.

Autor zbierał dane samodzielnie, przeprowadzając wywiady z wybranymi respondentami - ekspertami: Departamentu Spraw Obronnych KPRM, Ministerstwa Obrony Narodowej (Departamentu Polityki Obronnej, Sztabu Generalnego WP, dowództw Rodzajów Sił Zbrojnych, Akademii Obrony Narodowej, Wojskowych Służb Informacyjnych, Żandarmerii Wojskowej i Dyżurnej Służby Operacyjnej SZ RP), Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Departamentu Bezpieczeństwa Powszechnego, Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej, Obrony Cywilnej), Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Ministerstwa Spraw Zagranicznych (Biura Spraw Obronnych) oraz Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty (Biura Spraw Obronnych).

Uzyskane dane zostały usystematyzowane w odniesieniu do sformułowanych problemów oraz założonych hipotez badawczych. Wykorzystano je następnie w ankietowaniu dyrektorów Wojewódzkich Wydziałów Reagowania Kryzysowego oraz szefów Wojewódzkich Sztabów Wojskowych.

Analizy systemów kierowania reagowaniem kryzysowym w wybranych państwach i organizacjach międzynarodowych dokonano w trzech etapach:

1. Czynności przygotowawcze.
2. Badania.
3. Opracowanie wniosków wynikających z analizy.

W ramach czynności przygotowawczych określono zagadnienia podlegające analizie oraz zakres i cel badań. Zgromadzono materiały dotyczące systemów kierowania reagowaniem kryzysowym w wybranych państwach i organizacjach międzynarodowych oraz dokonano ich weryfikacji. Określono metody badań i formę przedstawienia wyników analizy. W tym etapie prac badawczych określono również harmonogram roboczy przebiegu prac analitycznych.

Badania przeprowadzono w dwóch etapach. Najpierw dokonano ogólnej analizy systemów reagowania kryzysowego w wybranych krajach i organizacjach międzynarodowych, podczas której określono dziedziny, które wymagają badania

w ramach analizy szczegółowej. Następnie przeprowadzono analizę szczegółową zmierzającą do: poznania zadań i celów stawianych przed wybranymi systemami reagowania kryzysowego, ich struktury organizacyjnej i obszarów odpowiedzialności poszczególnych podsystemów, wyodrębnienia podsystemów kierowania i określenia podstaw prawnych ich funkcjonowania.

Opracowując wyniki badań dokonano uogólnień w zakresie kierowania systemami reagowania kryzysowego.

Do przeprowadzenia procesu analizy systemów kierowania reagowaniem kryzysowym w wybranych państwach i organizacjach międzynarodowych wykorzystano metody porównań oraz metodę odchyleń.

Metoda porównań pozwoliła zmierzyć rozbieżność danych ocenianych (o systemie kierowania reagowaniem kryzysowym w kolejnym kraju) z danymi znajdującymi się w bazie porównawczej (z analogicznym systemem omówionym wcześniej). Każda wielkość charakteryzująca poziom badanego zjawiska nabrała właściwego wyrazu dopiero wówczas, gdy porównana została z wielkościami charakteryzującymi poziom podobnych zjawisk zgromadzonych w bazie porównawczej. Doprowadzenie do porównywalności wykluczyło czynniki przypadkowe, zakłócające przebieg badanego zjawiska. Z dostępnych metod porównań zastosowano porównanie w przestrzeni (porównanie badanego zjawiska ze zjawiskami tego samego typu występującymi w innych krajach).

Metodą odchyleń porównano dane oceniane ze średnią wartością dotychczas zgromadzonych danych tego typu w bazie porównawczej. Analizując systemy kierowania reagowaniem kryzysowym w wybranych krajach i organizacjach międzynarodowych zastosowano metodę odchyleń bezwzględnych, przy pomocy której określono różnice w wielkościach zjawisk tego samego typu.

Diagnoza systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w Polsce przeprowadzona została na bazie danych uzyskanych z analizy podsystemów, na które z wykorzystaniem podejścia systemowego podzielony został system reagowania kryzysowego państwa.

Badania funkcjonującego w naszym kraju systemu reagowania kryzysowego, jego podsystemów oraz relacji pomiędzy nimi dokonano metodą obserwacji naukowej i wywiadu ukrytego w czasie kilkunastu ćwiczeń reagowania kryzysowego, w których autor uczestniczył, biorąc udział w pracach międzyresortowych zespołów kierujących reagowaniem kryzysowym oraz roboczych grup konsultacji nuklearnych.

Chronologię kształtowania się systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w Polsce, a także aktualny stan prawny w przedmiocie badań uzyskano dzięki analizie przyczynowej polskich aktów prawnych i badaniu dokumentów Rady Ministrów, MON oraz MSWiA.

Metodą syntezy wyników przeprowadzonych badań sprecyzowano wnioski zmierzające do likwidacji stwierdzonych niedociągnięć i nieprawidłowości w aktualnie funkcjonującym w Polsce systemie kierowania reagowaniem kryzysowym oraz do poprawy jego działania w przyszłości.

Wyniki powyższych badań pozwoliły na zbudowanie koncepcji (modelu) systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w państwie. Uszczegółowienia modelu dokonano na podstawie badania opinii publicznej metodą ankietowania.[7)]

Wiele konferencji międzynarodowych, spotkań z oficerami innych armii i szkoleń, zarówno w kraju, jak i poza jego granicami, poświęconych niejednokrotnie tematyce z pozoru odległej od bezpieczeństwa państwa, reagowania kryzysowego, czy sytuacji nadzwyczajnych dostarczyło materiałów cząstkowych, które mogły być i zostały wykorzystane w niniejszej rozprawie doktorskiej.

W procesie badawczym rozwinięto wstępną hipotezę roboczą w hipotezę badawczą, którą następnie zweryfikowano osiągając główny cel badań. Natomiast cel działalności naukowo-badawczej został osiągnięty poprzez opracowanie wyników badań naukowych w postaci niniejszej rozprawy.

1.4. ANALIZA LITERATURY DOTYCZĄCEJ PRZEDMIOTU BADAŃ

Tematyka zarządzania kryzysowego doczekała się w ostatnich kilku latach zainteresowania, na jakie niewątpliwie zasługiwała dużo wcześniej.

Objętość materiału dotykającego różnorodnych aspektów tematu cieszy badacza, zaś rozbieżność poglądów wielu wspaniałych i zasługujących na szacunek autorów zmusza do ustawicznego dążenia do odległego celu, jakim jest **zbudowanie modelu koncepcyjnego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w państwie**.

Mimo, że **problem kryzysu** w praktyce funkcjonowania społeczeństw oraz w myśli naukowej był znany znacznie wcześniej, **w Polsce do połowy lat**

[7)] Formularz badań ankietowych i zestawienie wyników tych badań zawiera Załącznik nr 1.

osiemdziesiątych nie był on **dostrzegany** i nie był przedmiotem systematycznych badań. Informacje na temat kryzysu w literaturze naukowej były wręcz doskonale rozproszone. Stanowiło je wiele powierzchownych sądów, ogólnych opisów, nie istniało nic takiego, co można by nazwać teorią kryzysu.

Nieco danych o fenomenie kryzysu można znaleźć głównie w rozważaniach ekonomistów.[8)] Pierwsze badania nad sytuacjami decyzyjnymi i problematyką kryzysu w przedsiębiorstwie przeprowadził w latach 1975-1980 zespół polskich uczonych pod kierunkiem B. Wawrzyniaka.[9)] Na tle ogólnej analizy zjawisk kryzysowych i poświęconej temu problemowi koncepcji teoretycznych zespół ten zbadał przyczyny i genezę ówczesnego polskiego kryzysu społeczno-gospodarczego oraz zaproponował kierunki reorientacji zarządzania w przedsiębiorstwie.

Nieocenionym źródłem informacji okazał się kontakt osobisty z wieloma ekspertami, zarówno z Ministerstwa Obrony Narodowej, jak i innych resortów, a także Departamentu Spraw Obronnych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Aktualnie prowadzone są tam szeroko zakrojone prace nad wybranymi elementami systemu reagowania kryzysowego państwa, częściowo obejmujące swym zasięgiem problematykę kierowania powyższym systemem. Do najbardziej zaangażowanych, w tym gronie, badaczy problematyki dotyczącej reagowania kryzysowego należą S. Koziej, J. Pawłowski, W. Kitler oraz Z. Andrzejczak. Prezentowali oni dotychczas swoje poglądy m.in. na łamach: Bellony, Polski Zbrojnej, Zeszytów Naukowych i wydawnictw Akademii Obrony Narodowej oraz na konferencjach poświęconych tej tematyce. Możliwość zapoznawania się na bieżąco z ich książkami, publikacjami i referatami pozwoliła na minimalizację błędów w prowadzonych badaniach oraz utrzymanie właściwego kierunku prac.

Bogatym źródłem informacji dotyczących reagowania kryzysowego, zagrożeń i kryzysów pozamilitarnych był Przegląd Obrony Cywilnej. Mimo, że prezentowane tam poglądy nie w pełni uwzględniają potrzebę budowy w państwie zintegrowanego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym, stanowią one bogate źródło materiału badawczego reprezentatywnego grona gremiów kierowniczych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz struktur mu podległych, zwłaszcza Państwowej Straży Pożarnej. Wśród pochodzących z tego grona badaczy

---

[8)] Por. W. Baka: *Polska reforma gospodarcza*, PWE, Warszawa 1983, s. 99.
[9)] B. Wawrzyniak, Cyt. praca, s. 8.

do najbardziej pobudzających do kontynuacji badań autorów należą: S. Augustyn, F. Dela oraz J. Płoskonka.

Miejscem ożywionej prezentacji poglądów dotyczących problematyki bezpieczeństwa, a w tym reagowania kryzysowego, są łamy Wydawnictwa Adam Marszałek. Opracowania dotyczące głównie kryzysów polityczno-militarnych prezentowali tam m.in.: L. Ciborowski, W. Fehler, H. Hermann, T. Kisielewski i W. Śmiałek.

Literaturę, która była pomocna przy opracowaniu rozprawy można ogólnie podzielić na następujące grupy:

1. Dokumenty normatywno-prawne.
2. Doświadczenia innych państw w zakresie kierowania reagowaniem kryzysowym.
3. Wyniki prac naukowo-badawczych i wnioski z ćwiczeń dotyczących reagowania kryzysowego.
4. Materiały pomocnicze.

W grupie pierwszej najważniejszą pozycję stanowią Konstytucja RP, ustawy o stanie klęski żywiołowej, stanie wyjątkowym i wojennym, postanowienia, uchwały, wytyczne, rozporządzenia, zarządzenia, decyzje i obwieszczenia Prezydenta RP, Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz szefów resortów, dotyczące problematyki reagowania kryzysowego państwa i inne.

W drugiej grupie istnieje duża ilość artykułów i materiałów informacyjnych poświęconych tematyce kierowania reagowaniem kryzysowym w państwach NATO oraz organizacjach międzynarodowych. Wykorzystano informacje i notatki z interesujących wykładów i spotkań organizowanych praktycznie przez wszystkie kraje NATO, w których autor aktywnie uczestniczył.

W trzeciej grupie zostały wykorzystane między innymi:

- materiały robocze Departamentu Spraw Obronnych KPRM, Departamentu Polityki Obronnej MON, Zarządu Łączności i Informatyki GZDiŁ-P6, Zarządu Operacji Bieżących GZO-P3 i Dyżurnej Służby Operacyjnej SG WP w zakresie prac koncepcyjnych i budowy systemu kierowania reagowaniem kryzysowym;
- wyniki prac naukowo-badawczych prowadzonych w resorcie Obrony Narodowej, w tym przez Akademię Obrony Narodowej oraz Departament Polityki Obronnej;
- wyniki międzynarodowych i krajowych ćwiczeń dotyczących reagowania kryzysowego, w których uczestniczyły naczelne i centralne władze RP lub reprezentujące je grupy operacyjne.

W czwartej grupie istnieje bogaty zestaw literatury omawiający: problematykę kierowania organizacjami, metodologię prowadzenia badań naukowych, projektowanie, budowę i eksploatację systemów telekomunikacyjnych oraz terminologię z obszaru reagowania kryzysowego. Do grupy tej należy bogaty zbiór publikacji, referatów i wystąpień na różnego rodzaju konferencjach i sympozjach naukowych poświęconych problematyce kierowania reagowaniem kryzysowym.

Mając na uwadze dotychczasowe wyniki badań należy podkreślić, że **kierowanie reagowaniem kryzysowym w państwie jest obszarem zainteresowania wielu badaczy, jednak analiza porównawcza ich dorobku jest utrudniona ze względu na różnorodność, a czasami sprzeczność opinii i poglądów**.

2. PODSTAWOWE POJĘCIA I ŹRÓDŁA KRYZYSÓW

W celu stworzenia podstaw do przeprowadzenia procesu badawczego niezbędne było dokonanie analizy terminów odnoszących się do problematyki kierowania reagowaniem kryzysowym w państwie. Uznano, że bez wyjaśnienia kwestii dotyczących:

- kierowania państwem;
- relacji pomiędzy wyzwaniem, zagrożeniem i problemem;
- różnic między kryzysem, a sytuacją kryzysową;

badanie systemu kierowania i jego roli w reagowaniu kryzysowym nie byłoby możliwe.

Konieczna była również identyfikacja źródeł potencjalnych kryzysów, gdyż skuteczne kierowanie reagowaniem kryzysowym możliwe jest tylko wówczas, gdy znane są przyczyny je wywołujące.

Dla potrzeb przeprowadzenia powyższych badań sformułowano problemy badawcze w postaci pytań:

1. **Czy istniejący aparat pojęciowy umożliwia jednoznaczne formułowanie poglądów w zakresie kierowania reagowaniem kryzysowym?**
2. **Jakie wyzwania i zagrożenia, w świetle zaistniałych i przewidywalnych sytuacji kryzysowych, mogą oddziaływać na bezpieczeństwo Polski?**

Wnioski przedstawione w niniejszym rozdziale będą stanowiły punkt wyjścia do dalszych etapów badań.

2.1. PODSTAWOWE POJĘCIA

2.1.1. SYNONIMICZNE FORMY KIEROWANIA

Pojęcie „kierowanie państwem" nie jest dotychczas zdefiniowane, mimo iż „kierowanie" oraz „państwo" są pojęciami powszechnie zrozumiałymi.

Przedstawione poniżej wyniki badań pozwoliły odpowiedzieć na pytanie: **czym jest i jak należy rozumieć termin „kierowanie państwem"?**

Kierowanie definiowane bywa jako: działalność zmierzająca do skoordynowanego wykorzystania będących do dyspozycji organu kierowniczego zasobów ludzkich i materialnych dla osiągnięcia założonych celów lub działanie

zmierzające do spowodowania funkcjonowania innych rzeczy, zgodnie z celem tego, który kieruje.[10] Jednak bardziej rozpowszechniona jest inna definicja: **kierowanie** (rzeczownik od kierować[11]) **to proces obejmujący planowanie, organizowanie, przewodzenie i kontrolowanie pracy członków organizacji oraz wykorzystywanie wszelkich dostępnych zasobów organizacji do osiągnięcia jej celów**.[12]

Słowo **proces**, wykorzystane w powyższej oraz wielu innych, podstawowych definicjach z zakresu teorii organizacji i zarządzania, oznacza systematyczny sposób postępowania.[13] Poszczególne elementy kierowania należy rozumieć jako: **planowanie** – proces ustalania celów i odpowiednich działań, by je osiągnąć[14]; **organizowanie** – proces porządkowania i przydzielania pracy, uprawnień decyzyjnych i zasobów poszczególnym członkom organizacji w taki sposób, aby mogli zrealizować jej cele[15]; **przewodzenie** – proces kierowania działaniami członków grupy lub całej organizacji w taki sposób, aby mogli zrealizować jej cele[16]; **kontrolowanie** – proces zmierzający do zapewnienia, by rzeczywiste działania były zgodne z planami[17].

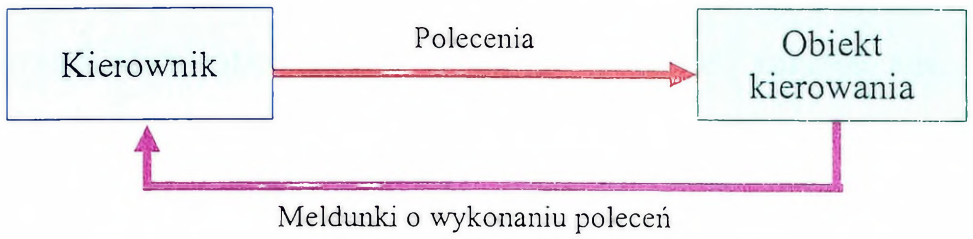
Wykorzystane w definicji kierowania pojęcia oznaczają: **organizacja** – dwie lub więcej osób współpracujących w ramach określonej struktury stosunków, aby osiągnąć określony cel lub zbiór celów; **cel** – to, co organizacja stara się osiągnąć, podstawowy element organizacji; **kierownik** – osoba odpowiedzialna za kierowanie działaniami prowadzącymi do osiągania celów organizacji.

Zgodnie z powyższym **kierowanie to systematyczny sposób postępowania obejmujący określanie celów organizacji, przydzielanie zadań i uprawnień decyzyjnych jej członkom oraz zapewnianie by ich działania, zgodnie z przyjętym planem, przy wykorzystaniu dostępnych zasobów doprowadziły do osiągnięcia wyznaczonych celów**.

W wyniku przeprowadzonych badań dokonane zostało wyodrębnienie w organizacji kierownika i obiektu kierowania, co przedstawiono na rys. 2.1.

---

[10] Por. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa, s. 30.
[11] Słownik języka polskiego, PWN, Warszawa 1982, t. I, s.914.
[12] Por. J.A.F. Stoner, R.E. Freeman, D.R. Gilbert: *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1998, s. 20.
[13] Por. Tamże, s. 25.
[14] Por. Tamże.
[15] Por. Tamże.
[16] Por. Tamże, s. 26.
[17] Por. Tamże.



Rys. 2.1. Proces kierowania.

Źródło: Opracowanie własne.

Podmiotem działania jest kierownik (organ kierowania), zaś przedmiotem działania obiekt kierowania (członkowie organizacji pogrupowani zazwyczaj w zespoły funkcjonalne). Kierownik wyznacza cele organizacji (poddawane na ogół akceptacji członków organizacji), następnie przydziela pracę, uprawnienia decyzyjne i zasoby poszczególnym członkom organizacji (zespołom funkcjonalnym). Oddziałuje w taki sposób na członków organizacji, by ci realizowali cele organizacji i aby ich działania były zgodne z planem (w określonym czasie, przy wykorzystaniu określonych zasobów, ewentualnie w określonej kolejności). W toku całego procesu kierowania kierownik zbiera meldunki o realizacji poleceń i reaguje na pojawiające się nieprawidłowości.

Wyniki przeprowadzonych badań pozwoliły na stwierdzenie, że: **kierowanie jest procesem, w którym kierownik przyczynia się do osiągnięcia wyznaczonych celów przez obiekt kierowania**.

Wśród szczególnych form kierowania można wyróżnić: zarządzanie, administrowanie oraz dowodzenie.

Zarządzanie obejmuje tworzenie, kontrolę oraz ciągłe dostosowywanie reguł postępowania (norm, planów, instrukcji, itp.) do aktualnych potrzeb[18]. Jest to działalność kierownicza polegająca na ustalaniu celów i powodowaniu ich realizacji w organizacji podległej zarządzającemu[19]. Pojęcie „zarządzanie" jest więc węższe niż „kierowanie"[20], które dotyczy organizacji niekoniecznie podległej kierującemu.

Administrowanie, rzeczownik od administrować[21], zwane również administracją, to jedna z podstawowych form działalności państwa polegająca na

---

[18] Por. *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996, t. 6, s. 988.
[19] Por. *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, PWE, Warszawa 1981, s. 609.
[20] Por. Tamże.
[21] Por. *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1982, t. I, s. 9.

organizowaniu bezpośredniej praktycznej realizacji jego zadań na podstawie przepisów prawnych, które określają te zadania i zasady ich realizacji.[22] Jest to czynność zarządzania, obejmująca kierowanie czymś, opiekę nad tym, działania porządkowe i organizacyjne.[23]

Dowodzenie to całokształt celowej działalności dowódcy i sztabu realizowanej w ramach określonego systemu kierowania, zapewniającej wysoką gotowość bojową i właściwe przygotowanie wojsk do jak najlepszego osiągnięcia celów walki.[24] Jest ono szczególnym sposobem kierowania ze względu na strukturę organizacyjną sił zbrojnych i specyfikę realizowanych przez nie zadań, zwłaszcza w czasie udziału w reagowaniu kryzysowym oraz w warunkach działań wojennych.

Zarządzanie, administrowanie i dowodzenie posiadają **cechy wspólne**:

- można je realizować w organizacji;
- są procesami w rozumieniu teorii organizacji i zarządzania;
- umożliwiają wyróżnienie podmiotu działania (zarządca, administrator, dowódca);
- pozwalają wyodrębnić obiekt działania (obiekt zarządzany, administrowany lub dowodzony).

Omawiane formy kierowania posiadają również **różnice**:

- zarządzanie umożliwia zmianę reguł w trakcie działania;
- administrowanie jest najbardziej sformalizowane;
- dowodzić można wyłącznie wojskami i formacjami o strukturze paramilitarnej.

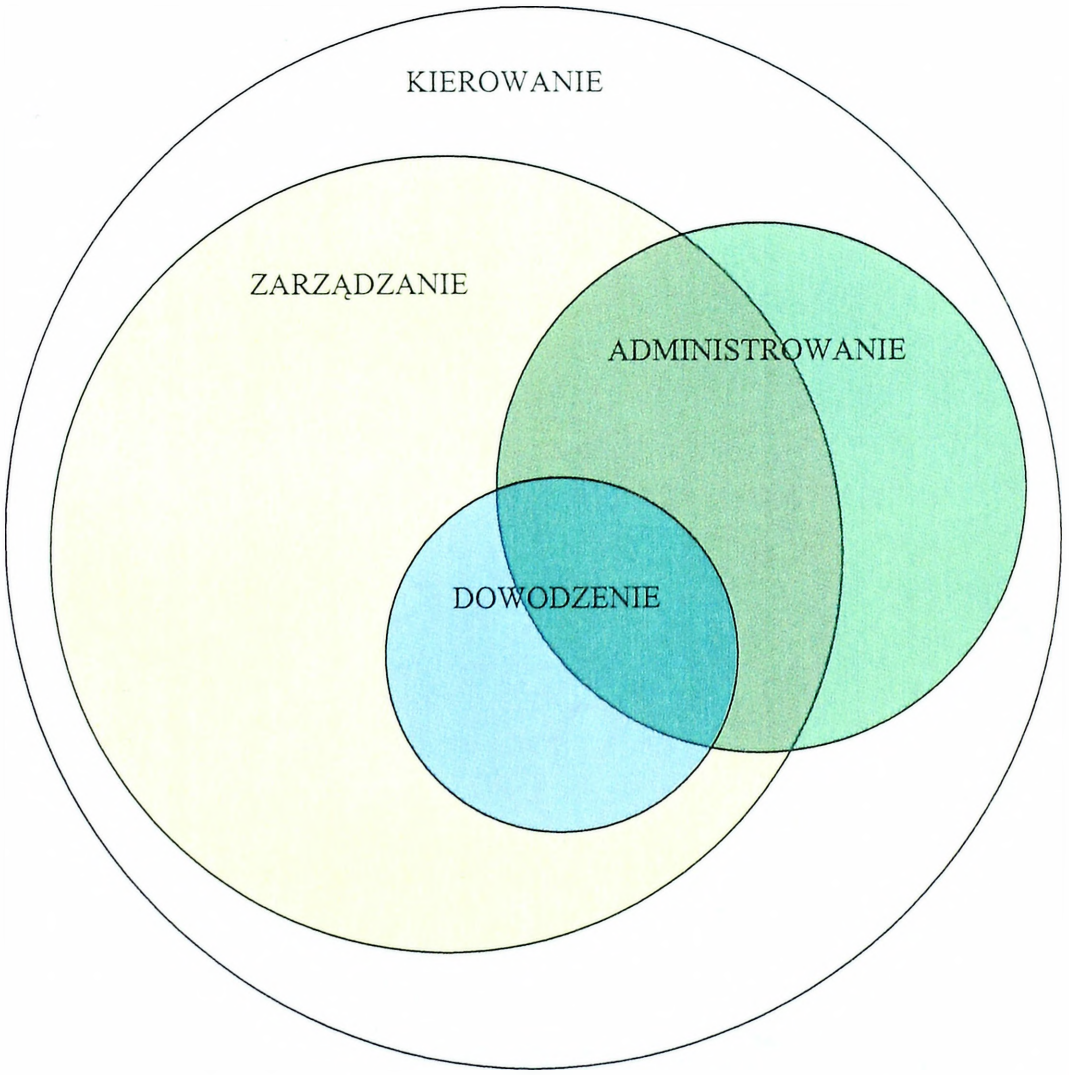
Na podstawie uzyskanych wyników badań można przyjąć następujące definicje:

- **zarządzanie jest procesem, w którym kierownik przyczynia się do osiągnięcia wyznaczonych celów przez podległy mu obiekt kierowania**;
- **administrowanie jest procesem, w którym kierownik przestrzegając określonych reguł przyczynia się do osiągnięcia wyznaczonych celów przez obiekt kierowania**;
- **dowodzenie jest procesem, w którym dowódca przyczynia się do osiągnięcia wyznaczonych celów przez podległy mu wojskowy obiekt kierowania lub formacje o strukturze paramilitarnej**.

---

[22] Por. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 1996, s. 5.
[23] Por. R. Pawelec: *Szkolny słownik wyrazów obcych i trudnych*, Wydawnictwo Wilga, Warszawa 2002, s. 5.
[24] Por. *Leksykon Wiedzy Wojskowej*.

Z objętych badaniami form kierowania największy zasięg ma zarządzanie, zaś najmniejszy dowodzenie. Kierować i administrować można zarówno organizacją podlegającą, jak i nie podlegającą kierującemu, w przeciwieństwie do zarządzania i dowodzenia, które dotyczą tylko organizacji podległych kierującemu. Dowodzenie, będące formą zarządzania, obejmuje również elementy administrowania. Relacje pomiędzy kierowaniem, zarządzaniem, administrowaniem i dowodzeniem przedstawione zostały na rys. 2.2.



Rys. 2.2. Relacje między kierowaniem, zarządzaniem, administrowaniem i dowodzeniem.

Źródło: Opracowanie własne.

2.1.2. KIEROWANIE PAŃSTWEM

Państwo i naród to pojęcia zazwyczaj nie budzące kontrowersji.[25] **Państwo** jest organizacją polityczną grupy społecznej obejmującą określone terytorium, na którym rozciąga się jego władza i obowiązują prawa przez nią stanowione.[26]

Każde suwerenne państwo składa się więc z trzech elementów: terytorium (wyznaczonego granicami państwowymi), ludności (zamieszkującej terytorium państwa) oraz władzy politycznej (sprawowanej na terytorium państwa).

Przynależność do państwa ma charakter sformalizowany. Ludność wiąże z państwem instytucja obywatelstwa, którego nabycie może nastąpić poprzez fakt urodzenia się z rodziców będących obywatelami danego państwa (np. w Polsce i Brazylii) lub urodzenia się na obszarze danego państwa (np. w USA i Australii). Przynależność do państwa ma charakter przymusowy. Każdy obywatel ma określone obowiązki i prawa zwane obywatelskimi.

Terytorium państwa stanowi obszar podległy suwerennej władzy państwowej, określony granicą państwową; w jego skład wchodzą: ląd wraz z wodami śródlądowymi, morze terytorialne wraz z wodami wewnętrznymi, przestrzeń powietrzna nad nimi oraz podziemie położone pod nimi.[27] Terytorium państwa można podzielić na: lądowe (ląd, wody śródlądowe i obszar w głąb Ziemi), morskie (wody wewnętrzne i morza terytorialne – wraz z obszarem, w głąb Ziemi) oraz powietrzne (przestrzeń nad obszarem lądowym i morskim do granicy z przestrzenią kosmiczną).

Ludność to ogół ludzi zamieszkujących dany obszar.[28] **Naród** stanowi trwała wspólnota ludzi, ukształtowana historycznie na gruncie wzajemnych losów dziejowych, wspólnego terytorium, kultury, języka i życia ekonomicznego, charakteryzująca się świadomością odrębności oraz dążeniem do posiadania i utrzymania własnego państwa[29]. Jest to etniczna definicja narodu, który można zdefiniować również w sensie prawnym i politycznym. Naród w sensie prawnym to zbiorowość osób związanych z państwem poprzez fakt posiadania jego

---

[25] Ewolucję poglądów na temat charakteru i przeznaczenia państwa najbardziej wyczerpująco przedstawił w rozprawie doktorskiej pt.: *Ogniwa ochrony państwa w systemie obronności RP* B. Wiśniewski, AON, Warszawa 2001, s. 26-30.

[26] Por. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 1996, s. 53.

[27] *Encyklopedia popularna PWN*, PWN, Warszawa 1982, s. 787.

[28] *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1982, t. II, s. 56.

[29] Por. Tamże, s. 41.

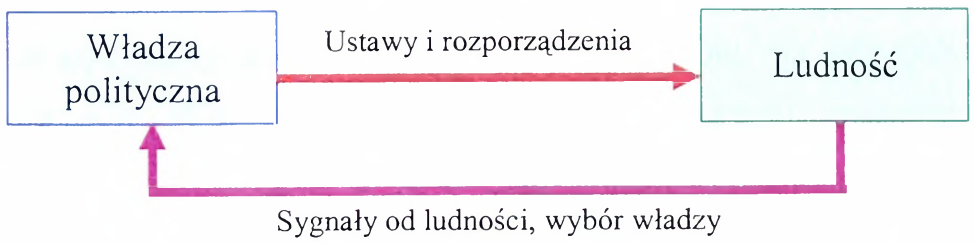
obywatelstwa. Naród w znaczeniu politycznym oprócz narodu etnicznego obejmuje także obywateli należących do mniejszości narodowych. Jak wynika z powyższych definicji, przynależność do narodu nie jest związana z zamieszkiwaniem na określonym obszarze.

Atrybutem państwa jest **suwerenność** rozumiana jako całkowita niezależność od jakiejkolwiek siły zewnętrznej i wewnętrznej. Ograniczenie suwerenności może nastąpić w wyniku przyjętych przez państwo (np. w wyniku przystąpienia do organizacji międzynarodowej) lub narzuconych (np. w następstwie przegranej wojny) zobowiązań.

Współczesne państwa spełniają siedem zasadniczych funkcji: wewnętrzną (zapewnienie porządku i bezpieczeństwa wewnątrz kraju), zewnętrzną (działalność w zakresie stosunków z innymi krajami i organizacjami międzynarodowymi), gospodarczo-organizatorską (organizowanie gospodarki oraz wpływanie na procesy gospodarcze), socjalną (zapewnienie minimum socjalnego obywatelom), adaptacyjną (przystosowywanie państwa do zmieniających się warunków cywilizacyjnych), regulacyjną (wpływanie na zachodzące procesy społeczne) i innowacyjną (wdrażanie nowych procesów i przeobrażeń społecznych).[30)]

Elementem składowym państwa jest także **władza polityczna**, sprawująca pełnię władzy nad terytorium państwa i jego ludnością. Elementem struktury władzy jest **administracja publiczna**. Zakres kompetencji organów władzy i administracji określa konstytucja i inne regulacje prawa ustrojowego i materialnego danego państwa.

W obrębie państwa występuje stosunek: władza - podporządkowane jej osoby i grupy. Ogólną zależność przedstawia rys. 2.3.



Rys. 2.3. Proces kierowania państwem

Źródło: Opracowanie własne.

[30)] Por. K. Wojtaszek: *Kompendium wiedzy o państwie*, PWN, Warszawa 1993, s. 22-24.

Wyniki przeprowadzonych badań pozwoliły na stwierdzenie, że: **kierowanie państwem jest procesem, w którym władza polityczna przyczynia się do zaspokojenia potrzeb ludności** (do osiągnięcia wyznaczonych celów przez obiekt kierowania).

Przed każdym państwem stoi szereg wyzwań i zagrożeń. Aby określić ich źródła należy najpierw dokonać analizy terminologicznej pojęć oraz zachodzących pomiędzy nimi relacji.

2.1.3. PROBLEM, WYZWANIE, ZAGROŻENIE

Zarówno problem, zagrożenie, jak i wyzwanie stwarzają określone trudności, które pozostawione bez rozwiązania mogą wywołać sytuację kryzysową, a czasem doprowadzić do kryzysu. Zdaniem autora wyprowadzanie powyższych pojęć należy rozpocząć od odpowiedzi na pytanie: **co to jest problem?**

Problem to zagadnienie (zdarzenie, sprawa) do rozwiązania; zagadnienie stwarzające trudności, kłopot.[31] Inna definicja problemu to: poważne zagadnienie, zadanie wymagające rozwiązania, sprawa, kwestia do rozstrzygnięcia.[32] Można więc przyjąć, że **problem to zdarzenie stwarzające trudności i wymagające rozwiązania.**[33]

Podkreślenia wymaga fakt stwarzania przez problem określonych trudności. Prawdopodobieństwo (P) stwarzania owych trudności graniczy z pewnością, można więc przyjąć, że dla i-tego zdarzenia będącego problemem:

$$P_i = 1.$$

Poziom trudności powodowany przez poszczególne wymagające rozwiązania sytuacje może być różny. Zależy on od wielu czynników, np. przygotowania systemu na pojawienie się określonego problemu, jego czasu trwania, częstotliwości pojawiania się, koincydencji z innymi problemami, ważności dziedziny, w której problem wystąpił itd.

---

[31] Por. W. Kopaliński: *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Muza S.A., Warszawa 2000, s. 406.

[32] Por. *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1982, t. II, s. 925.

[33] Zdarzenie – to co się zdarzyło, wydarzyło, zaszło, co się stało; wypadek, wydarzenie, zajście. Por. *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1993, t. III, s. 989.

Wyzwanie (rzeczownik od wyzywać) to wezwanie do wzięcia udziału (w walce, zapasach itp.).[34] Wyzwanie jest dotychczas pojęciem słabo osadzonym wśród pojęć z dziedziny bezpieczeństwa państwa. Strategia obronności RP do wyzwań (polityczno-militarnych czasu pokoju) w obliczu których stoi Polska zalicza wymagania i potrzeby wynikające z rozwoju sytuacji w otoczeniu Rzeczypospolitej Polskiej.[35] Niektórzy znawcy tematu podejmują próby zdefiniowania rozpatrywanego pojęcia, przyjmując, że wyzwanie to: niezbywalna potrzeba wymagająca sformułowania odpowiedzi i podjęcia stosownych działań[36]; potrzeba podjęcia działań wobec zjawisk mogących wywołać zagrożenie lub rodzących szansę dla podstawowych interesów danego podmiotu (państwa, narodu, grupy państw).[37]

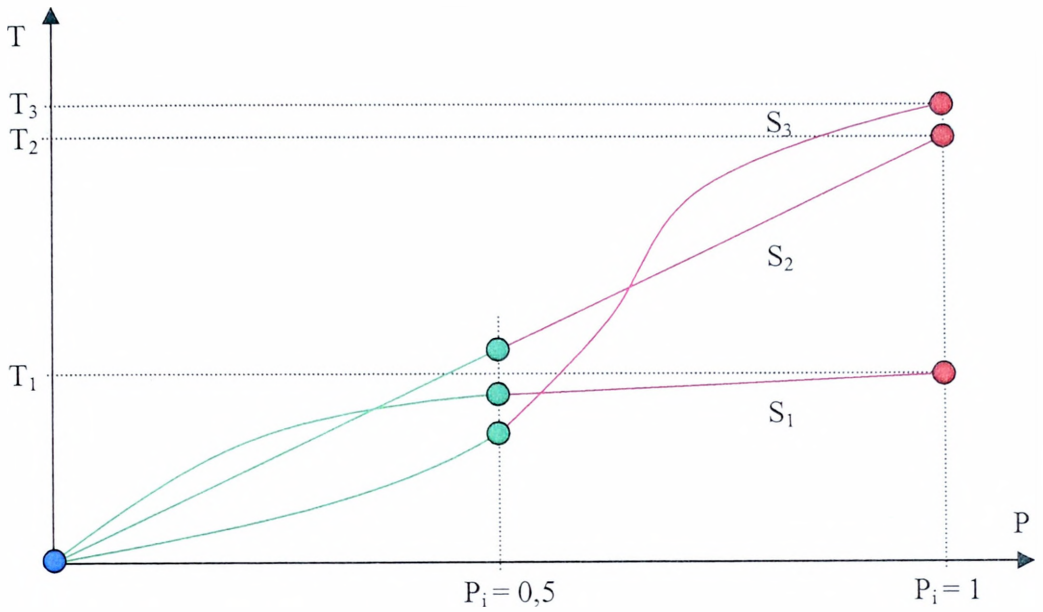
Uwzględniając powyższe spostrzeżenia wyzwanie należy traktować jako możliwość pojawienia się problemu, przy czym prawdopodobieństwo jego wystąpienia nie jest zbyt duże (rys. 2.4).

Należy więc przyjąć, że **wyzwanie to wymagająca rozwiązania sytuacja, w której istnieje małe prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia stwarzającego trudności.** Wyzwania zazwyczaj nie stwarzają znaczących trudności dla państwa. Mogą nań oddziaływać np. poprzez swoją rozległość, długotrwałość oddziaływania, dotykanie szczególnie ważnych dziedzin. Wyzwania motywują państwa do podejmowania określonych działań, gdyż w przeciwnym razie mogą powstać zagrożenia dla bezpieczeństwa.

Zagrożenie - z jednej strony to pewien stan psychiczny lub świadomościowy wywołany postrzeganiem zjawiska, które subiektywnie ocenia się jako niekorzystne lub niebezpieczne, a z drugiej czynnik obiektywny powodujący stan niepewności i obaw.[38] Zagrożenie to sytuacja, w której pojawia się prawdopodobieństwo powstania stanu niebezpiecznego dla otoczenia. Przyjmując za podstawę dziedziny, w których może wystąpić zagrożenie, wyróżnia się zagrożenia militarne i pozamilitarne. Wśród zagrożeń pozamilitarnych można z kolei wyróżnić zagrożenia: polityczne, gospodarcze, psychospołeczne, ekologiczne, wewnętrzne i inne.[39]

---

[34] Por. *Słownik poprawnej polszczyzny*, PWN, Warszawa 1982, s. 936.
[35] Por. *Strategia obronności RP*, przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 23 maja 2000 r., s. 2.
[36] Por. R. Zięba: *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych* w: *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe*, Warszawa 1997, s. 5.
[37] Por. W. Kitler: Wybrane aspekty kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych w obronie narodowej RP wobec wyzwań i zagrożeń współczesności, AON, Warszawa 1999, s. 10.
[38] Por. S. Korycki: *System bezpieczeństwa Polski*, AON, Warszawa 1994, s. 54.
[39] Por. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 1996, s. 89.



Rys. 2.4. Relacje pomiędzy wyzwaniem, zagrożeniem, a problemem.

Źródło: Opracowanie własne.

LEGENDA:

S_1, S_2, S_3 - sytuacje wymagające rozwiązania;
P - prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia;
T - poziom trudności;
● - brak wyzwań;
— - wyzwanie;
● - moment przekształcenia się wyzwania w zagrożenie;
— - zagrożenie;
● - problem.

W ostatnich kilku latach zagrożenia polityczne łączy się z militarnymi i dokonuje nieco innego podziału na zagrożenia polityczno-militarne oraz pozamilitarne.[40)] Niektórzy badacze problematyki zagrożeń proponują określanie ich jako możliwość wystąpienia jednego z negatywnie wartościowanych zjawisk.[41)]

Nie każde zagrożenie jest niebezpieczne dla bytu państwa i narodu. Najbardziej rozpowszechniona definicja zagrożenia bezpieczeństwa państwa

---

40) Wynika to z faktu wstąpienia Polski do NATO, które od początku swego istnienia łączyło zagrożenia polityczne z militarnymi oraz z utworzenia wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej w Traktacie z Maastricht, do której to Unii nasz kraj aspiruje.

41) Por. W. Kitler: *Wybrane aspekty kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych w obronie narodowej RP wobec wyzwań i zagrożeń współczesności*, za: F.X. Kaufman: *Sicherheit als soziologisches und socialpolitisches Problem*, Georg Thieme Verlglas, Stuttgard 1970, s. 167.

zaproponowana została przez S. Dworeckiego[42)] jako: „taki splot zdarzeń wewnętrznych lub w stosunkach międzynarodowych, w którym z dużym prawdopodobieństwem może nastąpić ograniczenie lub utrata warunków do niezakłóconego bytu i rozwoju wewnętrznego bądź naruszenie lub utrata suwerenności państwa oraz jego partnerskiego traktowania w stosunkach międzynarodowych - w wyniku zastosowania przemocy politycznej, psychologicznej, ekonomicznej, militarnej itp.". Funkcjonują również definicje zagrożenia bezpieczeństwa narodowego[43)] oraz zagrożenia państwa.[44)]

Syntezę powyższych definicji może stanowić poniższe objaśnienie: **zagrożenie to wymagająca rozwiązania sytuacja, w której istnieje duże prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia stwarzającego trudności**.

Takie podejście pozwala traktować zagrożenia, jako możliwość wystąpienia problemów, przy czym prawdopodobieństwo ich pojawienia się jest znaczne.[45)] Do dalszych rozważań przyjęto, że prawdopodobieństwo i-tego zagadnienia stwarzającego trudności jest dla zagrożenia określone zależnością:

$$0,5 < P_i < 1.$$

Można stwierdzić, że **zarówno zagrożenie, jak i wyzwanie są sytuacjami, w których z pewnym prawdopodobieństwem mogą wystąpić problemy dla żywotnych interesów organizacji lub pojedynczego człowieka.** Każde wyzwanie to potencjalne zagrożenie. Zagrożenie to wyzwanie, któremu nie przeciwdziałano skutecznie we właściwym czasie i które nie zostało (dotychczas) rozwiązane. O ile wyzwanie zostanie w porę dostrzeżone, a podjęte w celu przeciwdziałania mu działania okażą się skuteczne, to nie przekształci się w zagrożenie. Brak wyzwań to sytuacja nietypowa, w rzeczywistości w państwie nigdy nie występująca. Bez wyzwań państwo nie może się rozwijać, zaś zmagając się z nimi uodparnia się na zagrożenia.

---

42) Por. S. Dworecki: *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, AON, Warszawa 1994, s.61.; *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 1996, s. 89.

43) "Możliwość powstania sytuacji, w której społeczeństwo (państwo) nie ma warunków dla swego bytu i rozwoju lub są one w istotnym stopniu ograniczone" - R. Wróblewski: *Podstawowe pojęcia z dziedziny polityki bezpieczeństwa, strategii i sztuki wojennej*, AON, Warszawa 1993, s. 16.

44) "Zagrożenie państwa jest takim rodzajem zagrożenia, w którego wyniku istnieje zwiększone prawdopodobieństwo naruszenia interesów tego państwa" - B. Balcerowicz: *Wybrane problemy obronności państwa*, AON, Warszawa 1997, s. 55.

45) Przyjęta we wrześniu 2003 r. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP* wymienia i definiuje współczesne zagrożenia dzieląc je na niemilitarne i polityczno-militarne.

2.1.4. KRYZYS, A SYTUACJA KRYZYSOWA

Termin **kryzys** nie jest pojęciem jednoznacznym. Definiowany bywa jako: moment, okres przełomu, przesilenie, decydujący zwrot; okres załamania gospodarczego;[46] sytuacja, w której państwo stoi w obliczu zaskakującej i ostrej sytuacji niepokojów, które mogą doprowadzić do wojny;[47] forma (faza) konfliktu, w wyniku którego dochodzi do gwałtownego wzrostu napięcia między stronami, w wyniku czego może nastąpić konflikt zbrojny;[48] sytuacja powstała w wyniku załamania się stabilnego dotąd procesu rozwoju, grożąca utratą inicjatywy i koniecznością godzenia się na przyjmowanie niekorzystnych warunków, wymagająca podjęcia zdecydowanych, wszechstronnych kroków zaradczych.[49]

Zgodnie ze Słownikiem języka polskiego[50] kryzys to: sytuacja niekorzystna dla kogoś lub czegoś; poważniejsze załamanie procesu wzrostu gospodarczego, którego przyczyną są sprzeczności tkwiące w stosunkach produkcji; nagłe, gwałtowne przesilenie się choroby z szybkim spadkiem gorączki i ustąpieniem innych objawów chorobowych, przesilenie. Przy czym sugeruje się[51] traktować jako kryzysowe tylko dwa pierwsze znaczenia, zaś ostatnie jako krytyczne.

Niektórzy badacze kryzysów dowodzą, że istotną rzeczą, jaką należy dostrzegać w ich definiowaniu jest fakt przełomu i zwrotu w funkcjonowaniu obiektu. Twierdzą, że wszystkie 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.[52]

Często podkreśla się, że: kryzys 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[53]

---

[46] Por. T. Kopaliński: *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych,* Muza SA, Warszawa 2000, s. 282.
[47] Por. E. Jendraszczak: Narodowy system zarządzania w sytuacjach kryzysowych, DSO MON, Warszawa 1996, s. 8
[48] Por. *Słownik podstawowych terminów dotyczących bezpieczeństwa państwa*, AON, Warszawa 1994, s. 13.
[49] Por. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 1996, s. 33.
[50] Por. *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1982, t. 1, s. 1066.
[51] Por. Tamże, s. 1066.
[52] Por. C. Rutkowski, A. Kasprzewski: *Siły zbrojne w sytuacjach kryzysowych. „SZ-KRYZYS". Kryzys. Państwo w okresie kryzysu. Wojskowe aspekty sytuacji kryzysowej,* AON, Warszawa 1996, s. 40.
[53] Por. P. Tallentire, *Ćwiczeniu PCM-95*, NATO, Bruksela 1995, tłum. E. Jendraszczak (maszynopis).

oraz że 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 (...).[54)]

Z przedstawionych definicji kryzysu wynika, że aby zjawisko było postrzegane jako kryzys, musi stwarzać określone trudności. Może to być np. nagłe, realne i nieakceptowane przez dany podmiot zagrożenie jego interesów i celów. Dla niektórych badaczy zjawiska (naukowców i polityków) znaczenie ma bliskość zagrożenia. Twierdzą oni, że jeśli jest ono oddalone w czasie lub w przestrzeni, to posiada niski stopień oddziaływania na system. Jeśli zagrożenie jest małe, to jest to wówczas kryzys o niskim stopniu oddziaływania. Zdaniem autora mamy wówczas do czynienia z wyzwaniem.

Z przeprowadzonych badań jasno wynika, że istnieje różnica między pojęciami „kryzys" i „sytuacja kryzysowa". Sytuacja kryzysowa jest definiowana jako: „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)".[55)]

W tym ujęciu **kryzys jest tylko jedną z faz sytuacji kryzysowej** i oznacza okres niestabilności w strukturze i funkcjach podmiotu kryzysu.

Sytuacje kryzysowe mogą wymagać podjęcia nadzwyczajnych kroków zaradczych z wprowadzaniem stanów nadzwyczajnych włącznie. Mają one charakter subiektywny, zależny od powagi, z jaką oddziałują na poczucie bezpieczeństwa określonego podmiotu. W sytuacji kryzysowej, jak w każdej sytuacji stwarzającej trudności, ogromne znaczenie ma sprawne podjęcie działań i posiadanie – wcześniej przyjętych – gotowych procedur reagowania.

Ponadto, w sytuacji kryzysowej czasami występuje czynnik zaskoczenia i presji czasu, a także ograniczony dostęp do informacji, ze względu na wzrost zapotrzebowania na nią zarówno ze strony organów kierujących państwem, jak i całego społeczeństwa. Zdarzenia będą zazwyczaj w czasie kryzysu rozwijać się szybciej niż reagowanie na nie. Aby nie tracić kontroli nad sytuacją, ze względu na pewną bezwładność systemu kierowania państwem należy dostosowywać

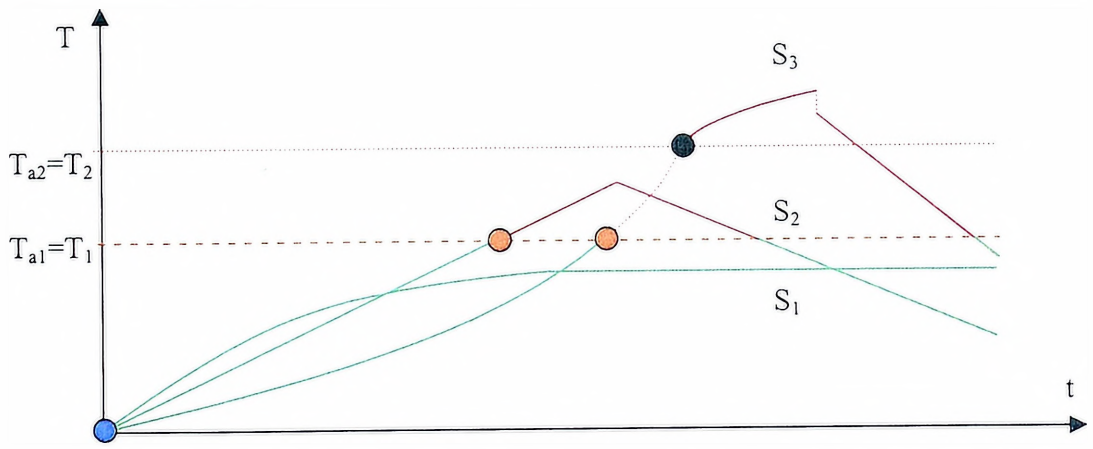
[54)] Por. M. Clarke, *Charakterystyka zachowania się w kryzysie,* NATO, Bruksela 1995, tłum. E. Jendraszczak.
[55)] Por. *Funkcjonowanie państwa w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego*, sem. w AON, Warszawa 1997, s. 3.

planowane działania do aktualnej sytuacji, ograniczając do minimum opóźniające reakcję kolegialne wypracowywanie decyzji.

Sytuacje kryzysowe są najczęściej szczególnym przypadkiem zagrożenia lub wyzwania. Mogą one również stanowić problem, np. powodując straty w ludziach i dobrach materialnych. Dla państwa sytuacją kryzysową nie jest zazwyczaj ani katastrofa na drodze, ani wybuch instalacji gazowej w budynku, ograniczony pożar, zaspy śnieżne itp. zjawiska dnia codziennego (charakterystyczne dla klimatu, pory roku i postępu cywilizacyjnego). Często zdarzenia te wywołują zakłócenia na poziomie gminy, w lokalnym ruchu drogowym, w funkcjonowaniu transportu itp.

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

Co dla jednych jest kryzysem, dla innych jeszcze nim nie jest. Jak wynika z przeprowadzonych badań, definicję kryzysu należy powiązać z poziomem akceptacji społecznej (rys. 2.5), czyli dopuszczalnym poziomem trudności, po przekroczeniu którego sytuacja kryzysowa jest postrzegana jako kryzys.



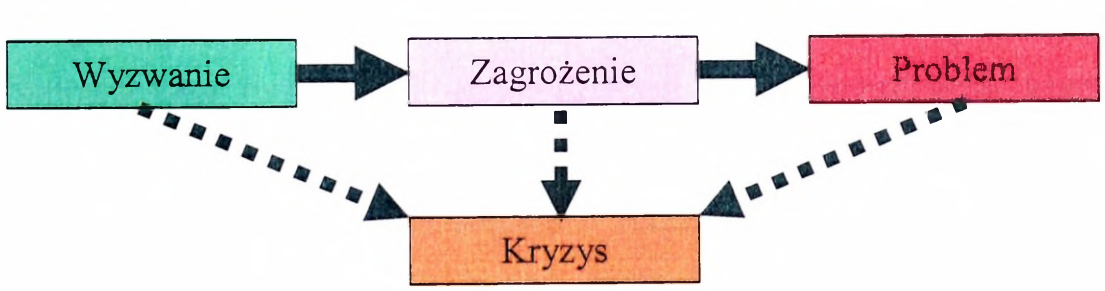
Rys. 2.5. Relacje pomiędzy sytuacją kryzysową, a kryzysem

Źródło: Opracowanie własne.

S_1, S_2, S_3 - sytuacje kryzysowe (S_k);
t - czas;
T - poziom trudności;
- brak sytuacji kryzysowych;
- sytuacja kryzysowa akceptowalna społecznie;
- poziom akceptacji społecznej T_{a1};
- poziom akceptacji społecznej T_{a2};
- moment wystąpienia kryzysu przy $T_{a1} = T_1$;
- moment wystąpienia kryzysu przy $T_{a2} = T_2$;

Syntezę powyższych definicji może stanowić następujące objaśnienie: **kryzys to wymagająca rozwiązania sytuacja, stwarzająca trudności ponad poziom akceptacji społecznej**. Takie podejście pozwala traktować moment wystąpienia kryzysu, jako moment, w którym sytuacja kryzysowa przekracza dopuszczalny poziom trudności. W takim ujęciu **sytuacja kryzysowa to wymagająca rozwiązania sytuacja stwarzająca trudności**.

Sytuacją kryzysową jest więc zarówno wyzwanie, zagrożenie, problem, jak i kryzys. Z kryzysem mamy zaś do czynienia jedynie wówczas, gdy sytuacja kryzysowa staje się nieakceptowalna społecznie. Kryzys trwa do czasu, aż stwarzany przez niego poziom trudności staje się ponownie akceptowalny. Dana sytuacja kryzysowa może wielokrotnie wywoływać kryzysy. Np. wezbrane wody Wisły mogą występując z koryta rzeki, niosąc śmierć i zniszczenie na zalanych terenach, wywołać kryzys w Małopolsce, kilka dni później na Mazowszu, zaś po kolejnych kilku dniach na Pomorzu. Relacje pomiędzy wyzwaniem, zagrożeniem, problemem, a kryzysem przedstawia rys. 2.6.



Rys. 2.6. Relacje pomiędzy wyzwaniem, zagrożeniem, problemem, a kryzysem.

Źródło: Opracowanie własne.

Kryzysu nie można utożsamiać z problemem. Kryzys może wystąpić zarówno w momencie braku problemów, jak i po ich ujawnieniu się, może przekształcić się w niego zagrożenie, ale również może bezpośrednio do niego doprowadzić wyzwanie.

2.1.5. KIEROWANIE REAGOWANIEM KRYZYSOWYM

Koniunkcja definicji „zarządzanie" (p. 2.1.1) i „kryzys" (p. 2.1.4) prowadzi do wniosku, że **zarządzanie kryzysowe jest procesem, w którym kierownik przyczynia się do rozwiązania, przez podległy mu obiekt kierowania, sytuacji**

stwarzającej trudności ponad poziom akceptacji społecznej. Natomiast **zarządzanie w sytuacji kryzysowej jest procesem, w którym kierownik przyczynia się do rozwiązania, przez podległy mu obiekt kierowania, sytuacji stwarzających trudności**.

Zarządzanie kryzysowe w krótkiej polskiej tradycji badań nad kryzysami, dzielone jest na cztery fazy, które przebiegają cyklicznie. **Fazy zapobiegania i przeciwdziałania** stanowią zbiór metod i technik stosowanych w celu obniżenia prawdopodobieństwa wystąpienia kryzysu. Kolejne fazy (**reagowanie i odbudowa**) wiążą się z wystąpieniem kryzysu, który oznacza niepowodzenie wszelkich przedsięwzięć związanych z początkowymi fazami zarządzania kryzysowego. Kryzys może, choć nie musi, doprowadzić do wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych.

Metody i techniki stosowane w dwóch pierwszych fazach przeplatają się na tyle, że często bardzo trudno jest przypisać je do którejś z faz. Dlatego z punktu widzenia kierowania reagowaniem kryzysowym, będącego przedmiotem niniejszej dysertacji, fazy zapobiegania i przeciwdziałania można traktować łącznie.

Odbudowa jest najbardziej upolitycznioną fazą zarządzania kryzysowego, gdyż wiąże się z możliwościami gospodarczymi państwa (regionu) i w dużej mierze zależy od sposobu wykorzystania dostępnych instrumentów finansowych.

W świetle dotychczasowych badań można stwierdzić, że wykorzystywanie określenia „zarządzanie kryzysowe" jest nieadekwatne do zawartych w nim treści. Właściwsze byłoby określenie „kierowanie w sytuacji kryzysowej", jednak należy uznać fakt iż „zarządzanie kryzysowe" ma już swoje miejsce w teorii badań nad bezpieczeństwem państwa i praktyce dnia codziennego.

Zarządzanie kryzysowe opiera się na trzech podstawowych filarach:

1. Zarządzaniu ryzykiem – w części dotyczącej prawdopodobieństwa wystąpienia sytuacji kryzysowych (fazy zapobiegania i przeciwdziałania).
2. Zarządzaniu działaniami – całokształt spraw związanych z reagowaniem.
3. Zarządzaniu skutkami zdarzeń – faza odbudowy.

Reagowanie (rzeczownik od reagować[56)]) to zachowywanie się w określony sposób, w odpowiedzi na czyjeś postępowanie, w związku z jakąś sytuacją, zdarzeniami; odpowiadanie na bodźce, podniety, postrzeganie ich *(biol.)*; bycie

---

[56)] Por. *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1982, t. 3, s. 26.

chemicznie czynnym, wywoływanie zmian chemicznych *(chem)*[57]; odpowiadanie (słowem, czynem, odruchem) na słowa, czyny, zdarzenia, bodźce, podniety[58]; działanie w odpowiedzi na jakieś działanie; dawanie do poznania, że się coś dostrzega.[59]

W związku z powyższym, **reagowanie to działanie w odpowiedzi na jakieś działanie**. Reakcja jest więc odpowiedzią na akcję. Zgodnie z przyjętymi definicjami (p. 2.1.3.) nie można reagować na wyzwanie lub zagrożenie, gdyż są to jedynie sytuacje, w których może wystąpić zagadnienie stwarzające trudności. Można zapobiegać, nie dopuszczać, przeciwdziałać przekształceniu się wyzwania, bądź zagrożenia w problem.

W tym ujęciu wyzwanie i zagrożenie są to sytuacje, które należy rozwiązywać, nim spowodują określone trudności. Np. ocieplanie klimatu na Ziemi, stanowiące problem w skali globalnej, zaś zagrożenie dla mieszkańców Bangladeszu (prawdopodobne jest zalanie znacznych obszarów tego kraju, w wyniku podniesienia się poziomu oceanów, na skutek stopienia lodowców) jest jedynie wyzwaniem dla mieszkańców Polski. Natomiast terroryzm występujący dotychczas daleko od granic RP stanowił jedynie wyzwanie, zaś obecnie dotykając naszego sąsiada stanowi zagrożenie dla naszego kraju.

W związku z powyższym można przyjąć, że **reagowanie kryzysowe to rozwiązywanie problemów i pokonywanie trudności zaistniałych w wyniku wystąpienia kryzysu**. Powyższa definicja określa reagowanie w kryzysie. Często działania podejmuje się przed zaistnieniem kryzysu, przeciwdziałając rozwinięciu się sytuacji kryzysowej i wywołaniu trudności przekraczających poziom akceptacji społecznej. Stąd **przeciwdziałanie kryzysowi to eliminowanie wyzwań i zagrożeń oraz pokonywanie trudności, jakie stwarza sytuacja kryzysowa**.

Można więc przyjąć, że **kierowanie reagowaniem kryzysowym jest procesem, w którym kierownik przyczynia się do rozwiązania, przez obiekt kierowania, problemów i pokonania trudności zaistniałych w wyniku wystąpienia kryzysu**.

---

[57] Por. Tamże.
[58] Por. T. Kopaliński: *Cyt. praca*, s. 282.
[59] Por. *Słownik poprawnej polszczyzny*, cyt. praca, s. 936.

W większości sytuacji kryzysowych propozycje decyzji (p. rozdział 5) wypracowywane są przez zespoły ekspertów i doradców (sztaby kryzysowe), zaś decyzje podejmowane przez upoważnionych kierowników.

System to wyodrębniony z otoczenia zbiór elementów materialnych lub abstrakcyjnych mających wzajemne powiązania wewnętrzne i rozważanych z określonego punktu widzenia jako całość[60]. System definiowany jest także jako zbiór wzajemnie powiązanych elementów, wyodrębnionych z otoczenia ze względu na te powiązania, przy czym powiązania (relacje) między elementami systemu tworzą jego strukturę oraz jako zespół sposobów (metod) działania, wykonywania złożonych czynności, a także całokształt zasad organizacji, ogół norm i reguł obowiązujących w danej dziedzinie[61]. **Systemem nazywa się** również **każdy złożony obiekt wyróżniony z badanej rzeczywistości, stanowiący całość tworzoną przez zbiór obiektów elementarnych (elementów) i powiązań (relacji) pomiędzy nimi**[62].

W niniejszej dysertacji przyjęto tę ostatnią definicję, dobrze oddającą istotę paradygmatu systemowego.

Analiza przytoczonych desygnatów słowa system uprawnia do stwierdzenia, że aby dany obiekt złożony można było nazwać systemem, powinien on spełniać następujące warunki:

- dać się wyodrębnić z badanej rzeczywistości;
- stanowić pewną całość;
- dać się podzielić na elementy, które również mogą być obiektami złożonymi;
- umożliwiać określenie powiązań (relacji) między elementami.

Opierając się na warunkach, jakie obiekt złożony musi spełniać, aby można go było nazwać systemem oraz na definicji reagowania kryzysowego (p. str. 38) można stwierdzić, że **system reagowania kryzysowego państwa to zbiór organów administracji publicznej[63] (sił i środków) przeznaczonych do rozwiązywania problemów i pokonywania trudności zaistniałych w wyniku wystąpienia kryzysu oraz powiązań, w tym relacji informacyjnych, pomiędzy nimi**.

---

[60] Por. *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, cyt. praca, s. 508.
[61] Por. *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, cyt. praca, t. 6, s. 152.
[62] Por. P. Sienkiewicz: *Teoria efektywności systemów*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1997, s. 8.
[63] Organ - tutaj: wyodrębniona jednostka organizacyjna aparatu państwowego pełniąca określone funkcje w dziedzinie życia społecznego, np. organ administracyjny, sądowy, władzy państwowej, ścigania, wymiaru sprawiedliwości. *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1982, t. II, s. 539.

Ważnym składnikiem systemu reagowania kryzysowego państwa jest jego system obronności, który stanowią wszystkie siły i środki przeznaczone do realizacji zadań obronnych, odpowiednio do tych zadań zorganizowane, przygotowane i utrzymywane. Składa się on z trzech podstawowych elementów: podsystemu kierowania oraz dwóch podsystemów wykonawczych - militarnego (siły zbrojne) i pozamilitarnego (pozamilitarne ogniwa obronne).[64] Podsystemy te są składnikami funkcjonalnymi systemu dającymi się wyodrębnić ze względu na realizowane w nim cele, charakter zachodzących procesów oraz właściwą mu strukturę.[65]

Realizację polityki państwa w dziedzinie obronności zapewniają organy kierowania na wszystkich szczeblach struktury państwowej. Organy kierowania, odpowiadające za realizację zadań obronnych, powiązane informacyjnie i pozostające w ustanowionych prawnie relacjach kompetencyjnych, wraz ze swym aparatem wykonawczym (administracyjnym, sztabowym, organizacyjnym) oraz niezbędną infrastrukturą tworzą podsystem kierowania obronnością.[66] Do zasadniczych zadań tego podsystemu należy kierowanie przygotowaniami obronnymi (w czasie pokoju, reagowania kryzysowego oraz obrony państwa w czasie wojny).[67]

Przyjmuje się, że w razie zaistnienia sytuacji kryzysowych nie będą wprowadzane nadzwyczajne zmiany w ogólnych zasadach kierowania obronnością, a jedynie uruchomione zostaną dodatkowe środki i procedury kierowania reagowaniem kryzysowym.[68]

Na podstawie przeprowadzonych badań można stwierdzić, że: **system kierowania reagowaniem kryzysowym państwa to zespół powiązanych informacyjnie organów kierowania (wraz z niezbędną do ich sprawnego funkcjonowania infrastrukturą), odpowiedzialnych za rozwiązywanie problemów i pokonywanie trudności zaistniałych w wyniku wystąpienia kryzysu na całym terytorium państwa lub jego wyodrębnionym obszarze.**

Analiza systemów kierowania reagowaniem kryzysowym dokonana zostanie w kolejnych rozdziałach dysertacji.

---

[64] Por. *Obrona narodowa 2001*, Bellona, Warszawa 2000, s. 18.
[65] Por. *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, cyt. praca, s. 363.
[66] Por. *Obrona narodowa 2001*, cyt. praca, s. 18.
[67] Por. B. Wiśniewski: *Ogniwa ochrony państwa w systemie obronności RP*, AON, Warszawa 2001, s. 45.
[68] Por. St. Koziej, J. Pawłowski: *Tworzenie systemu kierowania reagowaniem kryzysowym, synteza wyników badań prowadzonych w latach 1998/2000*, AON, Warszawa 2000, s. 18.

2.2. ŹRÓDŁA KRYZYSÓW

2.2.1. SYSTEMATYKA SYTUACJI KRYZYSOWYCH

Pojęcie „kryzysu" dotychczas na ogół odnosiło się tylko do kryzysów polityczno-militarnych i pozamilitarnych. Obecnie, jak wynika z przeprowadzonych badań, kryzys jest identyfikowany ze wszystkimi rodzajami zagrożeń: dla systemu politycznego, integralności państwa, stabilności ekonomicznej, finansowej oraz środowiska naturalnego i jego zasobów, dla życie i zdrowia obywateli, ich własności, w stosunkach społecznych, etnicznych i religijnych.

Kryzysy mogą być klasyfikowane na wiele różnych sposobów, m.in. ze względu na:

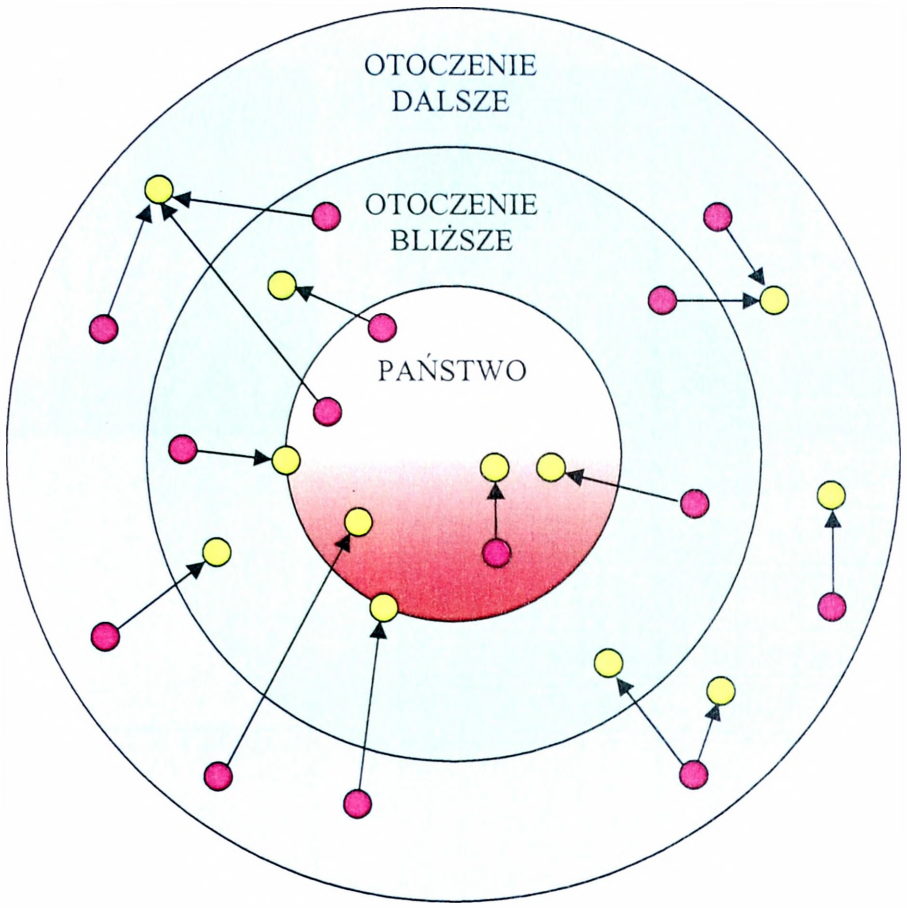
- usytuowanie źródła kryzysu (wewnętrzne, zewnętrzne);
- charakter treści kryzysu (polityczno-militarne, pozamilitarne);
- skalę występowania (globalne, regionalne, lokalne);
- czas trwania (incydentalne, krótkotrwałe, długotrwałe, permanentne);
- zasięg geopolityczny (międzynarodowe, narodowe);
- częstotliwość występowania (jednorazowe, powtarzające się, cykliczne);
- symptomy zagrożeń (oczekiwane, nieoczekiwane);
- szybkość rozprzestrzeniania się (bardzo szybkie, szybkie, wolne);
- obszar zagrożenia (miejscowe, lokalne, na terytorium jednego lub większej liczby państw).

Przeprowadzone badania upoważniają do przedstawienia nowej systematyki sytuacji kryzysowych (rys. 2.7), ze względu na obszar oddziaływania:

- problemy globalne;
- zewnętrzne zagrożenia bezpieczeństwa państwa;
- zagrożenia wewnętrzne.

Wywoływane przez nie **kryzysy można podzielić na: globalne, międzynarodowe i narodowe**.

Problemy globalne skutkują wzrostem poziomu ogólnego zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Mogą, w określonym przedziale czasu, nie doprowadzać do kryzysu, jednak poziom wywoływanych przez nie trudności, które należy uwzględniać w codziennym kierowaniu państwem jest znaczny.



Rys. 2.7. Lokalizacja źródła i miejsca wystąpienia kryzysu.

Źródło: Opracowanie własne.

- źródło kryzysu,
- sytuacja kryzysowa,
- ujście kryzysu.

Mają one swe źródło w dalszym otoczeniu i najczęściej dotyczą innych krajów. Państwo może wówczas reagować poprzez uczestnictwo w misji pokojowej lub humanitarnej, bądź współuczestnicząc w reagowaniu kryzysowym na mocy zawartych układów i porozumień.

Zewnętrzne zagrożenia bezpieczeństwa państwa należy oddzielić od problemów globalnych, gdyż mogą one i często prowadzą do kryzysów z jego udziałem. Zapoczątkowane w najbliższym otoczeniu, wymuszają reagowanie kryzysowe państwa, a często jego prośbę o pomoc sojuszników lub społeczności międzynarodowej.

Zagrożenia wewnętrzne na ogół mają swoje źródła w sytuacji gospodarczej lub społeczno-politycznej kraju, którego dotyczą. Większość państw dysponuje współcześnie siłami i środkami niezbędnymi do przeciwstawienia się potencjalnym kryzysom oraz usunięcia ich ewentualnych skutków.

Rys. 2.8. Sytuacje kryzysowe stanowiące zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa.

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie ankiety (załącznik nr 1).

Sytuacje kryzysowe poszczególnych typów zostały zidentyfikowania i uporządkowane zgodnie z proponowaną klasyfikacją. W wyniku przeprowadzonych badań (załącznik nr 1) na rys. 2.8 przedstawione zostały te z nich, które mogą negatywnie oddziaływać na bezpieczeństwo Polski.

2.2.2. PROBLEMY GLOBALNE

Globalny oznacza: ogólny, całkowity; całościowy; integralny,[69] bądź: obliczony ogólnie, ujmowany w całości, jako całość; ogólny, całkowity.[70]

Powyższe desygnaty wyrazu *globalny*, zdaniem autora, nie nadają się do wykorzystania przy formułowaniu definicji pojęcia *problemy globalne*. Bardziej właściwe wydaje się wyjście z wyrazu *glob*, który jest derywatem wyrazu *globalny*.

Glob to kula, elipsoida, sfera; kula ziemska; bryła planety, satelity (naturalnego) Słońca[71]; ciało niebieskie wchodzące w skład układu planetarnego, zwłaszcza Ziemia[72]. Globalny to po niemiecku, angielsku i francusku *global*; słowo wywodzące się od *globe* - odnoszący się do całego świata; powszechny, światowy.[73] Można więc przyjąć, że: **globalny oznacza odnoszący się do całej kuli ziemskiej, w szczególności obejmujący swym zasięgiem ogół lub większość mieszkańców Ziemi**.

W związku z powyższym: **problemy globalne to wymagające rozwiązania zdarzenia stwarzające trudności dla całej Ziemi, ogółu lub większości jej mieszkańców**.

Do tak zdefiniowanych problemów globalnych, w wyniku przeprowadzonych badań, zaliczyć należy: handel bronią, rozprzestrzenianie broni nuklearnej, biologicznej i chemicznej, konflikty międzynarodowe, problemy demograficzne, żywnościowe, ekologiczne, surowcowe, energetyczne oraz konflikt Północ-Południe. Źródłem lokalnych kryzysów międzynarodowych może stać się zadłużenie poszczególnych krajów, terroryzm, nacjonalizm, lub ekstremizm religijny.

---

[69] Por. W. Kopaliński: cyt. praca, s. 193.
[70] Por. *Słownik języka polskiego*, cyt. praca, t. I, s. 658.
[71] Por. W. Kopaliński: cyt. praca, s. 193.
[72] Por. *Słownik języka polskiego*, cyt. praca, t. I, s. 658.
[73] Por. *Słownik wyrazów obcych*, PWN, Warszawa 1995, s.395.

Po zamachach na Nowy Jork i Waszyngton tygodnik "Time" zaliczył do stojących przed światem zagrożeń[74]:

- rosnące ryzyko rozprzestrzeniania broni masowego rażenia;
- mieszankę wybuchową na bliskim wschodzie (przedłużającą się konfrontację palestyńsko-izraelską, coraz słabsze wyniki gospodarcze krajów Bliskiego Wschodu oraz autokratyczne formy większości rządów w regionie);
- eksplozję demograficzną w Trzecim Świecie;
- globalizację islamskiego ekstremizmu.

Zdaniem autora z wymienionych zagrożeń jedynie konflikt palestyńsko-izraelski oraz problemy demograficzne można zaliczyć do wyżej zdefiniowanych problemów globalnych. Ryzyko rozprzestrzeniania nie jest tym samym co rozprzestrzenianie broni masowego rażenia. Obawiano się, że terroryści z Al Kaidy mogli dysponować bronią jądrową, ale obawy nie potwierdziły się. Podobnie sądzono, że Irak dysponuje bronią chemiczną i biologiczną, jednak podejrzenia te jak dotychczas są słabo udokumentowane. Wyniki gospodarcze, dopóki nie prowadzą do masowego zubożenia szerokich grup społecznych danego kraju i nie grożą im śmiercią głodową, dużymi rozruchami prowadzącymi np. do wojny domowej lub masowej emigracji ludności, podobnie jak formy rządów nie upoważniają do zaliczania jakiegokolwiek kraju do grupy państw stanowiących zagrożenie dla współczesnego świata. Amerykanie doświadczeni zamachami z 11 września posiadają inną optykę zachodzących procesów. Uważają, że fundamentaliści spod znaku Allaha destabilizują sytuację na całym świecie.

Po zamachach 11 września na czoło problemów globalnych wysunął się **terroryzm międzynarodowy**. Wśród jego źródeł wymienia się koniec światowego układu bipolarnego i upadek bloku wschodniego, który przyczynił się do wzrostu niestabilności w stosunkach międzynarodowych, stwarzając dogodne warunki do działania dla terrorystów wykorzystujących słabość polityczną i ekonomiczną wielu państw.[75] Duży wpływ na rozwój terroryzmu międzynarodowego mają także **procesy globalizacyjne**, których efektem jest wzrost politycznych i ekonomicznych współzależności pomiędzy państwami, zwiększona mobilność ludzi, informacji i kapitałów oraz rosnąca przepaść cywilizacyjna między krajami rozwiniętymi (Północą), a resztą świata (Południem). Duże znaczenie mają także takie czynniki,

---

[74] Por. B. Głębocki: *Terroryści wzmocnili Amerykę*, Przegląd nr 36/2002, s. 23.
[75] Por. M. Madej: *Istota współczesnego międzynarodowego terroryzmu politycznego*, MSZ, Warszawa 2001, s.3

jak łatwy dostęp do wszelkiego typu broni konwencjonalnej oraz rosnąca fala migracji ludności.

Od czasu, gdy Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich poniósł porażkę w zimnej wojnie i rozpadł się na kilkanaście niepodległych państw, a Stany Zjednoczone zostały jedynym mocarstwem światowym stracił znaczenie **wyścig zbrojeń** pomiędzy tymi krajami. Podobnie NATO znalazło się w obliczu nowego faktu polityczno-społecznego, po raz pierwszy w swej historii nie ma przeciwnika. Nie ma obecnie ani kraju, ani grupy krajów, które mogłyby przeciwstawić się potencjałowi wojskowemu, politycznemu, gospodarczemu i demograficznemu państw NATO.[76)]

Obserwując wydatki poszczególnych krajów na **zakup broni** oraz zyski osiągane przez jej eksporterów można stwierdzić, że państwem, które w handlu bronią uzyskało najwięcej korzyści po 11 września jest Rosja. Według danych Sztokholmskiego Instytutu Badań nad Pokojem (SIPRI) w 2001 r. Rosja sprzedała broń za ok. 5 mld $, co stanowiło wzrost w porównaniu z 2000 r. aż o 1 mld $.[77)] Głównym zaś odbiorcą broni w 2001 r. były: Chiny (wydały na ten cel 3,1 mld $).

Obecnie około 20 państw posiada lub produkuje **broń masowego rażenia** (BMR), a 12 z nich dysponuje rakietami operacyjnymi (balistycznymi) zdolnymi do jej przenoszenia.[78)] Proliferacja BMR jest jednym z głównych problemów globalnych.

Rozprzestrzenianie broni atomowej powoduje wzrost prawdopodobieństwa jej wykorzystania. Gdy w 1995 r. przedłużano na czas nieokreślony układ o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej nie podpisały go Indie, Pakistan oraz Izrael. Rychło, bo już w 1998 r. dwa pierwsze kraje przeprowadziły próby jądrowe. Wiele krajów prowadzi programy nuklearne (Argentyna, Brazylia, Chile, RPA, Iran, Tajwan, Korea Południowa i Północna, itd.)[79)] i nie wiadomo, czy ich cel jest wyłącznie cywilny. Z bronią jądrową wiąże się nie tylko strach przed jej rozprzestrzenianiem lub użyciem. Strachem napawa **słabość niektórych krajów i brak możliwości kontrolowania przez nie własnych arsenałów** (Rosja, Indie, Pakistan). Wynikają stąd kolejne zagrożenia: ekologiczne (zły stan arsenałów), możliwość przemytu (broni jądrowej, jej elementów lub substancji rozszczepialnych) oraz ucieczka mózgów (biedne kraje nie są w stanie obronić się przed uleganiem ich naukowców

---

[76)] Por. M. Kozłowski na konwersatorium Fundacji "Polska w Europie", Polska w Europie, zeszyt XXVIII, s. 27.
[77)] Por. P. Wroński: *Igły kontra Stingery*, Gazeta Wyborcza nr 212/2002, s. 25.
[78)] Por. *Problemy zarządzania kryzysowego w Państwie*, pod red. W. Kitlera, AON, Warszawa 2000, s. 20.
[79)] Por. P. Boniface: *Atlas wojen XX wieku*, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2001, s. 12.

pokusom uzyskania dóbr materialnych w zamian za posiadaną wiedzę i umiejętności).

Posiadanie broni chemicznej łatwo utrzymać w tajemnicy. Stąd trudno określić kraje, które jej nie posiadają. Wiele krajów nie podpisało w 1993 r. Konwencji o Zakazie Broni Chemicznej, szczególnie kraje arabskie. Broń chemiczną można bardzo łatwo wyprodukować, zaś zadana przy jej pomocy śmierć jest wyjątkowo okrutna. Środki chemiczne mogą wystąpić w postaci trujących gazów[80], płynów albo ciał stałych.

Broń biologiczna, która nie wymaga dużych nakładów na badania i stosunkowo łatwo można ją wyprodukować, chętnie i skutecznie wykorzystywana była już w średniowieczu - odnotowano kilka przypadków przerzucania za mury miast francuskich, obleganych podczas wojny stuletniej, zainfekowanych zwłok zwierzęcych w celu wywołania zarazy.[81] Aktualnie istnieją 43 bronie w 5 kategoriach - wirusowe, bakteryjne, riketsjowe, grzybicze i toksyny[82] - mające negatywny wpływ na ludzi, zwierzęta i rośliny. Konwencja o zakazie badań nad bronią biologiczną, jej produkowania i składowania została opracowana w 1972 r. Dotychczas jednak bardzo wiele krajów jeszcze jej nie podpisało. Kontrola produkcji i przechowywania broni biologicznej, ze względu na jej specyfikę praktycznie nie istnieje.

Obecnie w wielu miejscach na świecie trwają **konflikty zbrojne**, które mogą stać się źródłem potencjalnego kryzysu międzynarodowego na szerszą skalę. Obejmują one spory terytorialne, narodowościowe, etniczne i religijne.

Konflikty na tle etnicznym (nacjonalizm) w ostatnim dziesięcioleciu wystąpiły m.in. w: Rwandzie, krajach powstałych po rozpadzie byłej Jugosławii, oraz byłego ZSRR. Na tle narodowościowym dochodziło tam niejednokrotnie do masowych mordów. Wiele narodów (np. Baskowie, Czeczeni, Kurdowie, Irlandczycy, Palestyńczycy) walczy o prawo do samostanowienia, co spotyka się ze sprzeciwem państw, od których chcą się uwolnić.

Ekstremizm religijny zbiera żniwo w: Irlandii Północnej, Iranie i Wybrzeżu Kości Słoniowej, zaś niedawno w Afganistanie i byłej Jugosławii.

Konflikty te, ze względu na zakłócanie pokojowego współistnienia (ograniczenia w handlu, osłabienie więzi gospodarczych, utrudnienia w przepływie

---

[80] Wykorzystanie w 1995 r. przez sektę Najwyższa prawda Auun gazu w tokijskim metrze zasygnalizowało, że terroryzm przechodzi ewolucję - przypis własny.
[81] Por. W. Łuczak: *Wirus bojowy*, Polityka nr 34/2001, s. 68.
[82] Por. Tamże, s. 69.

informacji itp.) mają pośrednio negatywny wpływ na bezpieczeństwo społeczności międzynarodowej, w tym naszego kraju oraz bezpośrednio zagrażają życiu i zdrowiu obywateli RP przebywających w wymienionych państwach.

Problemy demograficzne występują z coraz większym natężeniem. Muzułmanie stanowiący w 2000 r. 23% populacji (1,2 mld), według przewidywań w 2050 r. stanowić będą 30% ludności globu (3 mld). W Europie mieszka dziś 20% ludzi, zaś w 2030 r. będzie to zaledwie 10% populacji świata.[83] Europejskie społeczeństwo starzeje się, wzrasta liczba emerytów i rencistów. Pracujący w związku z powyższym zmuszeni będą dźwigać wzrastające ciężary finansowe (emerytury, renty, zasiłki opieki zdrowotnej i pomocy społecznej). Duży przyrost naturalny w ubogich regionach Afryki, Azji i Ameryki Południowej, przy zmniejszaniu się liczby ludności bogatej Europy i Ameryki Północnej może w przyszłości doprowadzić do napięć społecznych, konfliktów etnicznych i wzrostu przestępczości zorganizowanej.

Dużym problemem w niektórych obszarach kuli ziemskiej jest **brak żywności**. Problem marginalny w Ameryce Północnej, Europie i Australii jest zagrożeniem życia dla 30% mieszkańców Afryki, 20% Ameryki Środkowej (Karaibów), a ponad 10% Azji i Ameryki Południowej.[84] Klęska głodu nie opuszcza głównie Afryki, dotykając na tym kontynencie ok. 13 mln ludzi.[85] Miliard ludzi nie ma dziś dostępu do czystej, nieskażonej wody pitnej, zaś 2,4 mld żyje bez kanalizacji. Problem ten jest ściśle związany ze stopniem rozwoju poszczególnych regionów na kuli ziemskiej i zupełnie nie występuje w krajach uprzemysłowionych.

Choroby dziesiątkują ludność naszej planety. Ponad 3 mln ludzi umiera rocznie na cholerę, dezynterię i choroby pokrewne. AIDS, choć powstrzymane w krajach bogatych, wciąż zbiera żniwo w Trzecim Świecie - w subsaharyjskiej Afryce zmarło 11 mln osób z 28,5 mln zakażonych, jedynie mniej niż 30 tys. chorych zostało poddanych właściwej terapii.[86]

Ziemię dotykają **zagrożenia ekologiczne**. Lasy i ryby znikają w alarmującym tempie, obszary, gdzie mogliby żyć ludzie, zmieniają się w pustynie. Stale rośnie liczba gatunków zagrożonych i tych, które już wyginęły. Aktualnie 70%

---

[83] Por. W. Kitler: *Wybrane aspekty kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych w obronie narodowej RP wobec wyzwań i zagrożeń współczesności*, cyt. praca, s. 18.
[84] Por. Tamże, s. 74.
[85] Por. D. De Villepin: *W nowym świecie nowy ład*, Gazeta Wyborcza nr 221/2002, s. 8.
[86] Por. Tamże.

gatunków zwierząt zamieszkujących Ziemię żyje w tzw. ukrytym mieście, tzn. w rafie koralowej, gdyż w innych rejonach fauna została skutecznie przetrzebiona.[87] Podnosząca się temperatura sprawia, że topnieją lodowce i zmieniają się strefy opadów.

Klęski żywiołowe zbierają okrutne żniwo niemal na całej kuli ziemskiej. Zagrożenie dla życia ludzkiego stwarzają m.in. trzęsienia ziemi, powodzie, cyklony i wybuchy wulkanów. Największe kryzysy wywołują klęski żywiołowe występujące w biednych krajach, całkowicie nieprzygotowanych na ich wystąpienie, np. tsunami wywołane trzęsieniem ziemi w okolicach Sumatry pochłonęło ok. 200.000 istnień ludzkich w dziesięciu krajach Azji Południowo-Wschodniej.

Ze statystyk umieralności wynika, że największym zagrożeniem dla ludzkiego zdrowia jest **zanieczyszczenie powietrza**. W krajach rozwijających się setki milionów ludzi ogrzewają mieszkania i gotują na paleniskach opalanych drewnem, rolnymi odpadami i zwierzęcym nawozem. Wdychane, znajdujące się w dymie zanieczyszczenia przynoszą co roku śmierć 3-4 mln osób. Jeśli nasycenie atmosfery dwutlenkiem węgla będzie rosło w takim samym tempie jak w ciągu ostatnich trzydziestu lat, to temperatura na Ziemi przed 2050 r. może się podnieść nawet o 4,5 °C.[88] Mogłoby to spowodować topnienie lodowców, a w konsekwencji podniesienie poziomu wód w oceanach i zatopienie sporych obszarów lądu (np. kraje takie jak Egipt i Bangladesz znalazłyby się prawie w całości pod wodą).

Po dwóch kryzysach naftowych (1973-1974 oraz 1979) w wielu krajach **zakłócenia w zaopatrzeniu w ropę naftową** traktuje się jako źródło potencjalnych kryzysów. Występuje w takich sytuacjach spowolnienie aktywności gospodarczej oraz mogą wystąpić problemy z utrzymaniem równowagi społecznej. Zlokalizowane rezerwy ropy naftowej znajdują się głównie w rejonach niestabilnych politycznie: rejon Morza Kaspijskiego, Azja Środkowa, a zwłaszcza Bliski Wschód. Nie można więc wykluczyć konfliktów pomiędzy krajami ją wydobywającymi. Ropa naftowa jest przyczyną nie tylko napięć na arenie międzynarodowej, ale także konfliktów wewnętrznych. Wiele państw ją produkujących i eksportujących jest całkowicie uzależnionych od tego surowca. Spadek cen w przeszłości powodował osłabienie lub destabilizację takich krajów jak: Meksyk, Rosja, Nigeria, Indonezja i Algieria.

---

[87] "W morzach żyje 13 tys. gatunków samych ryb", *Secret Seas*, Animal Planet 22.09.2002 r.
[88] Por. P. Boniface: cyt. praca, s. 25.

Konflikt Północ-Południe polega na coraz szybszym oddalaniu się pod względem poziomu rozwoju i zasobności pomiędzy bogatą Północą, a biednym Południem. Podział ten jest czysto umowny. Do bogatej Północy zalicza się zazwyczaj: kraje Unii Europejskiej, USA wraz z Kanadą oraz Japonię. Kraje te posiadają ponad 3/4 majątku światowego oraz przypada na nie ponad 70% światowego handlu.[89] Należy zaznaczyć, że w krajach tych mieszka ledwie 15% ludności świata. Rozwarstwienie rynków łączy się z przepaścią w dziedzinie wiedzy i technologii. Znikomy jest udział Południa w wydatkach na badania i rozwój oraz w dostępie do komputerów i środków masowego przekazu.[90] Najbiedniejszym kontynentem jest Afryka, gdzie 35% ludności świata wytwarza zaledwie 1% jego produkcji. **Zadłużenie** krajów rozwijających się wzrasta w zatrważającym tempie, gdyż rynki krajów Trzeciego Świata są mało konkurencyjne. Podczas, gdy w 1980 r. wynosiło ok. 100 mld $, to już w 1990 r. wzrosło do 1350 mld. $.[91]

2.2.3. ZEWNĘTRZNE ZAGROŻENIA BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

Bezpieczeństwo państwa ma uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne. Uwarunkowania zewnętrzne, gdy państwo jest otoczone krajami, z którymi łączą je przyjazne, dobrosąsiedzkie stosunki, mają wybitnie przedstawiony powyżej charakter geostrategiczny. Państwo może jednak być obiektem różnorodnych działań skierowanych bezpośrednio przeciwko niemu.

W ocenie bezpieczeństwa państwa bierze się pod uwagę polityczno-militarne wyzwania czasu pokoju, zagrożenia kryzysowe oraz zagrożenia wojenne (wyróżniając wśród nich groźbę wojny na dużą skalę i lokalnego konfliktu zbrojnego).[92]

Potencjalne zagrożenia bezpieczeństwa państwa mogą powstać w wyniku pojawienia się obszarów niestabilności międzynarodowej i sprzeczności interesów, bądź konfliktów:[93]

---

[89] Por. *Problemy zarządzania kryzysowego w Państwie*, cyt. praca, s. 15.
[90] Por. Tamże, s. 19.
[91] Por. W. Kitler, Wybrane aspekty kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych w obronie narodowej RP wobec wyzwań i zagrożeń współczesności, cyt. praca, s. 21.
[92] Por. *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, Rada Ministrów RP, Warszawa 2000 r., s. 2.
[93] Por. L. Łukaszuk, W. Kostecki, K. Malak: *Obszary niestabilności międzynarodowych i sprzeczności interesów, a bezpieczeństwo Polski*, AON, Warszawa 1998, s. 13.

a) w regionach świata, mających znaczenie ze względu na prowadzone interesy, zobowiązania prawno-międzynarodowe lub aspiracje polityczne,
b) na obszarze, stanowiącym strefę szczególnego zainteresowania polityki zagranicznej,
c) w otoczeniu dalszym lub bliższym,
d) w bezpośrednim sąsiedztwie.

Zewnętrzne zagrożenia bezpieczeństwa państwa mogą przekształcić się zarówno w kryzysy polityczno-militarne, jak i pozamilitarne. Kryzysy polityczno-militarne mogą mieć podłoże polityczne, społeczne, ekonomiczne, religijne, etniczne i inne. Na bezpieczeństwo państwa mogą oddziaływać bezpośrednio lub pośrednio.

Z bezpośrednim zagrożeniem będziemy mieli do czynienia, gdy zaistnieje jawna, bądź ukryta **groźba zastosowania przemocy** przeciwko krajowi lub jego sojusznikom. Mogą to być np. **żądania rewizji granic** (zmian terytorialnych) lub **roszczenia grup etnicznych**. Może się to objawiać rozmieszczeniem na danym obszarze sił zbrojnych w skali wykraczającej poza limity dopuszczone umowami międzynarodowymi lub poprzez **naruszenie granic**.

Pośrednie zagrożenie może być związane z zaangażowaniem w rozwiązywanie sytuacji kryzysowych poza terytorium kraju. Może się ono objawiać przez **wzrost zagrożenia obywateli przebywających w rejonie konfliktu** oraz **wzrost ryzyka zagrożenia terytorium kraju akcjami odwetowymi** (np. uderzenia powietrzno-rakietowe, terroryzm itp.).

Obecnie istnieje niewielkie ryzyko wybuchu wojny na dużą skalę. Bardziej prawdopodobny jest lokalny konflikt zbrojny, ograniczony co do celu, czasu i miejsca.

W czasie wojny na dużą skalę cały obszar kraju będzie narażony na uderzenia powietrzno-rakietowe i skutki ofensywy lądowej, prowadzonej na dużą głębokość, na wielu kierunkach operacyjnych. Jednocześnie prowadzone najprawdopodobniej będą operacje lotnicze i morskie mające na celu uzyskanie panowania w powietrzu oraz zablokowanie głównych portów i baz marynarki wojennej. Najbardziej narażonymi na uderzenie obiektami będą instalacje i urządzenia systemu obronnego państwa, infrastruktura przemysłowa, bazy zaopatrzenia wojsk, główne węzły komunikacyjne oraz aglomeracje miejskie.[94)]

[94)] Por. *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, Rada Ministrów RP, Warszawa 2000 r., s. 3.

W przypadku lokalnego konfliktu zbrojnego należy liczyć się z wtargnięciem obcych zgrupowań lądowych na terytorium państwa, na różną głębokość na jednym lub kilku kierunkach operacyjnych. Agresor prawdopodobnie będzie ponadto oddziaływał na cały obszar kraju selektywnymi uderzeniami lotniczymi i rakietowymi, desantami powietrznymi i morskimi oraz zastosuje działania dywersyjne i terrorystyczne.[95)]

W ujęciu Strategii Obronności RP, stosownie do trzech stanów bezpieczeństwa (pokój, kryzys, wojna), państwo powinno być przygotowane na prowadzenie następujących działań strategicznych:

- **działania prewencyjno-stabilizacyjne** (w czasie pokoju) – obejmujące zapobieganie wystąpieniu zewnętrznych zagrożeń polityczno-militarnych poprzez neutralizowanie ich potencjalnych źródeł oraz stabilizowanie i umacnianie bezpieczeństwa otoczenia międzynarodowego;
- **reagowanie kryzysowe** – obejmujące działania narodowe i udział w wysiłkach międzynarodowych podejmowanych w celu opanowania kryzysów oraz zapewnienia osłony przed ich skutkami;
- **działania wojenne** – obejmujące wykorzystanie części lub całości swego potencjału do odparcia agresji, przez przygotowanie i przeprowadzenie kampanii oraz operacji wojennych.

Działania prewencyjno-stabilizacyjne polegają na ciągłym śledzeniu i prognozowaniu sytuacji, wczesnym rozpoznawaniu zagrożeń oraz podejmowaniu adekwatnych działań dla sprostania im i zapobiegania przerodzeniu się w kryzys.

Reagowanie kryzysowe ma na celu jak najszybsze opanowanie kryzysu, zminimalizowanie jego skutków i przywrócenie stanu sprzed kryzysu. W przypadku zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa głównym celem reagowania będzie zapobieżenie przerodzenia się sytuacji kryzysowej w bezpośrednie zagrożenie wojenne dla kraju lub jej sojuszników.

Państwo powinno być przygotowane do realizacji dwóch podstawowych zadań reagowania kryzysowego w sytuacji zagrożenia jego bezpieczeństwa:

1. Reagowanie na sytuację kryzysową stanowiącą **zagrożenie bezpośrednie** dla bezpieczeństwa kraju lub jego sojuszników, mogący przerodzić się w konflikt wymagający postępowania zgodnie z zobowiązaniami wynikającymi z Art. 5

[95)] Por. Tamże, s. 3.

Traktatu Waszyngtońskiego (obejmuje m.in. uruchomienie przedsięwzięć pogotowia obronnego, osłonę terytorium kraju, zapewnienie warunków do przyjęcia na terytorium państwa sojuszniczych sił prewencyjnego wzmocnienia lub udział w osłonie terytorium innego państwa).

2. Reagowanie na sytuację kryzysową stwarzającą **zagrożenie pośrednie** dla bezpieczeństwa państwa lub jego sojuszników (obejmuje m.in. rozpoznanie i lokalizowanie pojawiającego się kryzysu oraz podjęcie działań w celu jego jak najszybszego rozwiązania, wspieranie militarne i pozamilitarne wysiłków na rzecz rozwiązania konfliktu oraz bezpośrednie wymuszanie pokoju).

Sytuacje kryzysowe grożące przekształceniem się w kryzys pozamilitarny to głównie **międzynarodowa przestępczość zorganizowana, zorganizowany przemyt oraz handel narkotykami**. Wzrasta również **zagrożenie związane z rozprzestrzenianiem broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia**. Ostatnio oprócz państw prowadzących politykę konfrontacyjną do jej posiadania dążą ugrupowania polityczne, religijne, a nawet grupy przestępcze. Należy się liczyć z możliwością tranzytu tej broni przez terytorium kraju, a nawet jej użyciem w celach terrorystycznych.

Do zagrożeń, jakie mogą wystąpić w najbliższym sąsiedztwie państwa i oddziaływać na jego bezpieczeństwo należą również **zagrożenia ekologiczne**, **skażenia środowiska środkami chemicznymi lub promieniotwórczymi oraz migracje dużych grup ludności z krajów sąsiednich**.

Dynamiczny rozwój gospodarczy oraz wykorzystywanie coraz nowszych technologii powoduje wzrost **zagrożenia awariami przemysłowymi i katastrofami**. Rośnie również skala ich możliwego zasięgu i stopień oddziaływania na środowisko. W ostatniej dekadzie wystąpiła seria katastrof naturalnych, takich jak np. powodzie, o ogromnych rozmiarach i związana z nimi znaczna skala zniszczeń, które miały znaczący, negatywny wpływ nie tylko na gospodarkę poszczególnych regionów, ale także całych państw.[96)]

Coraz częściej skutki powstałych awarii czy klęsk żywiołowych nie mogą być usunięte przy pomocy systemu reagowania kryzysowego funkcjonującego w jednym państwie. Zapobieganie awariom, ograniczenie lub usunięcie ich skutków niejednokrotnie wymaga prowadzenia wspólnych, skoordynowanych działań

[96)] Vide powódź 2002 r. w Republice Czech, przypis własny.

w ramach współpracy bilateralnej z innymi krajami, zwłaszcza, że skutki katastrof mogą rozprzestrzenić się na terytorium wielu państw. Uwzględniając potencjalne zagrożenia **bardzo ważne dla skutecznego reagowania odpowiednich służb ratowniczych jest podpisanie umów dwustronnych dotyczących współpracy i pomocy wzajemnej** podczas katastrof, klęsk żywiołowych i innych poważnych wypadków **z wszystkimi państwami sąsiednimi** (załącznik nr 2).

W związku z burzliwym rozwojem Internetu oraz systemów łączności bezprzewodowej (w tym GSM) coraz większą wagę przywiązuje się do bezpieczeństwa teleinformatycznego państwa, które związane jest z przeciwdziałaniem zagrożeniom cyberterrorystycznym, ochroną krytycznej infrastruktury teleinformatycznej oraz zapewnieniem ochrony kryptograficznej przesyłanych informacji.

Obserwuje się niski poziom świadomości istniejących zagrożeń związanych z dostępem do informacji o newralgicznym znaczeniu dla interesów państwa. Jest to niezwykle groźne w związku z aktywnością wywiadów, których działalność koncentruje się na wybranych osobach posiadających ekskluzywną wiedzą ze strategicznych obszarów funkcjonowania państwa. Penetrowane są głównie grupy wielkiego biznesu i administracja publiczna.

2.2.4. ZAGROŻENIA WEWNĘTRZNE

Rozwój poszczególnych dziedzin gospodarki, a przede wszystkim: energetyki, komunikacji, budownictwa i tzw. ciężkiej chemii spowodował **wzrost zagrożenia społeczeństwa i środowiska naturalnego**.

Wśród zagrożeń wewnętrznych dominują zagrożenia pozamilitarne, wśród których należy wymienić:

- zagrożenia ekologiczne;
- skażenia środowiska środkami chemicznymi lub promieniotwórczymi;
- katastrofy komunikacyjne;
- katastrofy budowlane (np. w wyniku wybuchu gazu lub naruszenia konstrukcji budynku);
- pożary przestrzenne;
- powodzie i zatopienia wskutek długotrwałych opadów atmosferycznych, bądź roztopienia się dużych ilości śniegu i lodu;
- huragany i burze z wyładowaniami atmosferycznymi;

- masowe zachorowania na skutek epidemii i zatruć;
- zgromadzenie dużej liczby ludzi na małej powierzchni i niepokoje społeczne.

Nie można też pominąć zagrożeń, jakie mogą zostać spowodowane przez celowe działania sabotażowe lub terrorystyczne.

Zagrożenie ekologiczne to czynnik lub zespół czynników oddziałujących szkodliwie na środowisko naturalne.[97)] Zalicza się do nich **obciążenia, zaburzenia, zniszczenia, zanieczyszczenia i skażenia**. Ze względu na biologiczne skutki oddziaływania na organizmy żywe zagrożenia ekologiczne dzieli się je na:[98)]

- **bezwzględnie decydujące** – np. zagrożenia substancjami promieniotwórczymi, skażenia i zanieczyszczenia powietrza, infradźwięki,
- **decydujące** – np. zagrożenia mikrobiologiczne oraz falami elektromagnetycznymi, jonizacja, hałas, wibracje,
- **współdecydujące** – np. zniszczenia i zaburzenia szaty roślinnej oraz w świecie zwierzęcym, zniszczenia i skażenia gleb, wód powierzchniowych i podziemnych,
- **uzupełniające** – np. zaburzenia naturalnych stosunków wodnych, przekształcenia rzeźby powierzchni Ziemi, odpady i przeobrażenia krajobrazu.

Ostatnio coraz większym zagrożeniem staje się transport rurociągowy. Ocenia się, że ponad połowę wszystkich nadzwyczajnych zagrożeń środowiska powodują **rozlewy substancji ropopochodnych**. Wzrost zagrożenia spowodowany jest transportem coraz większej ilości ropy i jej produktów oraz rozbudową sieci rurociągów, a także awariami powstałymi na skutek pęknięcia lub celowego nawiertu rurociągu. Największym zagrożeniem są rurociągi w miejscach przejścia przez rzekę, gdzie ich awaria może spowodować bezpośredni wyciek do rzeki. Każde rozlewisko powstałe na skutek wycieku może przeniknąć do gruntu oraz wód powierzchniowych i podziemnych, powodując ich skażenie.

Zagrożenie toksycznymi skażeniami przemysłowymi powodują zakłady przemysłowe, w których produkuje się, przechowuje i stosuje toksyczne środki przemysłowe (TŚP).

Według badań około 80% **awarii budowlanych** spowodowanych jest błędami ludzkimi. Wzrost niebezpieczeństwa katastrof budowlanych związany jest ze starzeniem się budynków oddanych do użytku w okresie powojennym oraz

---

97) Por. Opracowanie zbiorowe pod kierunkiem W. Cieślewskiego *Perspektywiczny system łączności związku taktycznego,* WSO WŁ, Zegrze 1993, s. 101.
98) Por. Tamże, s. 101.

katastrofalnym stanem instalacji podziemnych i wewnątrz budynku, zwłaszcza instalacji gazowych.

Dużym zagrożeniem zarówno dla państw, jak i ich obywateli jest **przestępczość zorganizowana**. Obejmuje ona ogół przestępstw popełnianych w określonym czasie w danym kraju, przez przestępców podporządkowanych określonym regułom postępowania narzuconych zazwyczaj przez przywódcę grupy przestępczej. W ostatnich kilku latach przestępczość zorganizowana wymyka się z ram określonych granicami poszczególnych państw. Grupy przestępcze z wielu krajów łączą się w celu zwiększenia swojego obszaru działania, rozszerzenia palety popełnianych przestępstw lub pozyskania wspólników w walce o kolejne strefy wpływów. W związku z przekraczaniem przez przestępczość zorganizowaną granic państwowych **walka z nią wymaga rozwiązań systemowych w skali międzynarodowej**.

2.2.5. ANALIZA ŹRÓDEŁ POTENCJALNYCH KRYZYSÓW W POLSCE

Najważniejszym problemem globalnym w aspekcie bezpieczeństwa państwa staje się **terroryzm międzynarodowy**. Nie odgrywa on jeszcze obecnie dla Polski takiego znaczenia jak dla USA, ale nie wolno go bagatelizować. Ze względu na nasze członkostwo w NATO oraz udział w kampanii antyterrorystycznej musimy się liczyć ze wzrostem zagrożenia dla naszych interesów ze strony terrorystów. Oznacza to, że wyższe niż dotychczas jest prawdopodobieństwo ataków wymierzonych bezpośrednio w naszą ludność lub terytorium. **Istnieje również pewne ryzyko rozwoju struktur organizacji terrorystycznych w naszym kraju** (głównie islamskich), zwłaszcza w powiązaniu ze słabością polskich organów ścigania oraz naszym położeniem geograficznym i bliską perspektywą wejścia do Unii Europejskiej. Nie można wykluczyć, że terroryści wnikają do Polski wraz z rozwijającymi się strukturami przestępczości zorganizowanej. Wzrost niestabilności w świecie spowodowany zwiększoną międzynarodową aktywnością terrorystów nie pozostaje bez wpływu na bezpieczeństwo i kondycję ekonomiczną naszego kraju. Dlatego rozwój współpracy międzynarodowej w zakresie zwalczania terroryzmu leży w polskim interesie. Polska powinna kontynuować, na miarę możliwości, swój militarny udział w kierowanej przez USA koalicji antyterrorystycznej oraz politycznie przeciwdziałać rozwojowi terroryzmu na arenie międzynarodowej.

Istniejący **poziom uzbrojenia konwencjonalnego** w otoczeniu RP uniemożliwia przeprowadzenie agresji na dużą skalę. Zagrożenie takie zostałoby wykryte ze znacznym wyprzedzeniem. Dlatego jest mało prawdopodobne, aby Polska mogła być w najbliższej przyszłości obiektem agresji militarnej zagrażającej jej suwerenności oraz integralności terytorialnej. Możliwe jest natomiast lokalne zagrożenie np. w wyniku przypadkowego incydentu granicznego, do którego mogłoby dojść w razie niebezpiecznego rozwoju sytuacji w bezpośrednim otoczeniu strategicznym naszego kraju. Ewentualny konflikt lokalny, którego całkowicie nie można wykluczyć, może być wynikiem trudności w transformacji systemowej w niektórych państwach naszego regionu. Celem starć zbrojnych zwaśnionych stron może być opanowanie spornego terytorium lub wymuszenie ustępstw na płaszczyźnie politycznej, czy też ekonomicznej. Źródłem potencjalnego kryzysu byłoby wówczas przeniesienie działań militarnych lub ich skutków na nasze terytorium.

Polska leży w szczególnie ważnym miejscu Europy, na linii Wschód-Zachód. Jest to obszar o specjalnym znaczeniu strategicznym. **Wschodnia granica naszego kraju jest granicą Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz Unii Europejskiej**. Wynikają stąd dodatkowe zobowiązania, m.in. dlatego, że do naszych sąsiadów należą Ukraina i Rosja, z którymi zarówno NATO, jak i UE łączą szczególne stosunki mające kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa europejskiego.

Ze względu na położenie geograficzne, na linii tranzytowej nielegalnego obrotu technologiami i materiałami służącymi do produkcji broni masowego rażenia kraj nasz w coraz większym stopniu narażony będzie na skutki wynikające z technologii podwójnego zastosowania. Broń ta może być użyta przez potencjalnego agresora na wybrane obiekty rozmieszczone w dowolnym miejscu na obszarze państwa.

Największe zagrożenie ekologiczne dla Polski stanowią: **obiekty energetyki jądrowej i przemysłu jądrowego w państwach sąsiednich** oraz **zakłady przemysłowe produkujące lub wykorzystujące niebezpieczne substancje na terenie państw ościennych** w pobliżu granic RP.

Elektrownie jądrowe są rozmieszczone we wszystkich państwach sąsiadujących z naszym krajem. W bliskim sąsiedztwie Polski jest ponad 30

elektrowni atomowych.[99] Do najgroźniejszych, zbudowanych w oparciu o najstarszą technologię RBMK (reaktor kanałowy z wrzącą wodą i moderatorem grafitowym), należą elektrownie w: Leningradzie, Czarnobylu, Smoleńsku i Ignalinie (jeden reaktor wyłączono 31.12.2004 r.). Reaktory RBMK określane są jako reaktory pracujące na granicy bezpieczeństwa. W pewnych stanach eksploatacyjnych stwarzają one groźbę „wypadnięcia" spod kontroli, szybkiego, niekontrolowanego wzrostu mocy, przegrzania i uszkodzenia rdzenia. Na Słowacji pracują elektrownie jądrowe w Bohunicach i Machovicach, zaś w Czechach w Dukovanach i Temelinie. Są to elektrownie z ciśnieniowymi reaktorami wodnymi typu WWER. Na terytorium Niemiec pracuje kilkadziesiąt elektrowni jądrowych z reaktorami typu PWR (reaktor ciśnieniowy chłodzony i moderowany lekką wodą) oraz BWR (reaktor wrzący chłodzony i moderowany lekką wodą). Są one rozmieszczone głównie na zachodzie Niemiec. W Szwecji pracują cztery elektrownie jądrowe (z reaktorami BWR), zaś w Finlandii dwie (jedna z reaktorem BWR, a druga – WWER). Poziom bezpieczeństwa reaktorów WWER, PWR i BWR jest porównywalny i znacznie wyższy niż reaktorów RBMK. W związku z tym największe zagrożenie skażeniami promieniotwórczymi obszaru Polski istnieje z kierunku wschodniego, gdzie pracują elektrownie jądrowe z reaktorami o niskim poziomie bezpieczeństwa (rys. 2.9).

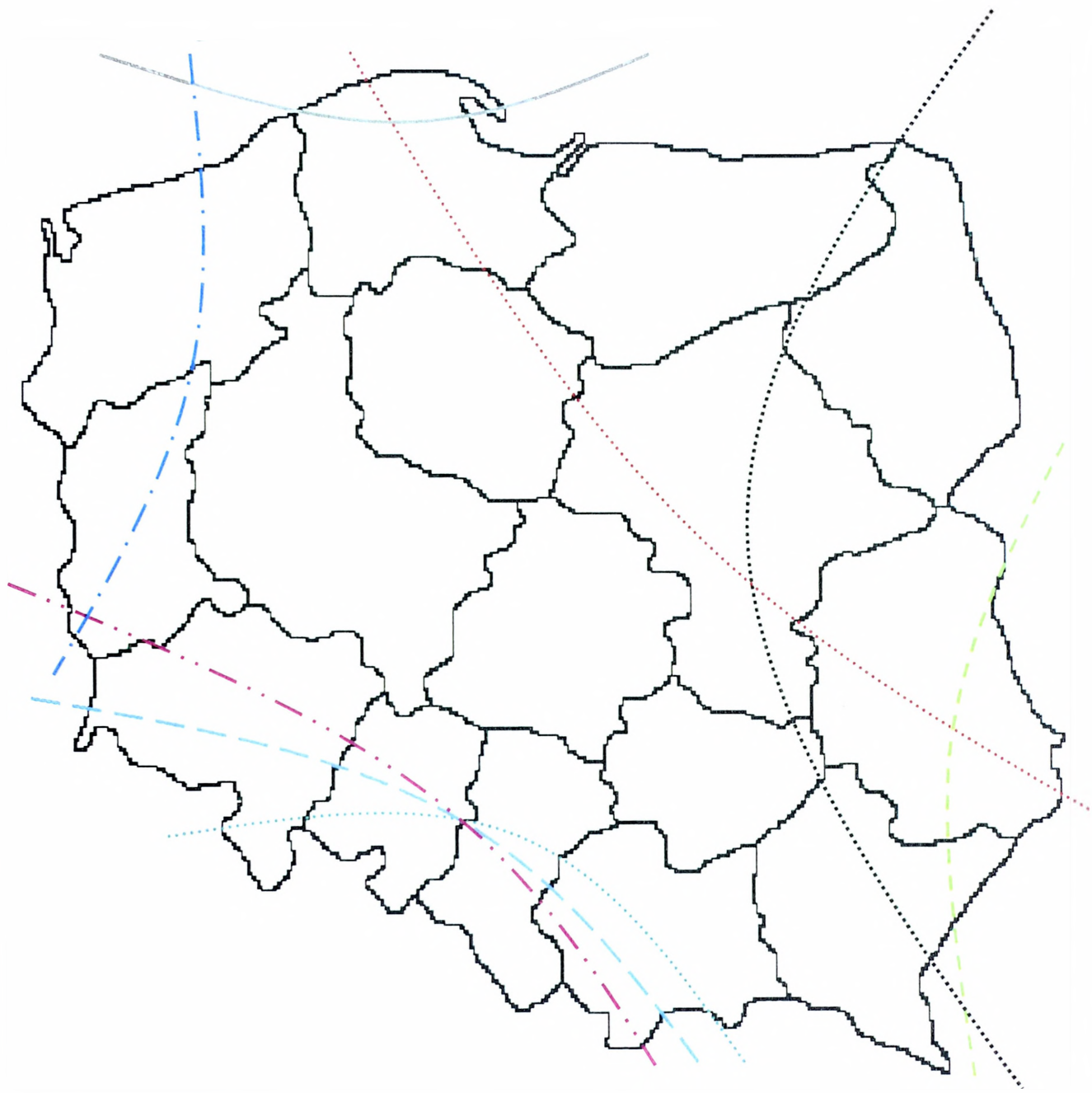
W Polsce na 27 obszarach zamieszkałych przez 1/3 ludności występują **zagrożenia ekologiczne**.[100] Ich przyczyną jest głównie rozwój cywilizacyjny. Największe zagrożenia stanowią: krajowe obiekty energetyki jądrowej, transport kolejowy i drogowy niebezpiecznych substancji przez terytorium RP oraz zakłady przemysłowe produkujące lub wykorzystujące niebezpieczne substancje na terenie kraju.

Na obszarze RP nie ma elektrowni jądrowych, a jedynie funkcjonuje jeden reaktor doświadczalny w Świerku pod Warszawą o mocy 30MW (proces likwidacji drugiego o mocy 1 MW został zakończony w 2004 r.). Pewne zagrożenie skażeniami promieniotwórczymi może stanowić także Centralne Składowisko Odpadów Promieniotwórczych w Różanie nad Narwią. Składowane są tam odpady mało i średnio aktywne (rys. 2.10).

---

[99] Por. *Problemy zarządzania kryzysowego w Państwie*, cyt. praca, s. 21.

[100] Por. Z. Batorowicz, J. Nalewajko, A. Suliborski, *Polska w Europie. Podręcznik geografii dla szkoły średniej*, WSiP, Warszawa 1996, s. 171.



Rys. 2.9. Prognoza zagrożenia środkami promieniotwórczymi ze strony obiektów energetyki jądrowej państw ościennych.

Źródło: W. Lech: Udział wojsk chemicznych w likwidacji skutków ataku terrorystycznego z użyciem BMR, PWL 6/2003, DWLąd, Warszawa 2003, s. 6.

LEGENDA:

- KREUMMEL;
- TEMELIN;
- DUKOWANY;
- BOHUMICE.
- OSKARSHAMN;
- IGNALINO;
- ROWNO;
- CHMIELNICKI.

Rys. 2.10. Prognoza zagrożenia środkami promieniotwórczymi oraz środkami chemicznymi ze strony krajowych obiektów energetyki jądrowej i obiektów z niebezpiecznymi substancjami.

Źródło: W. Lech: Udział wojsk chemicznych w likwidacji skutków ataku terrorystycznego z użyciem BMR, PWL 6/2003, DWLąd, Warszawa 2003, s. 7.

LEGENDA:

- energetyka jądrowa;
- amoniak;
- chlor.

Głównym sprawcą skażenia i zanieczyszczenia powietrza są **zakłady przemysłowe, które emitują gazy i pyły do atmosfery**. Blisko połowa szkodliwych gazów „wlatuje" do Polski od naszych zachodnich i południowych sąsiadów. Dzieje się tak, ze względu na przeważające w Polsce kierunki wiatrów.

Druga część zanieczyszczeń pochodzi od rodzimego przemysłu (w tym 1/2 produkują zakłady energetyczne, a ok. 1/4 hutnictwo). Szczególnie groźne są dwutlenek siarki i tlenek azotu. Do głównych „trucicieli", biorąc pod uwagę ilość wydalanych gazów i pyłów, należą: Zakłady Azotowe we Włocławku, „Siarkopol" w Tarnobrzegu, „Organika-Zachem" w Bydgoszczy oraz Huta Aluminium w Koninie.[101] **W województwie śląskim emisja pyłów 13-to, a gazów 16-to krotnie przekracza średnią krajową**, zaś w województwie małopolskim odpowiednio 6 i 16 razy.

Skutkiem skażenia powietrza jest **powstawanie opadów zawierających kwasy siarkowy i siarkawy**, zakwaszających glebę, niszczących faunę i florę, przyspieszających korozję metali, zmniejszających przyrost drzew itp.

Obserwuje się zjawisko wzrostu ilości ścieków odprowadzanych do wód gruntowych, z których 80% to zanieczyszczenia pochodzące z przemysłu.

Kolejnym niepokojącym zjawiskiem jest **obniżanie wskaźnika neutralizacji ścieków** (tylko ok. 2/3 z nich poddawane jest procesom oczyszczania, z czego połowa jedynie sposobem mechanicznym.

W Polsce **zaledwie 10% długości rzek ma I klasę czystości** (przydatnych jest jako źródło zaopatrzenia ludności w wodę pitną), zaś aż 33% długości rzek posiada wody nie mieszczące się w jakiejkolwiek klasie (nie nadaje się do wykorzystania). Skażenie wód podziemnych występuje głównie na Dolnym Śląsku, w Warszawie, Łodzi i Lublinie.

Zanieczyszczenie wód powoduje niebezpieczeństwo rozprzestrzeniania się chorób, straty w rybołówstwie, ograniczenie wykorzystania w rolnictwie, niszczenie budowli i obiektów pływających, zamykanie kąpielisk, wzrost kosztów oczyszczania oraz inne szkody i zagrożenia.

Rozwój przemysłu przyczynia się w Polsce do poważnych zmian na powierzchni ziemi oraz degradacji gleb. Rozbudowujące się przedsiębiorstwa pochłaniają znaczne obszary rolnicze, w tym często gleby o wysokiej przydatności

---

[101] Por. Tamże, s. 172.

rolniczej (np. Nowa Huta w Krakowie). W ten sposób degradacji uległo ponad 1,5 mln ha gruntów rolnych, czyli ok. 8% ich powierzchni.

Przemysł zmienia stosunki wodne (hydrogeologiczne), chemiczne (geochemia) oraz kształt i budowę (morfologię) wierzchniej warstwy ziemi. Budowa kopalni odkrywkowych spowodowała odwodnienie złóż, a tym samym **osuszenie gleb**. Spowodowało to konsekwencje dla produkcji rolnej i leśnej na obszarze ok. 420 tys. ha. Podziemna eksploatacja surowców powoduje **osiadanie gruntów**. Ocenia się, że powierzchnie zagrożone tym zjawiskiem wynoszą ok. 100 tys. ha.[102] **Zmiany geochemiczne** następują w efekcie zanieczyszczeń emitowanych do atmosfery (kwaśne deszcze), skażenia wód powierzchniowych oraz wpływu składowisk odpadów przemysłowych. **Przekształcenia morfologiczne** są skutkiem robót górniczych, zwłaszcza budowy kopalń odkrywkowych oraz eksploatacji surowców skalnych. Powstają wówczas głębokie rowy i wysokie hałdy, znikają zaś stare (naturalne) formy rzeźby terenu (np. w rejonie Bełchatowa, Konina, Gór Świętokrzyskich i Gór Kaczawskich).

Z każdym rokiem wzrasta ilości przewożonych w kraju oraz przez nasz kraj substancji niebezpiecznych. Przewóz odbywa się środkami transportu drogowego, kolejowego, wodnego i lotniczego. Największe ilości substancji chemicznych przewozi się transportem kolejowym, jednak prawdopodobieństwo awarii jest największe w czasie transportu cystern z tymi substancjami transportem samochodowym. Przewożone są np. duże ilości skroplonych gazów w zbiornikach „bezciśnieniowych", często niedostatecznie zabezpieczonych. W wyniku niezachowania podstawowych zasad bezpieczeństwa istnieje możliwość ich niekontrolowanego uwolnienia do atmosfery, co - ze względu na ich właściwości toksyczne lub wybuchowe - stanowi poważne zagrożenie dla ludzi i środowiska naturalnego. W Polsce transportem kolejowym w ciągu roku przewozi się około 1,3 mln ton toksycznych środków przemysłowych (TŚP), co stwarza zagrożenie dla około 20% mieszkańców naszego kraju.[103]

Szczególnie niebezpieczne, jak wynika z przeprowadzonych badań, są trzy trasy kolejowe:

- Terespol - Słubice przez Warszawę, Kutno, Poznań;

---

[102] Por. Tamże, s. 173.

[103] Według obliczeń autora ok. 6,5 mln ludzi zamieszkuje w Polsce w pobliżu szlaków kolejowych - strefę zagrożenia określa się na odległość 5 km od torów.

- Szczecin - Medyka przez Poznań, Wrocław, Opole, Katowice, Kraków, Tarnów;
- Gdańsk - Cieszyn przez Bydgoszcz, Łódź, Częstochowę i Katowice.[104)]

Do katastrof w komunikacji zalicza się **wypadki drogowe, kolejowe i lotnicze**. Występują one każdego dnia, powodując śmierć i obrażenia ciała ludzi oraz duże szkody materialne. Z policyjnych raportów wynika, że w Polsce statystycznie co dwie minuty dochodziło do kolizji na drodze, co 6 minut ktoś zostaje ranny, a średnio co 78 minut ginie człowiek. Szacuje się, że **straty spowodowane co roku tylko przez wypadki drogowe wynoszą 2% produktu krajowego brutto**.

Zróżnicowany jest stopień **zagrożenia toksycznymi skażeniami przemysłowymi**. Na podstawie prognoz rozprzestrzeniania się skażeń można określić cztery strefy zagrożenia toksycznymi środkami przemysłowymi (rys. 2.11):

- w strefie bardzo dużego zagrożenia może się znaleźć pięć województw: pomorskie, kujawsko-pomorskie, opolskie, śląskie i małopolskie;
- w strefie dużego zagrożenia – sześć województw: zachodniopomorskie, wielkopolskie, dolnośląskie, mazowieckie, łódzkie i podkarpackie;
- w strefie średniego zagrożenia – trzy województwa: lubuskie, świętokrzyskie i lubelskie;
- w strefie małego zagrożenia – dwa województwa: warmińsko-mazurskie i podlaskie.

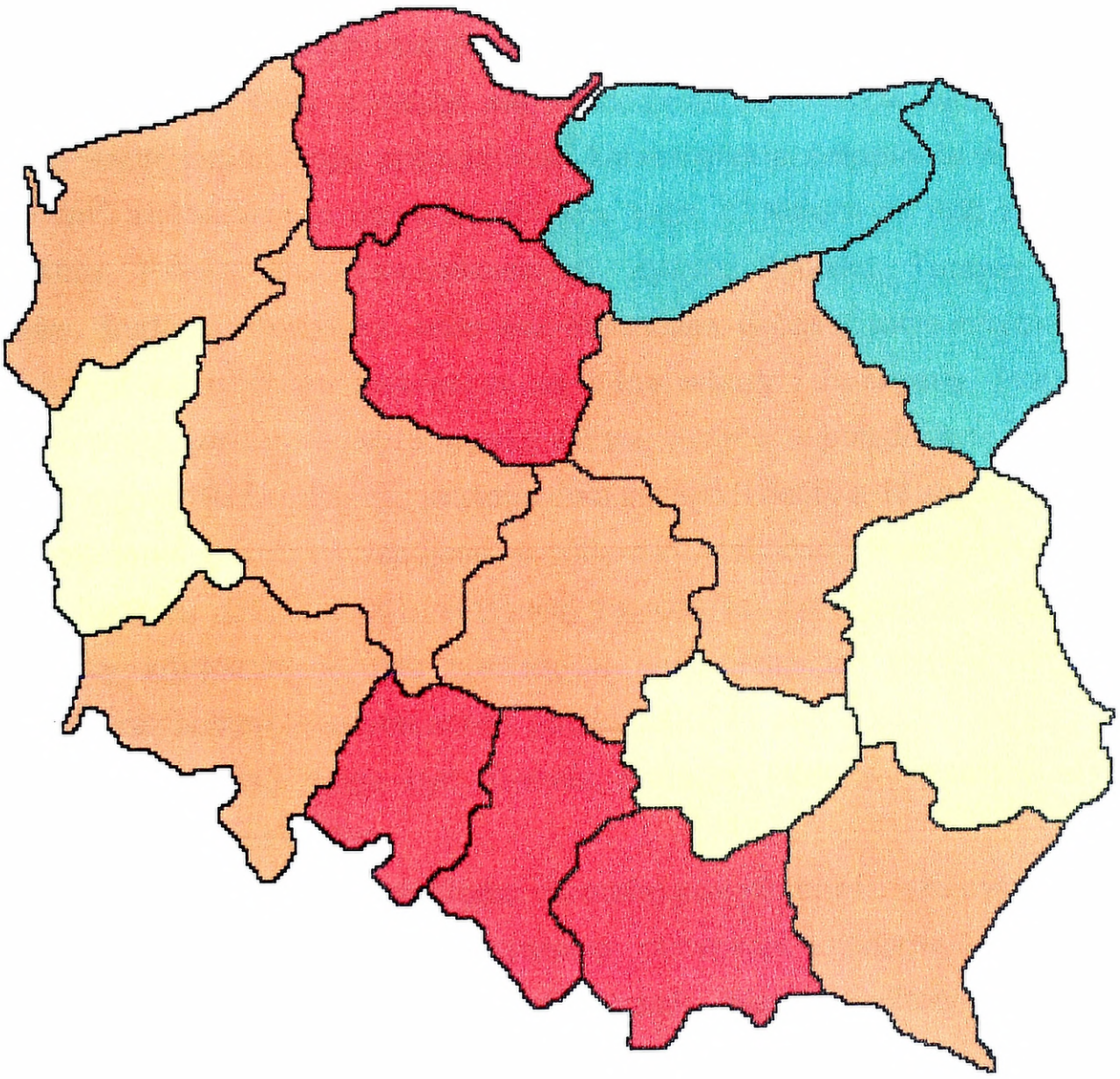
Duże niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia ludzkiego stwarzają **pożary**, które ponadto powodują znaczne straty materialne. W Polsce największą liczbę pożarów stanowią pożary upraw i obiektów mieszkalnych. Najczęściej wywoływane one są wskutek nieostrożności ludzi (63%). Celowe podpalenia stanowią jednak bardzo duży odsetek pożarów - ok. 30% ogólnej liczby, z czego 6% to pożary powstałe podczas bezmyślnego wypalania łąk i ściernisk. Burze i wyładowania atmosferyczne są przyczyną 4% pożarów.

W przypadku zagrożeń pożarowych można mówić o sezonowości ich występowania. Najwięcej pożarów powstaje wiosną (w marcu i kwietniu) oraz w sierpniu.

W ostatnich latach Polskę często dotykały **powodzie**. Największa z nich w 1997 r. objęła znaczne obszary Polski i była przyczyną śmierci 54 osób. Jej skutki dotknęły 2592 miejscowości, z których 1362 zostały zalane. Ewakuowano około

---

[104)] Por. Z. Batorowicz, J. Nalewajko, A. Suliborski, Cyt praca, str.103.



Rys. 2.11. Stopień zagrożenia toksycznymi skażeniami przemysłowymi.

Źródło: Opracowanie własne.

LEGENDA:

- bardzo duży stopień zagrożenia;
- duży stopień zagrożenia;
- średni stopień zagrożenia;
- mały stopień zagrożenia.

162,5 tys. osób. Woda zniszczyła kilkaset domów i mieszkań, obiekty użyteczności publicznej, placówki oświatowe i sportowe. Uszkodzonych było 117 km sieci wodociągowej, znaczna ilość mostów, kilometry dróg i linii kolejowych. Po ustąpieniu wody występowało zagrożenie biologiczne oraz skażenie środowiska naturalnego na skutek zalania lub podtopienia wysypisk śmieci, odpadów komunalnych i przemysłowych oraz oczyszczalni ścieków.

Na obszarze kraju znajduje się kilkadziesiąt zbiorników wodnych, które w wyniku awarii zapór mogą spowodować **katastrofalne zatopienia** na obszarze 2,9 tys. km^2, zamieszkałym przez ok. 600 tys. ludzi.[105)] Należą do nich zbiorniki w: Świerklańcu, Przerzycach, Goczałkowicach, Żywcu, Rybniku, Turawie, Poraju, Rożnowie, Brodach, Włocławku, Jeziorsku, Koronowie, Gródku i wiele innych.

Dużym zagrożeniem naturalnym są **silne wiatry i huragany**. Przykładem mogą być straty, jakie powstały w wyniku silnych wiatrów w południowej i centralnej Polsce 28 marca 1997 r. W ciągu jednego dnia zginęło 9 osób, a 13 zostało rannych.

Trzęsienia ziemi, występujące w północno-wschodniej Polsce (21.09.2004) oraz na Podhalu (10.12.2004), stanowią zagrożenie dla życia i mienia ludzi, infrastruktury krytycznej (w tym rurociągów naftowych, gazociągów, dróg, linii kolejowych oraz budynków użyteczności publicznej).

Źródłem kryzysu mogą być również sytuacje, które wydawałoby się nie powinny do niego doprowadzić.

Zgromadzenie dużej ilości ludzi na małej powierzchni może być przyczyną zakłóceń porządku publicznego, niszczenia budynków, sklepów, samochodów (w czasie strajków i różnego typu demonstracji), bijatyk, konfrontacji z policją, niszczenia wyposażenia stadionów (podczas meczów piłki nożnej) i innych.

Ostatnią grupą katastrof są **akty terrorystyczne i sabotażowe**. W naszym kraju do najczęstszych aktów terrorystycznych dochodzi przy udziale materiałów wybuchowych. Podpalenia, uprowadzenia czy branie zakładników nie miało dotąd podtekstu politycznego, a jedynie wymuszenie okupu lub porachunki między grupami przestępczymi.

Oprócz podkładania ładunków wybuchowych w samochodach, sklepach i restauracjach coraz częściej zdarzają się **kradzieże substancji chemicznych** o silnym działaniu trującym. Wprowadzenie niektórych z nich do wody może

---

[105)] Por. Tamże, str. 105.

spowodować śmierć lub zatrucie nawet kilku tysięcy ludzi, jeśli nie zostaną odpowiednio wcześnie podjęte działania zabezpieczające.

Przestępczość i niestabilność polityczna zagraża Polsce głównie ze struny Białorusi, której społeczeństwo jest zubożałe, gdyż kraj posiada niski poziom rozwoju gospodarczego.

Otwarcie granic oraz wielokierunkowe migracje umożliwiły **tworzenie się na obszarze RP międzynarodowych grup przestępczych**, których działalność jest szczególnie widoczne na terenie województw przygranicznych. Przestępcy korzystają z bezradności ofiar, bezwładności organów przeznaczonych do zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom oraz znacznej ilości adeptów przestępczego rzemiosła, gotowych do zaryzykowania utraty wolności (czasami życia) w zamian za możliwość łatwego wzbogacenia się cudzym kosztem, niejednokrotnie pozbawiając ofiary życia, zdrowia lub wolności.

W Polsce daje się zaobserwować w ostatnich kilku latach stały **wzrost liczby przestępstw** (np. w 2000 r. aż o 12% w stosunku do 1999r., jednak miało to związek z zakwalifikowaniem dotychczasowych wykroczeń drogowych, np. prowadzenia pojazdów pod wpływem alkoholu, jako przestępstw. Zanotować można, ze względu na wzrost wykrywalności, wzrost przestępstw gospodarczych i związanych z produkcją i handlem narkotykami. Wzrasta również liczba zabójstw i bójek. Maleje natomiast ilość kradzieży z włamaniem, kradzieży samochodów i rozbojów. Spada także liczba przestępstw kryminalnych popełnionych z użyciem materiałów i urządzeń wybuchowych, co ma niewątpliwie związek ze wzrostem wykrywalności i liczby zatrzymań osób podejrzanych o działania przestępcze z nimi związane.

Polsce zagrażać może również **niekontrolowana migracja ludności**, zarówno z obszaru Rosji, Białorusi, Ukrainy, jak i innych biednych krajów postkomunistycznych, których mieszkańcy za wszelką cenę chcą wyjechać do lepszego świata w poszukiwaniu dobrobytu - lepiej zarabiać, mieszkać i żyć. Z tego powodu ich pielgrzymki ciągną do Polski. Np. wielu uchodźców czeczeńskich przybywa do Polski i składa wnioski o uznanie ich za uchodźców politycznych. Status ten oprócz Polski przyznaje Czeczeńcom niewiele krajów na świecie. Szacuje się, że w Polsce mieszka ich ok. 30 tys. - w ośrodkach dla uchodźców we wrześniu 2002 r. przebywało ok. 1800.[106)] W 2004 r. przybyło do Polski 7044 uchodźców, z tego ok.

[106)] Por. I. Ryciak: *Kaukaski exodus*, Newsweek nr 41/2002, s. 18.

6000 z Czeczeni. Większość następnie nielegalnie przekroczyła naszą zachodnią granicę.[107)]

W najbliższych latach **należy liczyć się z nasilaniem problemu imigrantów**. Polska coraz częściej traktowana będzie przez imigrantów jako państwo pobytu stałego. Świadczy o tym rosnąca liczba wniosków składanych przez cudzoziemców o status uchodźcy, prawo pobytu lub osiedlenia. Wzrasta przestępczość pospolita wśród imigrantów. Coraz częstsze są przypadki stosowanego przez nich terroru kryminalnego.

W celu sprawnego współdziałania systemów reagowania RP i krajów sąsiednich konieczne jest stworzenie, w ramach współpracy bilateralnej, systemu szybkiego powiadamiania, jak również szerokiej wymiany doświadczeń, informacji naukowych i technicznych o wspólnych zagrożeniach i ich skutkach oraz prowadzenie wspólnych programów badawczych i szkoleń.

*

* *

Przeprowadzone badania jednoznacznie dowodzą, że interpretacja pojęć teoretycznych i zjawisk świata rzeczywistego dotyczących kierowania reagowaniem kryzysowym w państwie nie jest jednoznaczna. W celu wyeliminowania nieporozumień prowadzących do nazywania zjawisk wyrażeniami, które oznaczają coś zupełnie innego podjęto próbę ich zweryfikowania.

Sprecyzowanych zostało szereg terminów, takich jak:

- kierowanie państwem;
- zarządzanie kryzysowe i zarządzanie w sytuacji kryzysowej;
- reagowanie kryzysowe i przeciwdziałanie kryzysowi;
- system kierowania reagowaniem kryzysowym państwa.

Dokonano także analizy porównawczej zjawisk:

- kierowanie, zarządzanie, administrowanie, dowodzenie;
- problem, zagrożenie, wyzwanie;
- kryzys, sytuacja kryzysowa.

W wyniku przeprowadzonych badań obok powszechnie przyjętych podziałów kryzysów dokonano również podziału, ze względu na obszar ich oddziaływania, na:

[107)] Fakty, TVN 24, 5.12.2004 r.

- kryzysy wynikające z problemów globalnych;
- kryzysy związane z zewnętrznym zagrożeniem bezpieczeństwa państwa;
- kryzysy wewnętrzne.

Kryzysy są nieuniknione, z tego względu państwo winno być do nich przygotowane zanim wystąpią. Kierowanie reagowaniem kryzysowym jest integralną częścią obowiązków administracji publicznej.

Zidentyfikowane zostały zagrożenia mogące wywołać kryzysy w Polsce. Trzeba uczynić wszystko, aby do nich nie dopuścić. Gdy jednak okaże się to niemożliwe należy dążyć by były jak najmniej groźne dla obywateli.

Dokonując syntezy wyników badań odnoszących się bezpośrednio do wyzwań wynikających dla Polski z zaistniałych i przewidywalnych kryzysów można stwierdzić, że:

- najważniejszym problemem globalnym stał się współcześnie terroryzm międzynarodowy (nie odgrywa on jeszcze obecnie znaczącej roli dla naszego kraju, ale nie wolno go bagatelizować);
- w związku z zaangażowaniem w rozwiązywanie sytuacji kryzysowych poza terytorium RP, należy się liczyć ze wzrostem zagrożenia Polaków przebywających w rejonie konfliktu oraz wzrostem ryzyka zagrożenia terytorium kraju akcjami odwetowymi;
- należy kontynuować militarny udział w kampanii antyterrorystycznej, gdyż rozwój współpracy międzynarodowej, w tym zakresie, a także w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej, wzmacnianiu więzi gospodarczych, udzielania pomocy w czasie klęsk żywiołowych itp. leży w polskim interesie;
- w najbliższym sąsiedztwie naszego kraju mogą wystąpić zagrożenia ekologiczne, skażenia środowiska środkami chemicznymi lub promieniotwórczymi oraz migracje dużych grup ludności z krajów sąsiednich;
- państwo winno być przygotowane do reagowania na kryzysy stanowiące bezpośrednie lub pośrednie zagrożenie dla jego bezpieczeństwa oraz na całą paletę zagrożeń pozamilitarnych.

Mając na uwadze dotychczasowe wyniki badań można stwierdzić, że sformułowane cząstkowe problemy badawcze zostały rozwiązane. Uporządkowanie aparatu pojęciowego dotyczącego kierowania reagowaniem kryzysowym oraz określenie wyzwań stojących przed Polską stanowi punkt wyjścia do dalszych etapów procesu badawczego.

3. ANALIZA SYSTEMÓW KIEROWANIA REAGOWANIEM KRYZYSOWYM WYBRANYCH ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWYCH I PAŃSTW

Według charakteru prawnego ich członków, organizacje międzynarodowe można podzielić na[108]:

- organizacje międzypaństwowe (międzyrządowe);
- organizacje niepaństwowe (pozarządowe).

Do międzynarodowych organizacji międzypaństwowych należą państwa, reprezentowane przez przedstawicieli mianowanych przez rządy, zaś **w skład międzynarodowych organizacji niepaństwowych wchodzą osoby fizyczne, osoby prawne lub ich związki**. Wiele organizacji, zarówno międzypaństwowych jak i niepaństwowych, partycypuje w reagowaniu kryzysowym na arenie międzynarodowej, np. uczestnicząc w zapewnieniu utrzymania pokoju światowego lub udzielając pomocy humanitarnej ludności państw dotkniętych kryzysem.

Ze względu na zakres podmiotowy można organizacje międzynarodowe podzielić na: powszechne i partykularne (w tym regionalne). Międzynarodowymi organizacjami powszechnymi są te, które dążą do objęcia swym zasięgiem wszystkich państw świata, np. Organizacja Narodów Zjednoczonych i jej agendy. Międzynarodowymi organizacjami partykularnymi są takie, które swym zasięgiem obejmują niektóre tylko państwa, zazwyczaj na podstawie przynależności do danego regionu geograficznego. Do organizacji regionalnych należą m.in.: Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego, Unia Europejska oraz Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych zapewniają one bezpieczeństwo w regionie oraz warunki pokojowego rozwoju swym państwom członkowskim.

Bieżący etap badań oparto na poszukiwaniu odpowiedzi na pytania:

1. **Jakie możliwości reagowania kryzysowego posiadają najważniejsze z polskiej perspektywy organizacje międzynarodowe?**
2. **W jaki sposób przebiega proces kierowania badanymi organizacjami?**
3. **Jakie systemy kierowania reagowaniem kryzysowym funkcjonują w krajach będących filarami NATO?**
4. **Jaka rola w tych krajach jest przypisywana państwu?**

---

[108] Por. Z. M. Dolina-Klepacki, *Encyklopedia organizacji międzynarodowych*, Wyd. 69, Warszawa 1999, s. 20.

Spośród organizacji międzynarodowych analizie poddano systemy kierowania reagowaniem kryzysowym Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), Organizacji Traktatu Północno-atlantyckiego (NATO) i Unii Europejskiej (UE).

Analizy systemów kierowania reagowaniem kryzysowym dokonano w krajach będących depozytariuszami broni atomowej (USA, Wielka Brytania i Francja) oraz najbogatszym krajem europejskim (Niemcy).

W celu wypracowania skutecznego sposobu opanowywania zagrożeń konieczne okazało się określenie uniwersalnych zasad funkcjonowania systemów kierowania reagowaniem kryzysowym. Niezbędne było także zidentyfikowanie różnic oraz określenie uwarunkowań, z których one wynikają.

Przy rozwiązywaniu problemu korzystano z wielu dostępnych źródeł a głównie z informacji uzyskanych z Wojskowych Służb Informacyjnych, z Przedstawicielstw Wojskowych funkcjonujących przy Dowództwach NATO, z rozmów bilateralnych i kontaktów szkoleniowych z przedstawicielami państw członkowskich Sojuszu Północnoatlantyckiego, a także z oficjalnych wydawnictw poszczególnych państw dostępnych na rynku księgarskim.

3.1. WYBRANE ORGANIZACJE MIĘDZYNARODOWE

3.1.1. ORGANIZACJA NARODÓW ZJEDNOCZONYCH

W 1941 r. Prezydent USA i Premier Wielkiej Brytanii podpisali tzw. **Kartę Atlantycką** określającą cele i zasady polityki tych państw, do której następnie przyłączył się ZSRR. W 1945 r. 46 państw (w tym Polska) podpisało **Deklarację Narodów Zjednoczonych**, na podstawie której jej sygnatariusze uznali cele i zasady sformułowane w Karcie Atlantyckiej. W tymże roku w San Francisco odbyła się Konferencja Założycielska w sprawie utworzenia **Organizacji Narodów Zjednoczonych** (rys. 3.1), na którą oprócz 45 sygnatariuszy zaproszono 4 inne kraje.[109)]

[109)] Polska nie została zaproszona przez mocarstwa zachodnie, gdyż uzależniły one jej udział od rozszerzenia Tymczasowego Rządu RP o przedstawicieli rządu londyńskiego, zaproszono natomiast: Białoruś, Ukrainę, Danię i Argentynę, przypis własny.

Rys. 3.1. Rozwój Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Źródło: Opracowanie własne.

państwa założycielskie

1945 - 1955

1956 - 1980

po 1980 r.

Celem ONZ od momentu jej utworzenia **jest utrzymywanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa**. Członkowie ONZ powinni rozstrzygać swe spory międzynarodowe środkami pokojowymi, powstrzymywać się od groźby użycia siły lub użycia jej przeciwko integralności terytorialnej albo niepodległości któregokolwiek państwa. Nie mogą udzielać pomocy państwom, przeciwko którym ONZ zastosowała środki prewencyjne lub środki przymusu.

ONZ ma 5 organów głównych[110]: Zgromadzenie Ogólne, Radę Bezpieczeństwa, Radę Gospodarczo-Społeczna, Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości i Sekretariat (rys. 3.2).

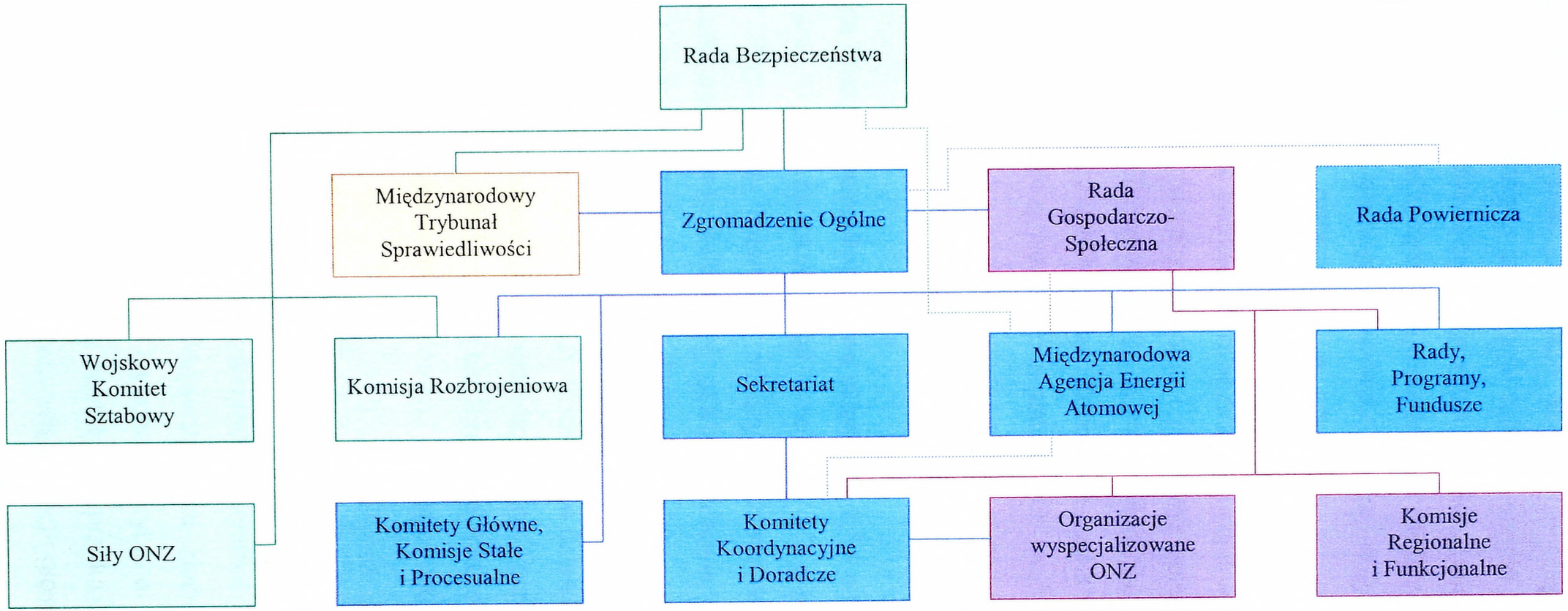
Zgromadzenie Ogólne składa się z delegatów wszystkich krajów członkowskich. Na czele delegacji stoją zazwyczaj ministrowie spraw zagranicznych. Zgromadzenie może zajmować się wszystkimi sprawami wchodzącymi w zakres kompetencji ONZ. Jednak w przypadku problemów dotyczących utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa wymagających podjęcia działań Zgromadzenie zobowiązane jest przekazać je Radzie Bezpieczeństwa. Każdy kraj dysponuje w Zgromadzeniu jednym głosem. Uchwały w sprawach ważnych, np. dotyczące utrzymania pokoju i bezpieczeństwa wymagają 2/3 oddanych głosów. Uchwały Zgromadzenia mają charakter zaleceń, nie może jednak ono uchwalać zaleceń dla Rady Bezpieczeństwa w sprawach, które należą do jej wyłącznych kompetencji. Zgromadzenie Ogólne zbiera się raz w roku na sesję zwyczajną, ponadto może zbierać się na sesje specjalne i nadzwyczajne sesje specjalne. Zgromadzenie ma organy pomocnicze, m.in.: Komitet Pierwszy – Polityczny i Bezpieczeństwa, Specjalny Komitet ds. Operacji Pokojowych i Komisję Rozbrojeniową.

Rada Bezpieczeństwa składa się z 5 członków stałych (Chiny, Francja, USA, Wielka Brytania i Rosja) oraz 10 członków niestałych, wybieranych na 2 lata przez Zgromadzenie Ogólne.[111] Każdy kraj ma jeden głos i jest reprezentowany przez jednego przedstawiciela. Rada w ramach ONZ ponosi odpowiedzialność za utrzymywanie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego – jest głównym organem systemu bezpieczeństwa zbiorowego, utworzonego przez Kartę Narodów Zjednoczonych. Działa na rzecz zapobiegania wszelkiego rodzaju zagrożeniom

---

[110] Należąca do nich Rada Powiernicza pierwotnie sprawowała nadzór nad 11 terytoriami niesamodzielnymi, które stopniowo uzyskały niepodległość, w związku z czym jej prace uległy zawieszeniu, przypis własny.

[111] 5 z państw Afryki i Azji, 2 z Ameryki Łacińskiej, 3 z Europy, przypis własny.



Rys. 3.2. Struktura organizacyjna Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: DPI/2342, UN Departament of Public Information, Nowy Jork, 2004 r.

i naruszeniom pokoju oraz podejmuje akcje zmierzające do jego przywrócenia. Sama ustala, czy zaistniało zagrożenie lub naruszenie pokoju oraz ma wyłączne kompetencje do podejmowania zbiorowych środków (sankcji) w celu ich likwidacji. Mogą to być sankcje polityczne, gospodarcze lub militarne. Podjęcie uchwały przez Radę Bezpieczeństwa wymaga dziewięciu głosów, w tym braku sprzeciwu (veta) wszystkich jej stałych członków – w sprawach proceduralnych wystarczy głos dziewięciu dowolnych członków Rady. Rada składa Zgromadzeniu Ogólnemu roczne sprawozdania, a w razie potrzeby sprawozdania specjalne. Na jesieni ubiegłego roku (22.09.2004) Brazylia, Niemcy, Japonia i Indie wystąpiły o przyznanie im stałego miejsca w Radzie Bezpieczeństwa. Są to mocarstwa, bez których trudno wyobrazić sobie skuteczne Narody Zjednoczone. Zgodnie z uzyskanymi w trakcie wywiadów opiniami ekspertów, należy wesprzeć aspiracje tych krajów z powodu ich pokojowej polityki oraz pomocy jaką udzielają społeczności międzynarodowej w przypadkach zaistnienia sytuacji kryzysowych. W Radzie powinna być również reprezentowana Afryka.

Rada Gospodarczo-Społeczna składa się z 54 członków wybieranych przez Zgromadzenie Ogólne na okres 3 lat – co roku 1/3 składu Rady jest zmieniana. Do zadań Rady należy rozwijanie międzynarodowej współpracy w dziedzinach: gospodarczej, społecznej, kulturalnej, oświaty, zdrowia oraz przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności. Może ona uchwalać zalecenia pod adresem Zgromadzenia Ogólnego, organizacji wyspecjalizowanych (agend) ONZ oraz poszczególnych państw członkowskich. Koordynuje działalność agend ONZ, zwołuje konferencje międzynarodowe, opracowuje konwencje i przedstawia je Zgromadzeniu Ogólnemu do aprobaty. Rada zbiera się 2 razy do roku na sesje zwyczajne. Każdy członek Rady dysponuje jednym głosem. Podjęcie uchwały wymaga większości oddanych głosów.

Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości działa na podstawie statutu będącego integralną częścią Karty Narodów Zjednoczonych. W jego skład wchodzi 15 sędziów, którzy są wybierani bezwzględną większością głosów zarówno przez Zgromadzenie Ogólne, jak i Radę Bezpieczeństwa. Kadencja sędziego trwa 9 lat, co 3 lata zmienia się 1/3 składu Trybunału. Trybunał rozpatruje spory między państwami członkowskimi ONZ, jeśli zostały mu przekazane za zgodą wszystkich stron sporu. Trybunał podejmuje decyzje większością głosów, a wyroki wiążą strony sporu i nie ma od nich apelacji. Karta Narodów Zjednoczonych przyznała prawo

zwracania się do Trybunału o opinie prawne Zgromadzeniu Ogólnemu i Radzie Bezpieczeństwa, zaś Zgromadzenie Ogólne przyznało takie prawo Radzie Gospodarczo-Społecznej, Radzie Powierniczej oraz wszystkim organizacjom wyspecjalizowanym ONZ.

Sekretariat składa się z Sekretarza Generalnego oraz personelu. Sekretarz Generalny, po uzyskaniu akceptacji wszystkich wielkich mocarstw, jest wybierany przez Zgromadzenie Ogólne zwykłą większością głosów. Kadencja Sekretarza trwa 5 lat, przy czym może on zostać wybrany ponownie. Sekretarz Generalny mianuje personel ONZ, uwzględniając sprawiedliwą reprezentację geograficzną, kieruje pracami Sekretariatu, składa Zgromadzeniu Ogólnemu sprawozdania z jego działalności, bierze udział w posiedzeniach głównych organów ONZ (oprócz Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości). Sekretariat przygotowuje porządek dzienny i materiały sesji organów ONZ, zwołuje te sesje, zapewnia personel do ich obsługi oraz publikuje dokumenty organizacji. Opracowuje także projekt budżetu ONZ i zbiera składki.

Organizacja Narodów Zjednoczonych odgrywa czołową rolę w kształtowaniu i rozwoju stosunków międzynarodowych w skali światowej. Zajmuje się wszystkimi ważniejszymi problemami związanymi z utrzymaniem i umacnianiem pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Szczególną uwagę w swej działalności ONZ poświęca problematyce rozbrojenia. W tym celu powołała odpowiednie agendy: Komisję Energii Atomowej, Komisję Zbrojeń Klasycznych i Komisję Rozbrojeniową.

Organizacja posiada instrumenty umożliwiające podejmowanie działań w celu ograniczania i zapobiegania konfliktom. Pozwala na to rozdział VI Karty NZ nakładający na Radę Bezpieczeństwa obowiązek wzywania stron konfliktu do rozwiązania kryzysu środkami pokojowymi. W tym celu Rada może zaproponować odpowiednie procedury reagowania kryzysowego, uwzględniając jego uwarunkowania, lub na żądanie stron, udzielić im wsparcia w celu pokojowego rozwiązania sytuacji kryzysowej. Gdy zapobieżenie wojnie środkami pokojowymi okaże się niemożliwe, Rada Bezpieczeństwa może zastosować przewidziane w rozdziale VII Karty środki przymusu. Obejmują one sankcje ekonomiczne i polityczne polegające na całkowitym lub częściowym zerwaniu stosunków gospodarczych i dyplomatycznych. W razie konieczności Rada Bezpieczeństwa może w celu utrzymania lub przywrócenia międzynarodowego pokoju

i bezpieczeństwa przeprowadzić działania militarne. Wówczas członkowie ONZ zobowiązani są przekazać do jej dyspozycji konieczne do utrzymania pokoju siły zbrojne i udzielić tym siłom niezbędnej pomocy.

Podczas organizacji misji pokojowej sił zbrojnych[112)] poszczególne organa Organizacji odpowiadają za:

1. Rada Bezpieczeństwa:
   a) przyjęcie rezolucji zalecającej stronom konfliktu jego rozwiązanie środkami pokojowymi;
   b) przyjęcie rezolucji polecającej Sekretarzowi Generalnemu opracowanie i przedstawienie odpowiedniego raportu w sprawie możliwości i sposobów realizacji decyzji o podjęciu operacji pokojowej;
   c) podjęcie decyzji o prowadzeniu operacji pokojowej, ustalenie jej mandatu oraz wyznaczenie Dowódcy Sił ONZ;
   d) podjęcie decyzji o ewentualnym prowadzeniu operacji przez inny podmiot prawa międzynarodowego.
2. Zgromadzenie Ogólne:
   a) przydział środków finansowych niezbędnych na realizację misji;
   b) prowadzenie działań dyplomatycznych zmierzających do ułatwienia zawarcia porozumienia pokojowego.
3. Sekretarz Generalny:
   a) przygotowanie raportu zawierającego szczegółową ocenę i perspektywy rozwoju sytuacji w rejonie konfliktu, koncepcję prowadzenia operacji pokojowej, przewidywane zadania mandatowe, skład sił pokojowych;
   b) powołanie swego Specjalnego Przedstawiciela, który nawiązuje kontakt ze stronami konfliktu i prowadzi z nimi mediacje dotyczące wszelkich aspektów przyszłej operacji;
   c) wprowadzenie w życie rezolucji Rady Bezpieczeństwa i decyzji Zgromadzenia Ogólnego, przy pomocy Departamentu Operacji Pokojowych;
   d) sprawowanie ogólnego kierownictwa w czasie trwania operacji pokojowej, przy zachowaniu wyłącznego prawa podejmowania decyzji politycznych.

---

112) Wyniki badań procesu przygotowania kontyngentu wojskowego w sile batalionu wydzielonego z Sił Zbrojnych RP do wykonywania zadań w ramach misji pokojowej poza granicami kraju przedstawione zostały w załączniku nr 4.

ONZ udziela pomocy ofiarom dotkniętym klęskami żywiołowymi. Działalność tę prowadzi przede wszystkim Urząd Narodów Zjednoczonych do Spraw Pomocy w Przypadku Klęsk Żywiołowych (UNDRO). Koordynuje on pomoc dla regionów dotkniętych klęskami oraz mobilizuje społeczność międzynarodową do działania na rzecz tworzenia i rozwijania systemów zapobiegania i ostrzegania przed klęskami żywiołowymi. Jak wykazała tragedia związana z trzęsieniem ziemi i wystąpieniem w jego efekcie tsunami w Azji Południowo-Wschodniej (26.12.2004), czy plaga AIDS, ONZ nie jest przygotowana do reagowania na kryzysy globalne. Po uderzeniu morskiej fali powodziowej tsunami okazało się, że ONZ nie potrafi powołać formacji szybkiego reagowania na katastrofy humanitarne (planetarnego pogotowia ratunkowego) zdolnej do natychmiastowego działania. Akcja humanitarna powodzenie osiągnęła jedynie dzięki USA, które w tym celu zawiązały grupę koordynacyjną z Japonią, Australią i Indiami. **Potrzebna jest globalizacja zorganizowania się społeczności międzynarodowej, aby zapewnić skuteczne reagowanie na kryzysy globalne**. ONZ epoki II wojny światowej w znacznym stopniu wyczerpała już swoje możliwości działania i nie w pełni odpowiada potrzebom dnia dzisiejszego – **od czasu powstania ONZ świat się zmienił. Niezbędne np. wydaje się być powołanie rządu globalnego, który byłby odpowiedzialny za bezpieczeństwo wszystkich mieszkańców Ziemi, w tym za skuteczne kierowanie reagowaniem kryzysowym w skali globu**.

3.1.2. ORGANIZACJA BEZPIECZEŃSTWA I WSPÓŁPRACY W EUROPIE

Na forum Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych w 1964 r. minister spraw zagranicznych RP przedstawił propozycję zwołania ogólnoeuropejskiej konferencji bezpieczeństwa i współpracy. Proces konsultacji oraz konferencji międzynarodowych rozpoczął się w 1973 r. **Akt Końcowy KBWE** (Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie) zawierający podstawowe zasady postępowania państw wobec siebie i w stosunku do własnych obywateli, odwołujący się do demokratycznych zasad stosunków międzynarodowych zawartych w Karcie Narodów Zjednoczonych, podpisany został w 1975 r. przez przywódców 35 państw europejskich (wszystkich oprócz Albanii – przystąpiła w 1992 r.) oraz USA i Kanady.

Akt Końcowy wymieniał trzy dziedziny współpracy niezbędne dla pokojowego rozwoju stosunków międzynarodowych w Europie[113]:

1. Bezpieczeństwo.
2. Gospodarkę, naukę, technikę i ochronę środowiska naturalnego.
3. Przepływ idei i informacji, kulturę i oświatę.

W ramach prac KBWE wynegocjowano m.in. **Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (CFE)** – podpisany w 1990 r. – który ogranicza konwencjonalne siły lądowe i powietrzne na obszarze od Atlantyku po Ural.[114] Narzędzia, służące wzmocnieniu wkładu KBWE w przeciwdziałanie kryzysom w Europie ustanowił **Dokument Helsiński** z 1992 r. W szczególności wzywał do wzmocnienia roli KBWE w zakresie wczesnego ostrzegania, zapobiegania i rozwiązywania konfliktów.

Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie - OBWE *(Organisation for Security and Cooperation in Europe - OSCE)* powstała na bazie KBWE, na mocy decyzji przywódców państw - członków KBWE, podczas szczytu w Budapeszcie w 1994 r. OBWE jest organizacją regionalną (rys. 3.3) w rozumieniu Karty Narodów Zjednoczonych, która stanowi system zorganizowanej współpracy wszystkich państw europejskich, USA i Kanady oraz azjatyckich państw powstałych po rozpadzie ZSRR. Jej celem jest zapobieganie użyciu siły w stosunkach między państwami i podejmowanie działań zmierzających do rozwiązywania konfliktów tak, aby bezpieczeństwo żadnego państwa nie było zagrożone przez inne.

OBWE funkcjonuje w oparciu o spotkania ekspertów z różnych dziedzin, rokowania międzynarodowe oraz konferencje przeglądowe na szczeblu rządowym – wszystkie państwa członkowskie mają równy status, a postanowienia przyjmowane są w oparciu o zasadę consensusu. Dotychczas zorganizowano wiele spotkań oraz kilka rokowań w sprawie militarnych aspektów bezpieczeństwa i pokojowego rozwiązywania sporów.[115]

---

113) S. Kamieński, *OBWE: rys historyczny, struktury i instytucje*, Wojsko i Wychowanie nr 3/2000, Warszawa 2000.

114) Uzupełniająca umowa CFE 1A ogranicza stan osobowy armii na obszarze obowiązywania CFE – przypis własny.

115) Np. rokowania w Sztokholmie (1984 - 1986) w sprawie środków budowy zaufania zakończone porozumieniem państw sygnatariuszy w zakresie powiadamiania o manewrach wojskowych, wysyłania obserwatorów na czas ich trwania i udostępniania danych dotyczących własnych sił zbrojnych – przypis własny.

Rys. 3.3. Zasięg terytorialny Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

Źródło: Opracowanie własne.

kraje członkowskie

Jugosławia została zawieszona w prawach członka od 8 lipca 1992 r.

państwa partnerskie OBWE: Japonia, Korea Płd., Algieria, Egipt, Izrael, Jordania, Maroko i Tunezja.

Współpraca w ramach OBWE wspiera się na dwóch przesłankach bezpieczeństwa:

1. **Niepodzielności i wszechstronności** – obejmującej aspekty polityczno - militarne i gospodarcze.
2. **Kooperatywności** – stawiającej na współpracę wzajemnie wspierających się struktur bezpieczeństwa.

Funkcjonuje rozbudowany system organów OBWE zaangażowanych w rozwiązywanie sytuacji kryzysowych (rys. 3.4).

Odbywające się co 2 lata **spotkania „na szczycie" szefów państw i rządów** określają strategiczne priorytety OBWE i zapewniają konsultacje na najwyższym szczeblu politycznym. Spotkania takie poprzedzane są przez **Konferencje Przeglądowe**, których zadaniem jest ocena całego spektrum działalności OBWE oraz debata na temat implementacji postanowień spotkań „na szczycie" przez kraje członkowskie.

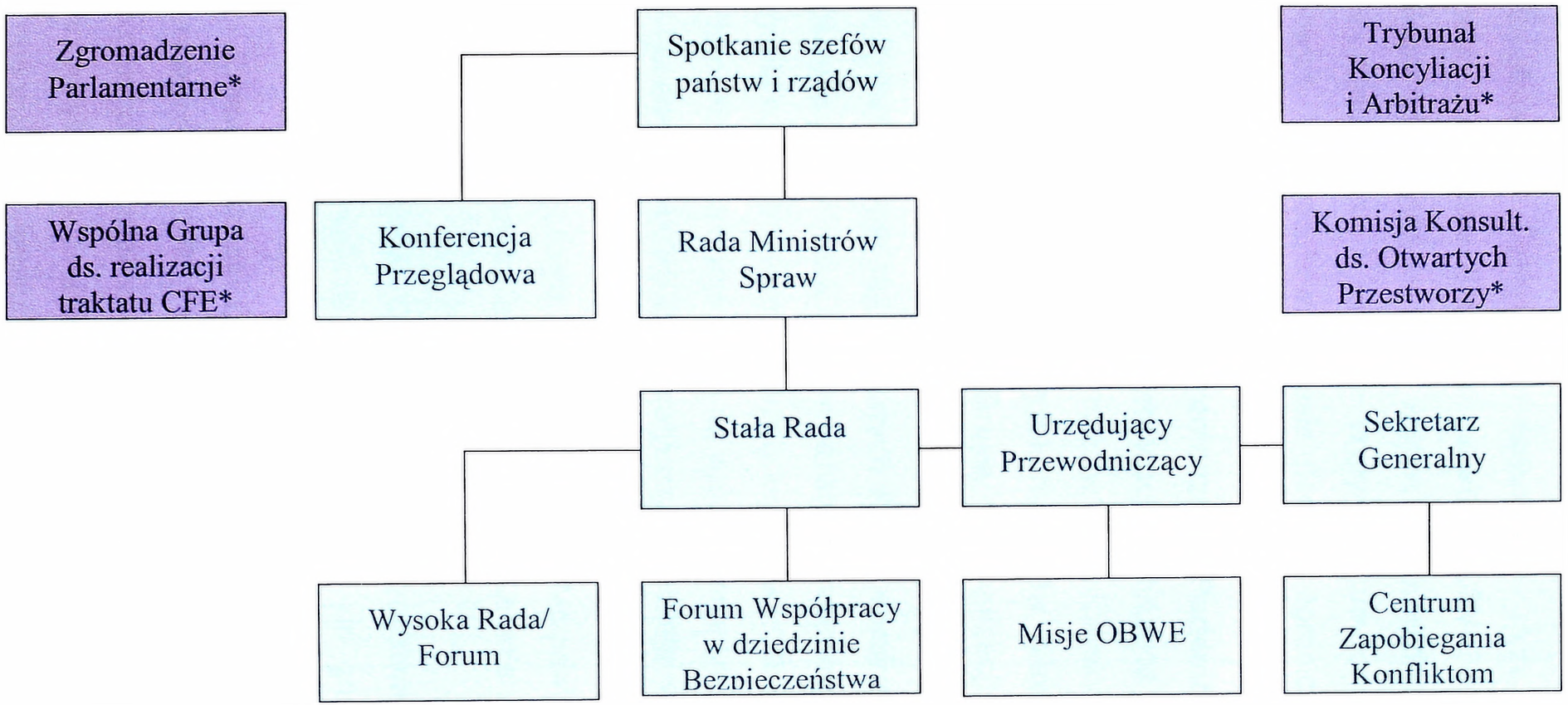
Organem decyzyjnym i zarządzającym OBWE jest **Rada Ministrów Spraw Zagranicznych**. Podejmuje ona decyzje wytyczające kierunki działań Organizacji oraz przygotowuje spotkania szefów państw i rządów. Rada spotyka się w latach, w których nie odbywają się spotkania „na szczycie".

Koordynację bieżących działań OBWE zapewnia **Stała Rada** składająca się z szefów delegacji wszystkich państw OBWE, obradująca raz w tygodniu w Wiedniu. Rada prowadzi konsultacje oraz podejmuje decyzje we wszystkich kwestiach dotyczących działalności OBWE.

Wysoka Rada może być zwoływana w sytuacjach kryzysowych, ponadto spotyka się ona regularnie jako **Forum Ekonomiczne**.

Kolejnym organem OBWE jest **Forum Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa**, które prowadzi konsultacje na temat konkretnych środków, mających na celu wzmocnienie bezpieczeństwa, zaufania i stabilności w Europie, w tym negocjacje dotyczące kontroli zbrojeń i rozbrojenia.

Urzędującym Przewodniczącym OBWE jest minister spraw zagranicznych jednego z państw członkowskich, wybierany przy zachowaniu zasady consensusu na okres jednego roku. Odpowiada on za koordynację i konsultacje prowadzone w ramach wielostronnych struktur Organizacji, w kwestiach związanych z jej bieżącą działalnością oraz reprezentuje OBWE w kontaktach z innymi organizacjami.



Rys. 3.4. System organów OBWE zaangażowanych w sytuacjach kryzysowych.

Źródło: Opracowanie własne.

* Organa samodzielne.

Rada Ministerialna powołuje **Sekretarza Generalnego** (na 3-letnią kadencję), który wspiera Urzędującego Przewodniczącego w działalności związanej z wypełnianiem zadań OBWE.

W strukturze Sekretariatu funkcjonuje m.in. **Centrum Zapobiegania Konfliktom** odpowiedzialne za wysiłki OBWE na rzecz zmniejszania niebezpieczeństwa powstawania konfliktów. Komórka koordynacji kryzysowej sprawnie działa tylko w okresie kryzysu. Funkcjonuje wówczas w systemie całodobowym. W pozostałym okresie posiada ograniczone możliwości działania, gdyż personel na codzień wykonuje wiele funkcji dodatkowych.

Raz w roku zbiera się **Zgromadzenie Parlamentarne** w ramach którego parlamentarzyści uzgadniają rekomendacje dotyczące działalności OBWE, które przekazywane są parlamentom państw członkowskich. **Trybunał Koncyliacji i Arbitrażu** zajmuje się rozstrzyganiem sporów prawnych na wniosek państw członkowskich OBWE. **Wspólna Grupa ds. realizacji traktatu CFE** czuwa nad wykonywaniem postanowień traktatu oraz rozstrzyga spory między jego stronami. **Komisja Konsultacyjna ds. Otwartych Przestworzy** ustala warunki prowadzenia lotów obserwacyjnych nad terytorium państw kontrolowanych oraz umacnia zdolność zapobiegania konfliktom i rozwiązywania kryzysów w ramach OBWE.

Misje OBWE ukierunkowane na zapobieganie konfliktom, przezwyciężanie ich skutków i budowę instytucji demokratycznych działają na obszarze byłej Jugosławii (w Bośni i Hercegowinie, Chorwacji, Macedonii i Kosowie), w krajach powstałych po rozpadzie ZSRR (Łotwie, Estonii, Białorusi, Mołdawii, Ukrainie, Gruzji, Armenii, Tadżykistanie, Kazachstanie, Kirgistanie, Turkmenistanie i Uzbekistanie) oraz w Albanii.

Operacje pokojowe Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie mogą być podejmowane na wniosek państwa lub grupy państw członkowskich. Wówczas, w celu zbadania sytuacji oraz określenia możliwości prowadzenia takiej operacji, Przewodniczący OBWE powołuje swego osobistego Przedstawiciela Przewodniczącego OBWE, którego wysyła w rejon konfliktu, z misją nawiązania bezpośredniego kontaktu ze stronami konfliktu oraz przeprowadzenia konsultacji z innymi instytucjami i organizacjami międzynarodowymi. Przedstawiciel wyniki swych negocjacji i konsultacji przedstawia w formie raportu zawierającego rekomendacje, co do dalszych działań OBWE. **Decyzję o wysłaniu misji lub sił pokojowych w rejon konfliktu podejmuje Rada Ministrów Spraw Zagranicznych**.

Decyzja ta obejmuje przyjęcie mandatu operacji oraz wydzielenie funduszy na jej prowadzenie.

OBWE stanowi ważny i potrzebny element struktury systemu bezpieczeństwa europejskiego, w tzw. miękkich gwarancjach bezpieczeństwa. Jej przyszłość należy rozpatrywać w obszarze wytyczania kierunków przemian ładu międzynarodowego i upowszechniania wartości demokratycznych oraz prowadzenia dyplomacji prewencyjnej i misji pokojowych w obszarze OBWE.

3.1.3. ORGANIZACJA TRAKTATU PÓŁNOCNOATLANTYCKIEGO

Trzeci rozdział Koncepcji Strategicznej z 1991 r. kładł nacisk na zapobieganie sytuacjom kryzysowym, reagowanie w sytuacjach kryzysowych oraz dialog i współpracę ze Związkiem Radzieckim. Po 1991 r. rozpadł się Związek Radziecki, a wraz z nim znikła groźba masowego ataku lądowego przeciwko państwom Sojuszu stanowiąca podstawę strategii NATO, pojawił się zaś niepokój, że broń byłego imperium może zostać rozpowszechniona. Nastąpił rozpad Jugosławii. W obu przypadkach powstały nowe państwa, z większością których NATO zaczęło współdziałać. Do Sojuszu przyjęto dziesięciu nowych członków, w tym Polskę.

W obszarze euroatlantyckim pojawił się system współdziałających ze sobą organizacji i instytucji: Północnoatlantycka Rada Współpracy, Euro-Atlantycka Rada Partnerstwa, układ Rosja-NATO i podobny Ukraina-NATO, Inicjatywa Śródziemnomorska oraz wiele innych. Powstała sytuacja, w której NATO współpracuje w dziedzinie bezpieczeństwa z krajami niebędącymi członkami Sojuszu. Ponadto nastąpił rozwój europejskiej tożsamości w zakresie bezpieczeństwa i obrony. Z powyższych względów Koncepcja Strategiczna z 1991 r. stała się przestarzała.

Koncepcja Strategiczna NATO, ogłoszona w czasie szczytu w Waszyngtonie w 1999 r. informowała jak wówczas Sojusz postrzegał świat, jak określał swoje cele i priorytety, co zamierzał robić i jaką politykę chciał realizować. Odzwierciedlała powyższe zmiany oraz uwzględniała nowe problemy w dziedzinie bezpieczeństwa i wyzwania, przed jakimi stanął Sojusz. Odpowiadała na wiele ważkich pytań: **do jakiego stopnia NATO winno wziąć na siebie odpowiedzialność nie tylko za obronę terytorium i suwerenności państw członkowskich ale także za obronę wspólnych interesów na rubieżach Paktu?**

do jakiego stopnia podjąć wyzwania i reagować w sytuacjach kryzysowych, by bronić nie tylko wspólnego terytorium, lecz także wspólnych interesów - gdziekolwiek się znajdują?

Artykuł 5, czyli zbiorowa obrona, pozostawał kamieniem węgielnym Sojuszu oraz podstawą jego strategii, jednak równie duży nacisk został położony na Art. 4 - na terytoria nie-natowskie.[116)] NATO oparło swe planowanie na zasadzie zdolności przemieszczania swych sił i rozwijania ich na odległość oraz potrzebie rozwoju sił szybkiego reagowania.

Podjęto również inicjatywę utworzenia Wielonarodowego Połączonego Zgrupowania Operacyjnego (Combined Joint Task Force - CJTF)[117)], co dla Polski było bardzo ważne, gdyż **zgodnie z oświadczeniem z marca 1997 r. NATO nie planowało rozmieścić większych sił bojowych na terytoriach nowych państw członkowskich, co oznaczało że Polski miały bronić mobilne jednostki, wysyłane z terytoriów dawnych (do 1999 r.) członków Sojuszu**. Koncepcja CJTF zorientowana więc była na nowe kraje NATO.

Wydarzenia w Bośni, Kosowie, Afganistanie i Iraku ujawniły zadania i wyzwania, z jakimi NATO będzie miało do czynienia w przyszłości. Sojusz musi obecnie być przygotowany do ewentualności reagowania daleko od terytorium państw członkowskich. Siły zbrojne NATO powinny być zdolne do szybkiego przemieszczania się na dużą odległość, by móc sprostać szerokiemu zakresowi zadań, poczynając od misji pokojowych, a kończąc na operacjach wojennych.

Mieszkańcy Europy Południowej obawiają się, iż w najbliższym czasie ich kraje znajdą się w zasięgu rakiet należących do państw północnej Afryki i Bliskiego Wschodu. Jest to nowe zagrożenie. Dzisiaj nie można precyzyjnie określić jak szybko ta groźba się wyłoni i jakie jest realne niebezpieczeństwo - czy jest to

---

116) Art. 4 Traktatu Waszyngtońskiego: Strony będą się konsultowały, ilekroć zdaniem którejkolwiek z nich zagrożona będzie jej integralność terytorialna, niezależność polityczna lub bezpieczeństwo.

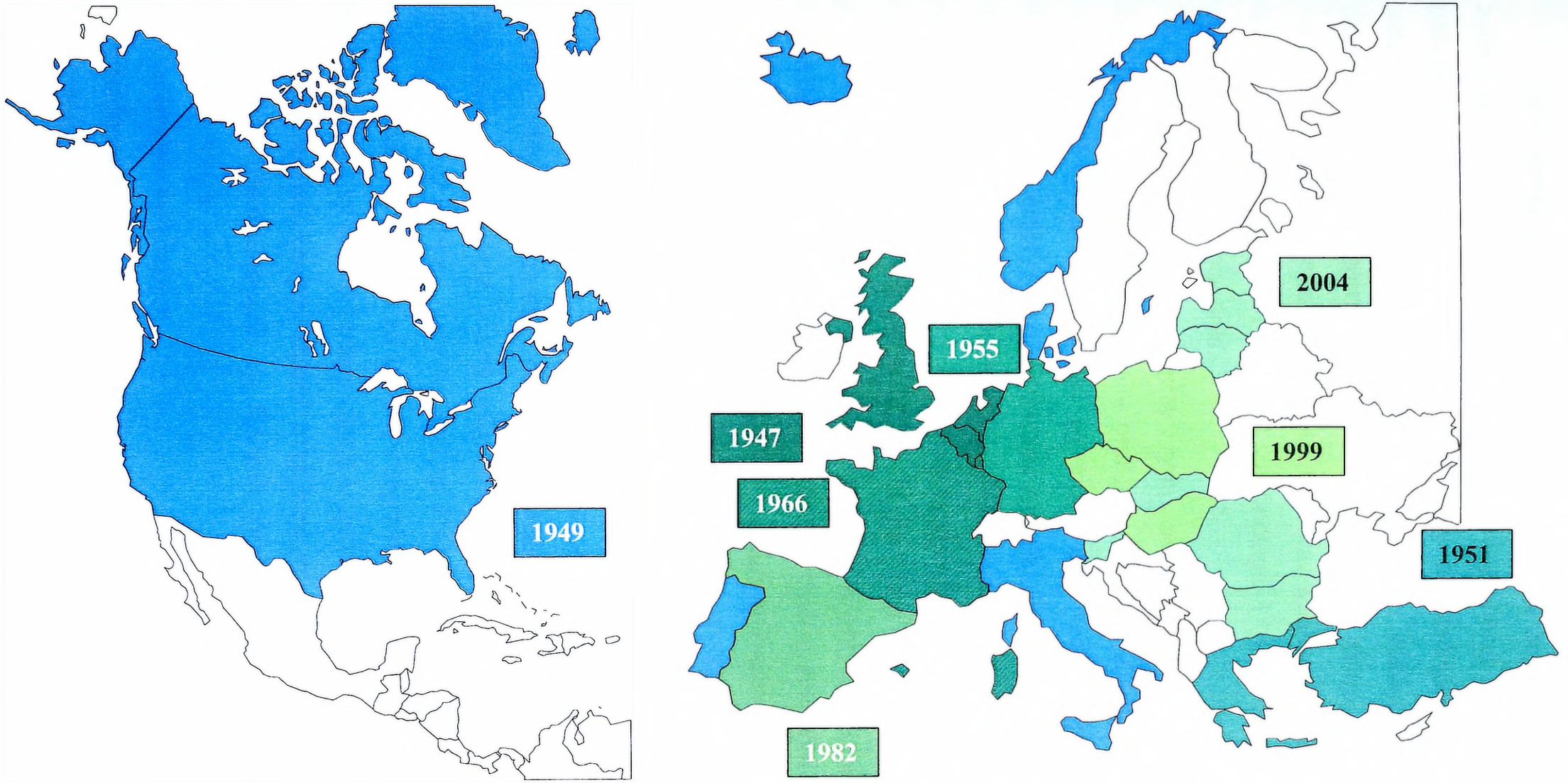
117) **Combined** – przymiotnik określający działalność, prowadzenie operacji oraz strukturę organizacyjną, w którą zaangażowane jest więcej niż jedno państwo – AAP 6 (V) wersja zmodyfikowana 01 z IX 1998 r., s. 2-C-7; **Joint** – przymiotnik określający działalność, prowadzenie operacji oraz strukturę organizacyjną, w którą są zaangażowane, co najmniej dwa rodzaje sił zbrojnych – s. 2-J-1; **Task Force** – 1. Tymczasowe zgrupowanie jednostek wojskowych pod jednym dowództwem, sformowane w celu przeprowadzenia określonej operacji lub zadania. 2. Czasowe zgrupowanie jednostek pod jednym dowództwem, sformowane w celu przeprowadzenia określonej operacji lub zadania – s. 2-T-3. Można więc stwierdzić, że **Combined Joint Task Force** oznacza **Wielonarodowe Połączone Zgrupowanie Operacyjne** grupujące związki operacyjno - taktyczne z nie mniej niż dwóch rodzajów sił zbrojnych, zdolne do sprawnego przegrupowania się do rejonu operacyjnego użycia, tworzone w celu przeprowadzenia wielozakresowych i kierunkowych operacji rozumianych jako utrzymujące lub wymuszające pokój bądź humanitarne, włącznie z operacjami zgodnymi z literą i duchem Artykułu 5 Traktatu Waszyngtońskiego.

zagrożenie, czy wyzwanie. Należy zauważyć, że będzie to zagrożenie spoza obszaru Sojuszu, wymierzone przeciwko terytorium NATO. Jest to sprawa zdecydowanie objęta Artykułem 5.

USA stoją na stanowisku, iż zagrożeniu ze strony broni masowego rażenia trzeba się przeciwstawiać, że jest to sprawa priorytetowa. Wg nich jeżeli Sojusz nie podejdzie do tego zagrożenia z całą powagą, to może się wydać niepotrzebny swym obywatelom. Europejskie państwa NATO w większości uważają, że w planowaniu natowskim nacisk nadal powinien być kładziony na utrzymywanie stabilności politycznej w Europie. Chcąc reagować na rozpowszechnianie się broni masowej zagłady, Sojusz musi mieć zdolność działania na odległość. To zaś powoduje określone komplikacje.

Od czasu przyjęcia do Sojuszu **Polska uczestniczyła w pracach nad nową Koncepcją Strategiczną** razem z delegacjami innych państw NATO (rys. 3.5). Polscy eksperci w pełni podzielają pogląd, że jest ona dokumentem politycznym, adresowanym nie tylko do polityków, ale także do szerokich kręgów społeczeństwa. Z analizy **dokumentu przyjętego w Pradze w 2002 r.** wynika, że w chwili obecnej Sojuszowi Północnoatlantyckiemu nie zagraża bezpośrednio zmasowany atak ze strony jakiegokolwiek światowego mocarstwa. Ewentualne zagrożenia pochodzą z obszarów położonych daleko od terytorium NATO. Należy jednak interweniować, by zapobiec wojnom toczącym się poza terytorium Sojuszu, powstrzymywać rozszerzanie się i próbować je ugasić. **NATO powinno** więc **działać prewencyjnie** i interweniować w małych konfliktach daleko od swego terytorium po to, by bronić wspólnych interesów państw członkowskich. Zapobieganie jest naturalnym sposobem powstrzymywania konfliktów i przeciwdziałania ich rozszerzaniu. Stąd należy interweniować prewencyjnie.

Zakłada się, że **gdy wystąpi kryzys o charakterze humanitarnym, różne instytucje będą prosiły NATO o interwencję**. Ze względu na dotychczasowe sukcesy Sojuszu i jego strukturę wojskową instytucje takie jak ONZ czy OBWE, postrzegają NATO jako bardzo skuteczną organizację, zdolną do udzielenia wsparcia i pomocy w razie tego typu kryzysów. **NATO** zawsze **działa zgodnie z duchem Karty Narodów Zjednoczonych**. Jednak sytuacje w jakich NATO musi zwracać się o zgodę do ONZ nie są precyzyjnie określone. NATO nie zawsze podporządkowuje się Radzie Bezpieczeństwa, by nie być uzależnione od decyzji Rosji i Chin. Problem „działać czy nie działać?" jest rozstrzygany każdorazowo na zasadzie „case by case".



Rys. 3.5. Rozwój terytorialny Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Źródło: Opracowanie własne.

1947 – Układy Brukselskie,
1949 – Sojusz Północnoatlantycki
1966 – Francja wystąpiła ze struktur wojskowych NATO.

Zagrożenia asymetryczne to bardzo ważne zagadnienie, ponieważ jednym z zagrożeń jest broń masowego rażenia. Terroryści oraz kraje wrogo nastawione do państw NATO nie biorą pod uwagę wojny konwencjonalnej, ponieważ różnica potencjału jest zbyt duża. Uciekają się więc do różnych niekonwencjonalnych posunięć. Obecnie zagrożenia te rozpatrywane są również w świetle terroryzmu i ataków w cyberprzestrzeni, które stają się coraz ważniejsze. Sprawą nadrzędną jest dla NATO opanowywanie nowych technologii i przeciwdziałanie zagrożeniom wynikającym z ich stosowania.

Istnieje przepaść między tym, co potrafi zrobić Ameryka, a co Europejczycy. Częściowo wynika ona z przeszłości. Znaczna część sił zbrojnych USA została skonstruowana tak, by mogły one działać poza obszarem Stanów Zjednoczonych. Ameryka miała sprostać zadaniu obrony Europy poprzez NATO. Siły amerykańskie były więc zawsze mobilne. Planowano przemieszczanie ich, rozwijanie na odległość i utrzymanie daleko poza terytorium USA. W Europie są to sprawy raczej nowe. Przepaść między USA i Europą jest już na tyle duża, że powstaje pytanie: **czy Sojusz będzie w stanie prowadzić w przyszłości wspólne operacje?** Żaden inny kraj, nie jest w stanie inwestować w nowe technologie tyle co Ameryka.

Nigdy przed Kosowem NATO nie interweniowało out of area. Działania wojenne podczas pierwszej wojny w Zatoce opierały się na NATO, ale tam kraje członkowskie współdziałały ze sobą jako koalicja niezależnych państw. Podobnie jest w wojnie z terroryzmem w Iraku, Afganistanie i na Oceanie Indyjskim.

Aktualnie nikt nie rozważa możliwości przekształcenia NATO w sojusz globalny. Chociaż traktat określa terytorium NATO, większość prawników specjalistów w zakresie prawa międzynarodowego uważa, że tekst pozwala na elastyczność w sytuacji, gdy terytorium NATO jest zagrożone. Artykuł 6 wiąże wojskowe działania NATO ze sprawą integralności terytorium państw członkowskich, pozwala jednak na szeroką interpretację kryteriów.

Kierowanie reagowaniem kryzysowym Sojuszu opiera się na trzech wzajemnie uzupełniających się filarach, które służą zapewnieniu bezpieczeństwa euroatlantyckiego:

1. **Dialogu wewnętrznym.**
2. **Współpracy z krajami nienależącymi do NATO.**
3. **Utrzymaniu wspólnej zdolności obronnej.**

Konsultacje wśród krajów członkowskich odgrywają istotną rolę w zarządzaniu kryzysowym i zyskują szczególne znaczenie w okresie napięć i kryzysów. W takich okolicznościach szybkie podjęcie decyzji, bazujące na uzgodnieniach, które niezbędne są zwłaszcza w obszarach politycznych oraz zagrożeń militarnych i niemilitarnych, zależy od natychmiastowej i ciągłej konsultacji pomiędzy sprzymierzonymi rządami.

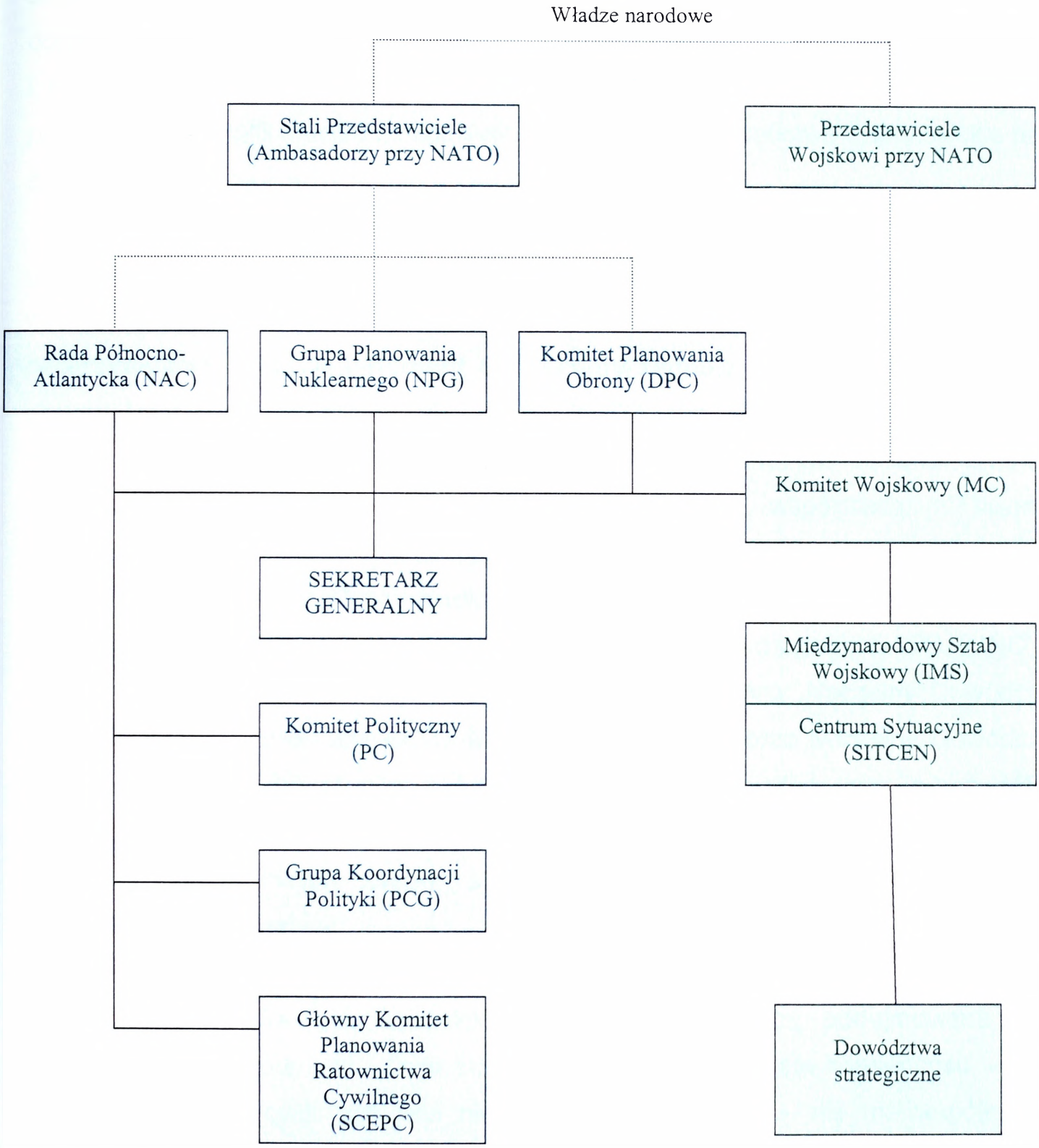
Sojusz Północnoatlantycki posiada przejrzystą strukturę formalną, w której wyróżnić można dwa piony: polityczny i wojskowy (rys. 3.6). Pierwszy wypracowuje decyzje, które drugi wprowadza w życie.

Najwyższą władzą Sojuszu, reprezentującą kraje członkowskie, jest **Rada Północno-Atlantycka (NAC)**, składająca się z ministrów Spraw Zagranicznych. W jej posiedzeniach, pod przewodnictwem Sekretarza Generalnego NATO, uczestniczą ponadto ambasadorzy (PERMREPS). Dwa razy do roku, pod przewodnictwem szefów państw członkowskich (szczyt NATO), posiedzenia NAC poświęcone są rozpatrywaniu aktualnych celów i zadań Paktu odnośnie wspólnej polityki w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego.

Radzie Północno-Atlantyckiej podlega **Komitet Planowania Obronnego (DPC)**, zajmujący się problemami wojskowymi, reprezentujący jedynie państwa uczestniczące w zintegrowanej strukturze wojskowej. Jego pracami kieruje również Sekretarz Generalny. DPC stanowią stali przedstawiciele państw członkowskich, ale co najmniej dwa razy do roku zbiera się on na szczeblu ministrów obrony. W zakresie obrony ma on podobne funkcje i te same atrybuty co NAC. Jest to organ dostarczający wytycznych odpowiednim komórkom pionu wojskowego, nadzorujący zintegrowaną strukturę wojskową oraz planowanie sił zbrojnych.

Podobnie funkcjonuje **Grupa Planowania Nuklearnego (NPG)**, która spotyka się na szczeblu ministrów obrony w nieregularnych odstępach czasu. Statutowo do jej podstawowych zadań należy omawianie aktualnej strategii związanej z użyciem broni jądrowej, w tym kwestii związanych z rozmieszczeniem i zasadami jej użycia. Jednak ze względu na fakt, że USA niechętnie wprowadzają swoich partnerów w planowanie dotyczące broni atomowej, zdolność decyzyjna NPG w zasadzie sprowadza się do aprobaty lub dezaprobaty ich stanowiska.

Pion wojskowy stanowią wyżsi oficerowie państw członkowskich Sojuszu. Najważniejszymi organami w tym pionie są **Komitet Wojskowy (MC)** i **Międzynarodowy Sztab Wojskowy (IMS)**.



Rys. 3.6. Struktury polityczne i wojskowe NATO zaangażowane w sytuacjach kryzysowych.

Źródło: Opracowanie własne.

MC, składający się ze stałych Przedstawicieli przy NATO, spotyka się raz w tygodniu. Jego głównym zadaniem jest wsparcie NAC w kwestiach związanych ze strategią i zarządzaniem armiami państw sojuszniczych. W ramach tych zadań opracowuje on m.in. coroczne dokumenty zawierające ocenę długoterminowych sił i możliwości poszczególnych armii sojuszniczych oraz ocenę zagrożenia ze strony państw trzecich. IMS stanowią oficerowie skierowani przez państwa członkowskie na stanowiska sztabowe w Kwaterze Głównej (HQ) NATO.

Spełnia on podobną rolę jak wojskowe sztaby armii narodowych, zajmując się głównie wspomaganiem i realizacją zadań wyznaczonych przez dowództwo (czyli w tym przypadku przez MC). W ramach IMS wydzielonych jest szereg departamentów. M.in. **Departament Operacyjny zajmuje się bieżącymi planami operacyjnymi i stanem sił zbrojnych NATO oraz sprawuje nadzór nad działaniami Sojuszu związanymi z sytuacjami kryzysowymi**, zaś Departamentowi Współpracy i Bezpieczeństwa Regionalnego podlega współpraca z siłami zewnętrznymi wobec Sojuszu, takimi jak Euroatlantycka Rada Partnerstwa (EAPC).

Ponadto **pion wojskowy podlega podobnemu uporządkowaniu jak armie narodowe w zakresie dowodzenia**. Posiada Głównodowodzącego NATO (MNC), któremu podlegają dowódcy regionów operacyjnych Sojuszu: Naczelny Dowódca Sojuszniczych Sił Zbrojnych NATO w Europie (SACEUR) oraz Naczelny Dowódca Sojuszniczych Sił Transformacji NATO (SACT). MNC odpowiada przed MC za dowodzenie połączonymi siłami Sojuszu.

Do podstawowych zasad, obowiązujących w kierowaniu reagowaniem kryzysowym NATO należą:

1. **Zasada jednomyślności**. Wszystkie decyzje NAC/DPC wyrażają wspólną wolę wszystkich krajów członkowskich Sojuszu i dlatego są podejmowane po osiągnięciu kompromisu. Oznacza to, że jeśli nie osiągnięto konsensusu – nie ma wspólnej decyzji, zaś jeśli nie ma wspólnej decyzji – nie ma wspólnego działania. Chociaż decyzje są podejmowane przez poszczególne kraje, to NAC stanowi forum, na którym są one uzgadniane w celu osiągnięcia kompromisu.
2. **Zasada reprezentatywności**. Rządy poszczególnych krajów delegują do organów podległych NAC i działających na jego rzecz, oprócz PERMREPRES także innych swych, pracujących w KG NATO, przedstawicieli reprezentujących różne obszary działalności (np. politykę, obronę, służby specjalne).

3. **Zasada politycznej kontroli nad działalnością wojskową**. Istnieje na każdym etapie zarządzania kryzysowego w NATO. Żadna decyzja dotycząca planowania lub użycia sił zbrojnych nie może być podjęta bez politycznego upoważnienia.
4. **Kwatera Główna (HQ) NATO jest platformą dialogu**. Mimo, że nie jest dowództwem w tradycyjnym znaczeniu i nie jest częścią zintegrowanej struktury wojskowej – obejmuje narodowych przedstawicieli (dyplomatycznych i wojskowych) wspieranych przez międzynarodowy sztab (cywilny i wojskowy). Formalnie nie posiada prawa głosu w procesie konsultacji, jednak odgrywa ważną rolę w osiąganiu konsensusu pomiędzy sojusznikami.

Bazując na powyższych zasadach NAC i DPC podczas napięć i kryzysów spełniają trzy następujące funkcje:

1. Centralnego miejsca Sojuszu gdzie odbywa się wymiana danych wywiadowczych oraz innych informacji;
2. Forum konsultacji, na którym sojusznicy mogą wyrażać i porównywać swoje własne stanowiska w poszczególnych kwestiach;
3. Forum umożliwiającego uzgodnienie różnych stanowisk w postaci wspólnej decyzji i skierowania jej do wykonania.

Realizując powyższe funkcje NAC i DPC są wspierane przez inne komórki organizacyjne Sojuszu uczestniczące w zarządzaniu kryzysowym. Należą do nich: Komitet Polityczny (PC), Grupa Koordynacji Polityki (PCG), Wysoki Komitet Planowania Cywilnego na wypadek Zagrożeń (Senior Civil Emergency Planning Committee – SCEPC) oraz Komitet Wojskowy (Military Committee – MC), w których poszczególne kraje posiadają swoich przedstawicieli. Gdy jest to niezbędne **NAC może przeprowadzić wspólne konsultacje z komórkami Unii Europejskiej**. Inne komitety NATO mogą odgrywać ważną rolę, gdy zajdzie taka potrzeba. Ich procedury i działania praktyczne zostaną wówczas włączone do zarządzania kryzysowego Sojuszu.

Zabezpieczenie działań (wraz z łącznością) wspierające powyższe procesy **jest zapewnione przez Centrum Sytuacyjne NATO, funkcjonujące nieprzerwanie (24-godziny na dobę)**. SITCEN zapewnia stały przepływ i wymianę informacji, w tym wywiadowczych, pomiędzy strukturami NATO i stolicami państw członkowskich. Monitoruje międzynarodową sytuację polityczną, militarną, ekonomiczną i gospodarczą w obszarach zainteresowania NATO.

MC odpowiada przed NAC i DPC za ogólny nadzór nad wojskowymi sprawami Sojuszu, a także opracowuje wojskowe ekspertyzy dla Sekretarza Generalnego. MC, nie pełni jednak funkcji dowództwa wojskowego. Za dowodzenie operacjami odpowiedzialni są dowódcy regionalni, zobowiązani jednak do ścisłego przestrzegania wskazań MC. Dla poprawy skuteczności swych działań Sojusz potrzebuje więcej szerokokadłubowych samolotów, broni precyzyjnej, systemów obserwacji pola walki oraz mobilnych oddziałów wsparcia logistycznego, a mniej ciężkich czołgów. Siły zbrojne powinny zostać odchudzone, ale być mocniejsze, szybsze, zdolne sięgać w odleglejsze rejony i dłużej pozostawać w terenie. **NATO potrzebuje zdolności odpowiadających wymogom przyszłości, a nie przeszłości.**

Ćwiczenia sprawdzające i umożliwiające wypracowanie wniosków do ulepszenia systemu odbywają się w unormowanych odstępach czasu, w stolicach krajów członkowskich oraz dowództwach strategicznych. Organizacja zarządzania kryzysowego, procedury i zabezpieczenie działań, a także przygotowanie i prowadzenie tego rodzaju ćwiczeń są koordynowane przez podległy NAC Komitet Operacji i Ćwiczeń (COEC), który koordynuje swoje działania również z krajami Partnerstwa dla Pokoju (Partnership for Peace - PfP)[118]. Zarządzanie kryzysowe jest jednym z obszarów współpracy uwzględnianym w planie pracy PfP oraz planach zamierzeń krajów uczestniczących w programie. Działania obejmują spotkania i konsultacje, kursy zarządzania kryzysowego, uczestnictwo krajów stowarzyszonych w corocznych ćwiczeniach NATO dotyczących zarządzania kryzysowego (CMX) i wypracowywaniu zasadniczych dokumentów dotyczących tego obszaru. **Zarządzanie kryzysowe jest identyfikowane jako obszar konsultacji i kooperacji państw członkowskich NATO** oraz współpracy NATO-Rosja i NATO-Ukraina.

Podczas operacji niesienia pomocy w czasie klęsk żywiołowych siły i środki państw NATO powinny uzupełniać, a nie zastępować środki każdego z państw pełniącego rolę gospodarza (HNS). Wysoki Komitet Planowania Cywilnego na wypadek Zagrożeń (SCEPC) określił procedury i politykę udzielania pomocy w przypadku kryzysów. Wsparcie NATO może obejmować ekspertyzy i oceny, rozpoznanie, środki ruchome, wsparcie inżynieryjne, środki łączności,

---

[118] Przyjęty w 1994 r. przez NATO program „Partnerstwo dla pokoju" umożliwił włączanie krajów partnerskich do polityki NATO w zakresie pomocy podczas katastrof i klęsk żywiołowych. Dotknięte klęską będą traktowane w ten sam sposób co kraje członkowskie. Przypis własny.

logistykę, pomoc medyczną, zasoby techniki morskiej i specjalnej. W tym celu w Kwaterze Głównej NATO zostało utworzone Euroatlantyckie Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego (Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre - EADRCC). Ma ono odgrywać znaczącą rolę w koordynacji wsparcia państwom poszkodowanym na skutek ataku terrorystycznego, klęski żywiołowej lub innego kryzysu, poprzez bezzwrotną pomoc dla służb ratowniczych, wsparcie eksperckie, współpracę laboratoriów analitycznych, wspólne opracowywanie procedur medycznych oraz wspólne wykrywanie sytuacji kryzysowych i ostrzegania.

Zarządzanie kryzysowe w NATO samo nie jest wolne od kryzysów. Wywołał go np. brak zgody Francji, Niemiec i Belgii na pomoc Turcji w wypadku zaatakowania jej przez Irak. Decyzja o udzieleniu pomocy zapadła w Komitecie Planowania Obronnego (18 ambasadorów krajów członkowskich Sojuszu) bez udziału Francji.[119)] Kompromis osiągnięto po potwierdzeniu, że wysłaniu wojsk do Turcji towarzyszyła będzie deklaracja polityczna, iż kraje NATO w pełni popierają wysiłki Narodów Zjednoczonych. Ciężka przeprawa w sprawie skierowania do Turcji wojsk obrony biologicznej i chemicznej, samolotów AWACS oraz systemów antyrakietowych Patriot może skłonić USA do zaniechania dalszych prób pozyskiwania wsparcia wojskowego u sojuszników. Z jednej strony USA zachęcają Europę do rozbudowy swoich sił zbrojnych - zwłaszcza w uzgodnionych obszarach - ale z drugiej strony występuje pewna obawa, by działania Europy nie obniżyły rangi NATO jako najważniejszej organizacji bezpieczeństwa w Europie. W tym sensie Stany Zjednoczone nie mogą dojść do porozumienia np. z Francją, która ma zupełnie odmienną wizję organizacji autonomicznego europejskiego potencjału w dziedzinie bezpieczeństwa i stosunków jakie powinny łączyć go z NATO.

Przyszłość pokaże, czy pęknięcie w NATO (między Francją i Niemcami, a USA) **będzie miało wpływ na bezpieczeństwo Polski**. Nie można jednak wykluczyć, że w przypadku konieczności udzielenia pomocy naszemu krajowi, zachodni sąsiedzi (blisko współpracujący z Rosją) znajdą powód, aby się wstrzymać lub opóźnić działania. Jak uczy przykład turecki podjęcie decyzji przez organa statutowe NATO trwa minimum kilka tygodni. Z polskiego punktu widzenia bardzo niebezpieczny jest pojawiający się we Francji pogląd, że „obecność wojsk USA jest zagrożeniem dla bezpieczeństwa Europy".[120)]

[119)] W 1966 r. Prezydent Francji gen. Charles de Gaulle wyprowadził ją z wojskowych struktur Sojuszu.
[120)] H. Bagci w rozmowie z R. Stefanickim: *Turcji nic nie grozi*, Gazeta Wyborcza z 12.02.2003 r., s. 7.

3.1.4. UNIA EUROPEJSKA

Unia Europejska (UE – rys. 3.7) powstała w 1992 r. na mocy **Traktatu o Unii**, zwanego również traktatem z Maastricht[121)], jest międzynarodową organizacją polityczną i gospodarczą. UE obejmuje **Wspólnotę Europejską** (do 1992 r. zwaną Europejską Wspólnotą Gospodarczą) oraz **Europejską Wspólnotę Energii Atomowej** (do 23.07.2002 r. również Europejską Wspólnotę Węgla i Stali).[122)] Państwa należące do ww. wspólnot zrzekły się na ich rzecz części swoich kompetencji, przekazując prawa do podejmowania decyzji strukturom międzynarodowym.

Podejmowanie decyzji dotyczących najważniejszych kwestii (np. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa) wymagało dotychczas zgody wszystkich państw członkowskich (konsensusu) – zasada ta zostanie w najbliższym czasie zmieniona na większościową, by nie paraliżować działania Wspólnot Europejskich. W mniej ważnych sprawach do podjęcia decyzji wystarczy zwykła większość lub większość kwalifikowana (2/3 państw członkowskich).

Działanie Unii Europejskiej opiera się na trzech filarach:

1. Współpraca gospodarcza i ekonomiczna.
2. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa.
3. Współpraca policyjna i sądowa.

Największe kompetencje powierzone zostały Wspólnocie w ramach I filaru.

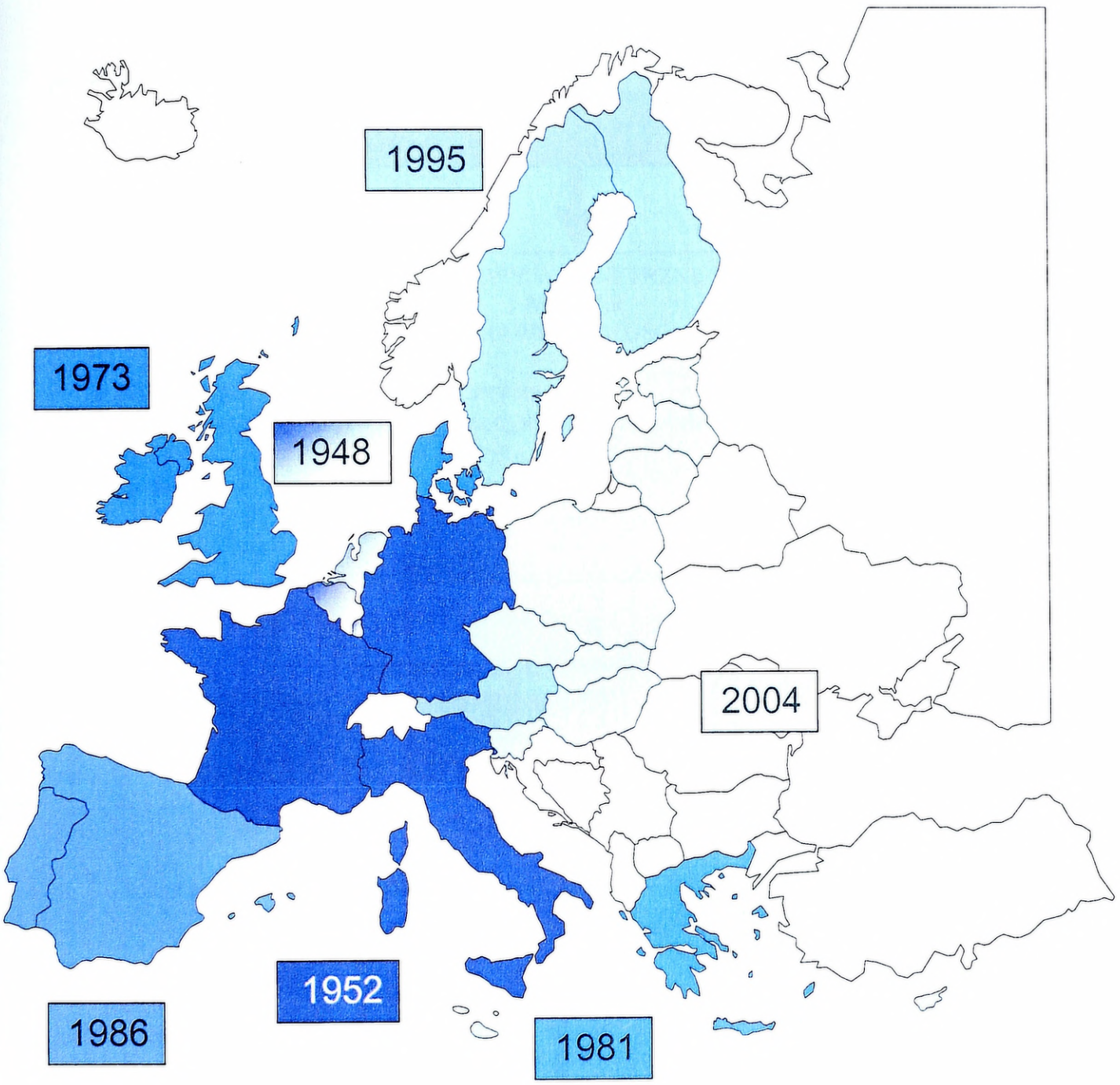
Najważniejszym organem Unii Europejskiej (rys. 3.8) jest **Rada Europejska**, która decyduje o kierunkach rozwoju organizacji. Spotyka się ona dwa razy do roku w stolicach państw pełniących przewodnictwo w UE i obraduje w składzie szefów rządów i głów państw członkowskich.

Oprócz posiedzeń przywódców państw Unia Europejska posiada ciała umożliwiające wypracowywanie wspólnej polityki i podejmowanie wspólnych działań. Unia zarządzana jest przez trzy instytucje: **Parlament Europejski** wybierany w powszechnym głosowaniu, **Radę Unii Europejskiej**, która jest reprezentacją państw członkowskich oraz **Komisję Europejską**, organ niezależny i apolityczny,

---

121) Miejscowość w której odbyła się w grudniu 1991 r. konferencja międzyrządowa w sprawie przyjęcia Traktatu o Unii Europejskiej. Traktat został podpisany w lutym 1992 r., a ratyfikowany w 1993 r.

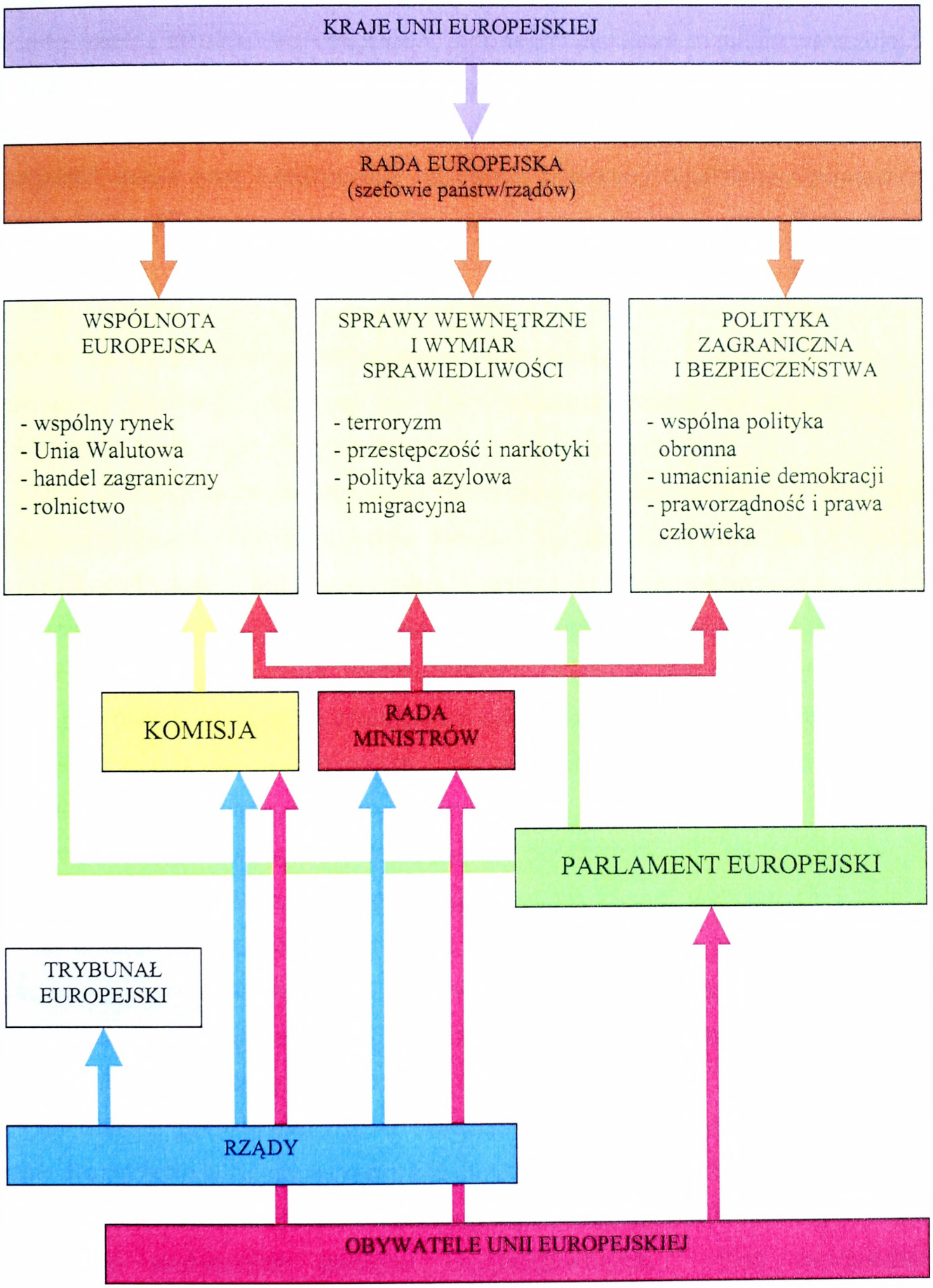
122) Unia Europejska uzyska podmiotowość prawno-międzynarodową po przyjęciu Konstytucji Europejskiej przez kraje członkowskie, przypis własny.



Rys. 3.7. Rozwój terytorialny Unii Europejskiej.

Źródło: Opracowanie własne.

1948 – Unia Celna,
1952 – Europejska Wspólnota Węgla i Stali,
1957 – Europejska Wspólnota Gospodarcza,
1992 – Wspólnota Europejska (Traktat z Maastricht),
1997 – Traktat Amsterdamski,
2000 – Traktat Nicejski,
2004 – Unia Europejska (przyjęcie Konstytucji).



Rys. 3.8. Struktura organizacyjna Unii Europejskiej.

Źródło: Opracowanie własne.

który definiuje i przedstawia wspólne europejskie cele. **Aktualnie trwają prace nad restrukturyzacją struktur europejskich**, jednak ich pierwsze rezultaty wskazują, że rola powyższych instytucji pozostanie w zasadzie niezmieniona. Komisja będzie nadal proponowała zastosowanie konkretnych środków dla osiągnięcia wspólnych europejskich celów oraz nadzorowała określone dziedziny działalności powierzone jej przez Radę, Parlament będzie debatował i stanowił prawo, zaś Rada będzie decydować.

Po wydarzeniach 11. września Rada Unii Europejskiej zapoczątkowała regularne spotkania szefów narodowych służb wywiadu i kontrwywiadu w celu usprawnienia wymiany informacji, ponadto nakazała Europolowi koordynowanie współdziałania służb specjalnych w zakresie spraw wewnętrznych.[123)]

Unia Europejska zreorganizowała swoje struktury zajmujące się problematyką polityczno-wojskową, którymi obecnie kieruje **Wysoki Komisarz ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa**. Działalność wspomagających go centrów planowania i sytuacyjnego uzależniona jest od napływu depesz dyplomatycznych i danych wywiadu z placówek państw członkowskich UE oraz z TV (głównie CNN) i agencji prasowych. W Sztabie Wojskowym UE funkcjonuje Wydział Wywiadu, który zajmuje się rozpoznaniem wojskowym i stanowi zaplecze eksperckie dla realizacji europejskich operacji reagowania kryzysowego.

Prace Komisji Europejskiej doprowadziły do opracowania serii projektów. Ich celem jest utworzenie wzajemnie zaakceptowanych zasad, wytycznych i zaleceń oraz utworzenie i wzmocnienie siatki ekspertów reagowania kryzysowego. Prowadzone prace zmierzają m.in. do ustalenia wspólnych sygnałów ostrzegania i alarmowania. Inne inicjatywy dotyczą wymiany ekspertów kierowania reagowaniem kryzysowym oraz medycyny katastrof.

W 1995 r. podjęto decyzję o utworzeniu **Centrum Analiz i Prognoz dla Potrzeb Reagowania Kryzysowego UE** (uruchomione w 2002 r.). Głównym jego zadaniem jest rozpoznawanie potencjalnych sytuacji kryzysowych oraz wypracowanie skutecznych środków zapobiegawczych.[124)] Sieć zapobiegania konfliktom (Conflict Prevention Network - CPN) obejmuje ok. 40 instytucji rządowych i pozarządowych z państw UE, połączonych infrastrukturą techniczną umożliwiającą wymianę informacji z gwarantowaną mocą kryptograficzną, wspieranych przez

---

[123)] Por. R. Domisiewicz: *Eurowywiad na horyzoncie*, Polska Zbrojna nr 44/2001, s. 32.
[124)] R. Białoskórski: *Sieć zapobiegania konfliktom*, Wojsko i wychowanie, nr 2, MON, Warszawa 2002, s. 107.

Komitet Doradczy złożony z ekspertów i praktyków w dziedzinie wczesnego ostrzegania i zapobiegania konfliktom oraz Komórkę Zarządzającą odpowiedzialną za administrowanie siecią.

W 2000 r. ministrowie spraw zagranicznych państw UE powołali trzy zespoły dla potrzeb reagowania w sytuacjach kryzysowych: **Komitet Bezpieczeństwa** (składający się z wysokich urzędników lub dyplomatów), **Komitet Wojskowy** i **Komitet Ekspertów Wojskowych** (oba składające się z wojskowych pochodzących z państw UE).[125] Uzgodniono, że Komitet Wojskowy, stanowiący zalążek Sztabu Generalnego przyszłych sił europejskich (korpusu europejskiego), odpowiadając za prowadzenie operacji wojskowych podlega Komitetowi Bezpieczeństwa, który ma kompetencje inicjowania takich operacji.

W Unii Europejskiej obowiązuje zasada wzajemnego udzielania pomocy pomiędzy państwami członkowskimi w przypadku katastrof i klęsk żywiołowych. Szczegółowo określone są zasady dotyczące dostarczania pomocy i prowadzenia operacji reagowania kryzysowego, niezbędnych pozwoleń, ograniczeń i formalności kontroli granicznej, przelotów oraz zwrotu kosztów. Rola Komisji Europejskiej jest ograniczona do wymiany informacji i doświadczeń oraz szkolenia personelu w zakresie udzielania pomocy.

Podejmowane są działania dotyczące poprawy zdolności szybkiego mobilizowania zasobów i koordynacja działań interwencyjnych, a tym samym **zapewnienia reagowania we właściwym miejscu i we właściwym czasie**. Możliwe jest wykorzystanie istniejącego systemu do działań interwencyjnych poza UE. Siły i środki są udostępnione wówczas na prośbę skierowaną do kompetentnych służb Komisji Europejskiej lub kraju członkowskiego przez kraj trzeci.

W początkowej fazie kryzysu niemilitarnego interwencja może polegać na wysłaniu zespołów ratowniczych i artykułów zaspokajających podstawowe potrzeby humanitarne. Kierowanie podejmowanymi działaniami zapewnia **Biuro Humanitarne Wspólnoty Europejskiej** (European Community Humanitarian Office – ECHO). W ramach gotowości do reagowania w przypadkach katastrof (Disaster Preparedness - DIPECHO), ECHO finansuje projekty pilotażowe w wielu regionach świata.

---

[125] Por. I. Kienzler: *Leksykon Unii Europejskiej*, Świat Książki, Warszawa 2003, s. 336.

Pomiędzy krajami europejskimi zawierane są porozumienia i umowy o współpracy. Na szczeblu regionalnym, podjęto kilka inicjatyw w zakresie współpracy wielostronnej. Należy przede wszystkim wymienić: Porozumienie Struktury Nordyckiej, Inicjatywę Środkowoeuropejską, Częściowo Otwarte Porozumienie Rady Europy o głównych zagrożeniach oraz Proces Magdeburski.

Celem **Porozumienia Struktury Nordyckiej**[126)] jest zapobieganie wypadkom oraz ograniczanie ich skutków. Porozumienie ma charakter ramowy, jego intencją jest uzupełnienie innych dwustronnych i wielostronnych porozumień nordyckich w tym obszarze. Umawiające się strony są przekonane o konieczności współpracy pomiędzy władzami państw w celu ułatwienia wzajemnej pomocy podczas kryzysu.

Podstawą działania **Inicjatywy Środkowoeuropejskiej** (CEI - Central European Initiative) jest umowa o współpracy w zakresie przewidywania, zapobiegania i łagodzenia skutków katastrof i klęsk żywiołowych[127)]. W spotkaniach uczestniczą również przedstawiciele Bułgarii, Czech i Rosji. Współpraca obejmuje wymianę informacji naukowych i technicznych oraz innych danych, programy badawcze i szkolenie ekspertów w celu utworzenia wspólnego modelu działania w kierowaniu reagowaniem kryzysowym.

Celem **Częściowo Otwartego Porozumienia Rady Europy** (Open Partial Agreement Counsil of Europe - EUROPA) o głównych zagrożeniach[128)] jest promocja współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie zapobiegania i reagowania w przypadku katastrof naturalnych i technicznych. Porozumienie stanowi podstawę współpracy między Europą Środkową, krajami śródziemnomorskimi i Europą Zachodnią w dziedzinie kształtowania polityki, koordynacji naukowo-technicznej oraz rozwoju systemów wczesnego ostrzegania.

W ramach **Procesu Magdeburskiego**[129)] odbywa się dyskusja nad możliwością utworzeniem wielostronnej płaszczyzny współpracy w zakresie reagowania na katastrofy oraz wypracowaniem porozumienia o współpracy.

UE nie ma dziś, gdyż właściwie nigdy nie miała, prawdziwie wspólnej i spójnej polityki zagranicznej, ani obronnej. Bezpieczeństwo współczesnej

---

126) Podpisane w Sztokholmie przez Danię, Finlandię, Norwegię i Szwecję w dniu 20 stycznia 1998 r.

127) Zawarta w 1992 r. przez Austrię, Chorwację, Węgry, Włochy, Polskę i Słowenię - w 2000 r. dołączyła Słowacja, przypis własny.

128) Przyjętego w marcu 1987 r. przez Radę Europy, przypis własny.

129) Został zapoczątkowany w 1993 r. przez Niemcy. Od tego czasu odbyły się kolejne spotkania, m.in. w Moskwie, Lubljanie, Budapeszcie i Armenii, przypis własny.

Europy zawsze zależne było od pomocy amerykańskiej, o czym świadczą dwie wojny światowe, plan Marshalla, zimna wojna, zakończenie konfliktu w Kosowie, czy sporu między Hiszpanią i Marokiem o wyspę „Pietruszkę". **Polska wstępując do Unii Europejskiej nigdy nie zakładała zerwania więzi politycznych z USA**.

Unia Europejska nawiązała formalne stosunki z NATO w styczniu 2001 r, zaś w grudniu 2002 r. przyjęta została *Deklaracja UE-NATO w sprawie ESDP* (Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony). Obie organizacje wynegocjowały wiele porozumień o współpracy w reagowaniu kryzysowym. W ich rezultacie UE przejęła od NATO odpowiedzialność za utrzymywanie pokoju w byłej Jugosłowackiej Republice Macedonii. Zasadnicze dokumenty o współpracy (pakiet „Berlin-Plus") uzgodniono w marcu 2003 r.[130)] Wraz z przystąpieniem do Unii Europejskiej znacznie zwiększyła się liczba kanałów realizacji polskiej polityki, która i tak, w związku z przynależnością do ONZ, większości jej agend, OBWE oraz NATO, była duża. **Usprawnienia wymaga mechanizm koordynacji polskiej polityki zagranicznej, aby zapewnić spójność działań przedstawicieli RP na arenie międzynarodowej.**

3.2. WYBRANE PAŃSTWA

3.2.1. STANY ZJEDNOCZONE AMERYKI PÓŁNOCNEJ

Kongres jako parlament **Stanów Zjednoczonych**, składający się z Izby Reprezentantów (435 kongresmanów) i Senatu (100 senatorów), **bezpośrednio nie uczestniczy w kierowaniu państwem**, w tym również reagowaniem kryzysowym. Ustanawia jednak ustawy w tej dziedzinie, ma prawo wypowiedzenia wojny oraz upoważniania prezydenta do użycia sił zbrojnych (poprzez uchwalenie specjalnej ustawy). Uchwalił m.in. kilka aktów prawnych związanych z wewnętrznym wsparciem militarnym, udzielanym przez Gwardię Narodową, określających stany i sytuacje oraz odpowiedzialność za zapewnienie wsparcia, gdy niezbędna jest pomoc wojskowa. Na mocy ustaw siły zbrojne winny udzielać pomocy władzom cywilnym w różnych sytuacjach, wliczając w to np. pomoc w razie katastrof oraz w czasie wsparcia

---

130) Porozumienia „Berlin-Plus" obejmują: zapewnienie UE dostępu do planowania operacyjnego NATO; adaptację systemu planowania obronnego NATO do potrzeb operacji UE; europejskie opcje dowodzenia w ramach NATO dla operacji prowadzonych przez Unię Europejską, w tym zwiększenie europejskiej roli Zastępcy Naczelnego Dowódcy Sił Sojuszniczych NATO w Europie (SACEUR-a).

działań zmierzających do utrzymania bądź przywrócenia siłą prawa lub naruszonego porządku publicznego.

W Stanach Zjednoczonych, zgodnie z Konstytucją i ustawą o bezpieczeństwie państwa, **za obronność i bezpieczeństwo kraju odpowiada Prezydent**, który jest zwierzchnikiem i jednocześnie naczelnym dowódcą sił zbrojnych, a wraz z Sekretarzem Obrony stanowią Naczelne Dowództwo (rys. 3.9).

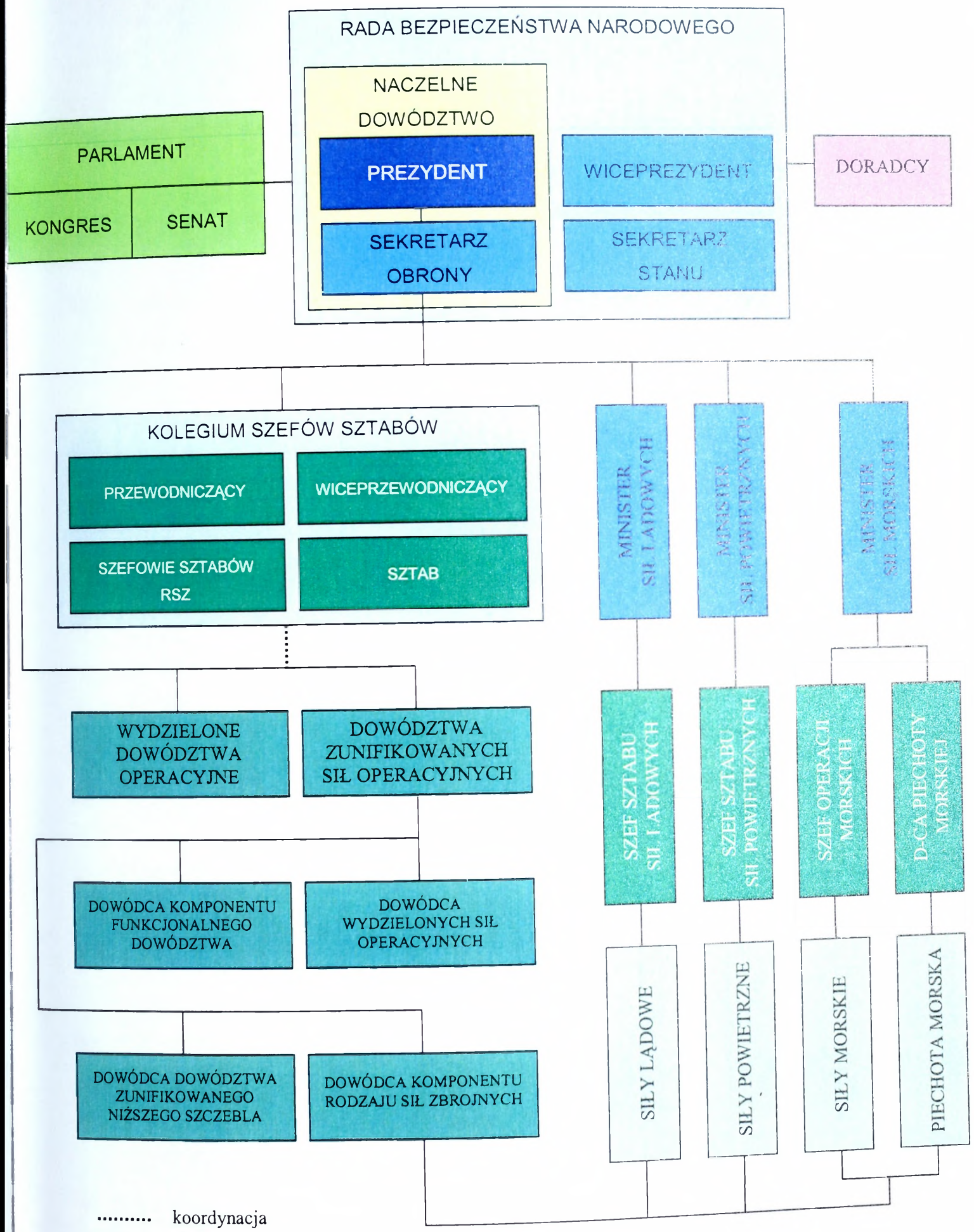
Prezydent ma prawo wydawać dekrety i zarządzenia w sprawach obronnych, w tym również wojskowych. Zgodnie z ustaleniami Kongresu, zawartymi w rezolucji „War Powers Resolution".[131] **Prezydent ma prawo użycia sił zbrojnych** w następujących wypadkach:

- po wypowiedzeniu wojny przez Kongres;
- na mocy ustawy Kongresu upoważniającej Prezydenta do użycia sił zbrojnych;
- mocą własnej decyzji w razie bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, zarówno na jego terytorium, jak i w posiadłościach zamorskich oraz w wypadku ataku na siły zbrojne Stanów Zjednoczonych bez względu na miejsce ich dyslokacji.

Prezydent konstruuje politykę państwa w zakresie gotowości w sytuacjach kryzysowych. Organem doradczym Prezydenta w sprawach bezpieczeństwa i zabezpieczenia interesów Stanów Zjednoczonych jest **Rada Bezpieczeństwa Narodowego**. Stałymi członkami rady są: Przewodniczący Rady - doradca Prezydenta ds. bezpieczeństwa narodowego, Sekretarz Stanu, Sekretarz Obrony, Przewodniczący Kolegium Szefów Sztabów, Sekretarz Skarbu, Dyrektor Centralnej Agencji Wywiadowczej (CIA). Organem wykonawczym, odpowiedzialnym za całokształt przedsięwzięć związanych z obronnością kraju jest **Departament Obrony**, na czele którego stoi Sekretarza Obrony, mianowany i odwoływany za zgodą Kongresu przez Prezydenta. Sekretarzowi Obrony podlegają: Rada ds. Polityki Rozwoju Sił Zbrojnych (organ doradczy w sprawach polityki wojskowej, koordynator planów mobilizacyjnych, ustalający perspektywiczne kierunki rozwoju sił zbrojnych), Kolegium Szefów Sztabów (wojskowy organ doradczy Prezydenta, Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Sekretarza Obrony), sztaby trzech rodzajów sił zbrojnych (lądowych, powietrznych, morskich) oraz wyspecjalizowane agencje centralne.

---

[131] Rezolucja dotycząca stanu wojny i użycia sił zbrojnych, przypis własny.



Rys. 3.9. Struktura organizacyjna władz naczelnych oraz sił zbrojnych USA.

Źródło: Opracowanie własne.

Kolegium Szefów Sztabów spełnia rolę Sztabu Generalnego amerykańskich sił zbrojnych, jest zasadniczym wojskowym organem doradczym Prezydenta, Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Sekretarza Obrony w zakresie planowania i koordynacji użycia sił zbrojnych. W jego skład wchodzi personel wojskowy z przewodniczącym i wiceprzewodniczącym na czele oraz szefami Sztabów RSZ i dowódcą piechoty morskiej. Przewodniczący jest najwyższym rangą żołnierzem i głównym doradcą wojskowym Prezydenta, Rady Bezpieczeństwa i Sekretarza Obrony. Jego rola w strukturze kierowania armią ogranicza się do pośredniczenia w przekazywaniu poszczególnym szefom sztabów dyrektyw, zaleceń i informacji od Prezydenta i Sekretarza Obrony. Ponadto jest on zobowiązany do przedstawiania Sekretarzowi Obrony, co trzy lata raportu z przeglądu sił zbrojnych. Do najważniejszych zadań Kolegium Szefów Sztabów należy przygotowanie planów strategiczno-operacyjnego wykorzystania sił zbrojnych oraz kierowania operacjami na poszczególnych teatrach wojny.

Po 11 września dokonano zmian w strukturze dowodzenia amerykańskich sił zbrojnych. W 2002 r. powołano **Dowództwo Północne** (Northern Command) odpowiedzialne za reagowanie kryzysowe na terenie Stanów Zjednoczonych. Jego zadaniem jest przeciwdziałanie, zapobieganie i zwalczanie gróźb i agresji skierowanych przeciwko USA, kierowanie obroną terytorium kraju oraz współpraca z władzami cywilnymi w przypadku ataku terrorystycznego i klęsk żywiołowych.

Na szczeblu federalnym USA identyfikowane są funkcje, które należy realizować po ogłoszeniu przez Prezydenta stanu wyjątkowego. Ministerstwa i agencje federalne mają przypisaną odpowiedzialność za reagowanie w poszczególnych sytuacjach kryzysowych. Ministerstwo o największych kompetencjach, zasobach i możliwościach udzielania wsparcia w danym obszarze funkcjonalnym jest wówczas ministerstwem wiodącym, pozostałe pełnią funkcje pomocnicze. Ministerstwo wiodące koordynuje udzielanie pomocy federalnej w zakresie danego zadania wsparcia.

Ogólną koordynację pomocy na szczeblu federalnym realizuje Federalna Agencja Zarządzania Kryzysowego (FEMA – Federal Emergency Management Agency). Jest ona centralną agencją odpowiedzialną za planowanie, przygotowanie, łagodzenie skutków, a także szkolenie i ćwiczenia, których celem jest zapewnienie właściwego reagowania oraz likwidowania skutków kryzysów.

Planowanie kryzysowe obejmuje określenie kompetencji na każdym poziomie kierowania reagowaniem kryzysowym w celu zaspokojenia podstawowych potrzeb ludności cywilnej i sił zbrojnych w czasie różnych zagrożeń w tym zagrożeń militarnych, katastrof naturalnych i technicznych oraz innych zdarzeń cywilizacyjnych, które mogłyby spowodować poważne zniszczenia lub zagrożenie bezpieczeństwa państwa.

Najważniejsze zadania planowania kryzysowego na szczeblu federalnym to:

- koordynowanie planów funkcjonowania rządu federalnego w czasie sytuacji kryzysowych;
- konsolidowanie federalnych wysiłków zmierzających do zmniejszenia strat w ludziach i mieniu poprzez pełne, uwzględniające różnorodne zagrożenia i ryzyka, programy zarządzania obejmujące przygotowanie, reagowanie, łagodzenie skutków i odbudowę, a także szkolenie i ćwiczenia;
- zapewnienie dostępności systemów i zasobów niezbędnych w razie zaistnienia sytuacji kryzysowych;
- współpraca z rządami stanowymi, administracją lokalną, sektorem prywatnym i organizacjami pozarządowymi w zakresie tworzenia i uzgadniania programów gotowości kryzysowej.

Reagowanie kryzysowe w USA opiera się na założeniu, że **sytuacja kryzysowa może przekroczyć zdolności reagowania, niezbędne dla ratowania życia i ochrony mienia, posiadane przez rządy stanowe i władze lokalne**. Podstawowa struktura organizacyjna i funkcjonalna programu reagowania na zagrożenia jest zarysowana w Federalnym Planie Reagowania, w którym wymienione zostały zasoby federalnych ministerstw i agencji w kolejności ich udostępniania władzom stanowym i lokalnym. Plan ten określa odpowiedzialność podstawową oraz o charakterze pomocniczym dla różnych agencji federalnych.

Gubernatorzy poszczególnych stanów posiadają duże uprawnienia (nie dotyczą one obrony państwa i spraw zagranicznych). Na swoim obszarze decydują o środkach nadzwyczajnych w celu przeciwdziałania lub usunięcia skutków klęsk żywiołowych (cyklony, powodzie, susze itp.), a także w celu przywrócenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wprowadzają prawo stanowe i dowodzą stanowymi siłami Gwardii Narodowej. Podlega im policja stanowa. W czasie kryzysu gubernator ocenia jego zakres i zasięg oraz określa czy jest w stanie udzielić pomocy władzom lokalnym (gdy o nią poprosiły). Ma on prawo ogłoszenia stanu

wyjątkowego (stanu klęski żywiołowej) i uruchomienia Stanowego Planu Ratowniczego.

Bardzo ważną rolę w reagowaniu kryzysowym państwa odgrywają w USA służby wywiadowcze, a szczególnie FBI i CIA. **Federalne Biuro Śledcze** (FBI – Federal Bureau of Investigation), agenda w ramach Departamentu Sprawiedliwości przeznaczone jest do walki z przestępcami naruszającymi prawo federalne. **Centralna Agencja Wywiadowcza** (CIA – Central Intelligence Agency) koordynuje działalność służb wywiadowczych USA, analizuje materiał wywiadowczy na użytek Prezydenta oraz kieruje tajnymi organizacjami poza granicami państwa.

Po 11 września 2001 r. dostosowano przepisy prawa oraz mechanizmy i struktury państwa do nowych zagrożeń.

Utworzono **Biuro Bezpieczeństwa Krajowego** (Office of Homeland Security), koordynujące działalność innych agend rządowych w zakresie zabezpieczenia USA przed atakami terrorystycznymi. Do jego zadań należy: ustalanie osób planujących zamachy terrorystyczne, opracowywanie planów ochrony przed tego typu atakami, przygotowywanie instytucji rządowych do odparcia ataku oraz ich wspomaganie po ewentualnym zamachu. Biuro zapewnia zaplecze merytoryczne i informacyjne dla **Rady Bezpieczeństwa Krajowego** (Homeland Security Council), forum doradczego Prezydenta. W pracach Rady, oprócz Prezydenta i szefa Biura, uczestniczą: wiceprezydent, prokurator generalny, sekretarze: obrony, skarbu, transportu i zdrowia oraz dyrektorzy: FBI, CIA i FEMA.

Ponadto powołano **Departament Bezpieczeństwa Krajowego**, ministerstwo zajmujące się koordynacją pracy różnych służb oraz odpowiedzialne za przepływ informacji o zagrożeniach terrorystycznych. Departament powstał na bazie ponad 100 organizacji rządowych, m.in. Secret Service, straży granicznej i przybrzeżnej, służb imigracyjnych i agencji ds. zwalczania narkotyków. Ściśle z nim współpracują wydziały antyterrorystyczne FBI i CIA. Do jego zadań należy ochrona kolejowych, drogowych i powietrznych linii komunikacyjnych, zapobieganie nielegalnemu przekraczaniu granic, strzeżenie obiektów o znaczeniu strategicznym oraz zapobieganie atakom bronią chemiczną, biologiczną i nuklearną.

W sytuacji kryzysowej pierwszy poziom reagowania stanowi niemal zawsze pojedynczy obywatel. Powinien on umieć odpowiednio zachować się w danej sytuacji, tak by mógł pomóc samemu sobie, swojej rodzinie i sąsiadom w początkowych etapach sytuacji kryzysowej. Kolejny poziom reagowania to władze

lokalne, które odpowiadają za ogólne kierowanie i kontrolę działań w większości sytuacji kryzysowych mających miejsce w ich granicach administracyjnych. W razie potrzeby mogą zwracać się o pomoc do agencji sektora prywatnego, sąsiednich władz lokalnych, a także gubernatora. Rola władz stanowych polega na dostarczaniu wsparcia, doradztwa, ekspertyz oraz takiej pomocy o jaką zostaną poproszone.

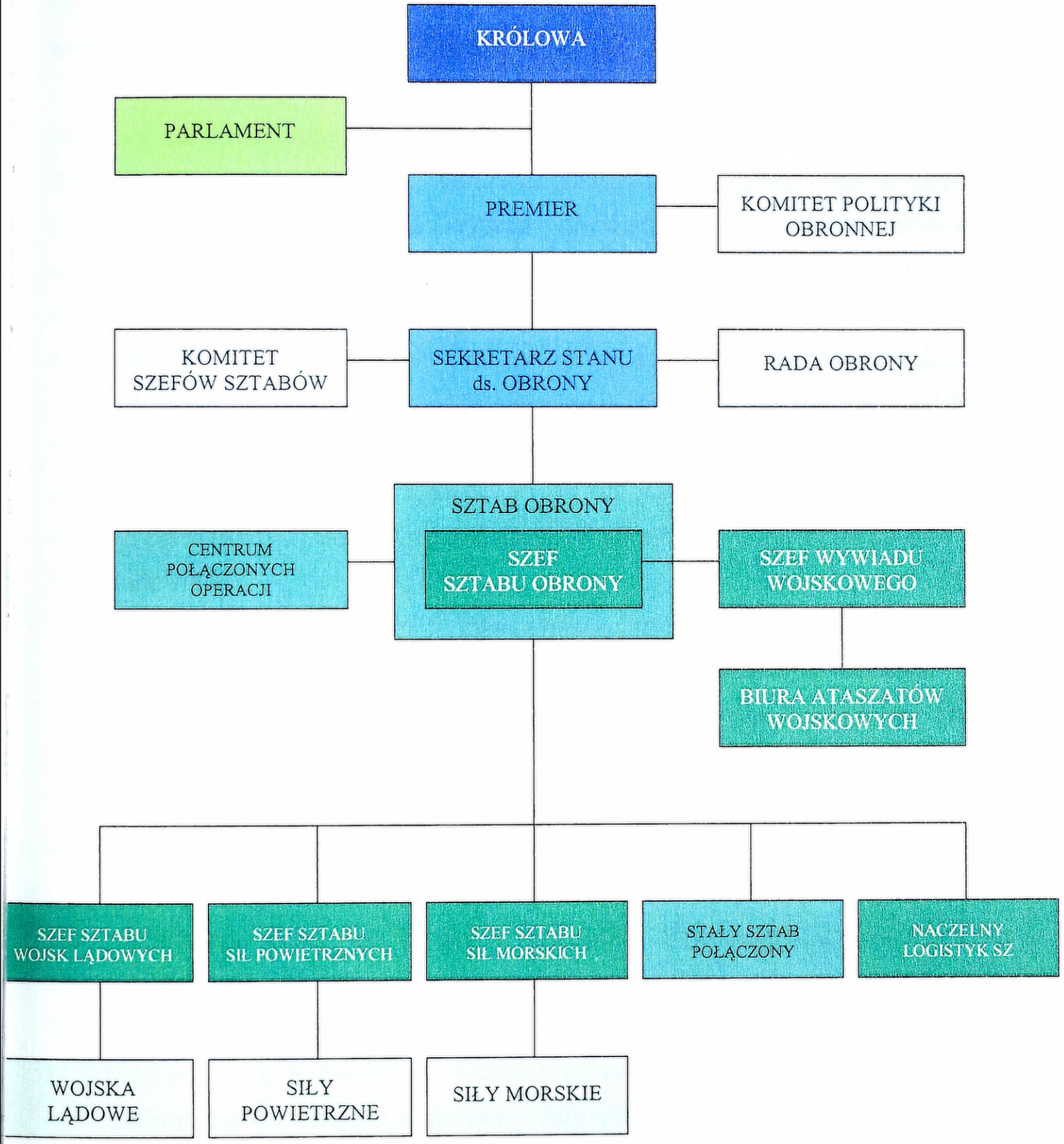
Władze wyższego szczebla przejmują kierowanie reagowaniem kryzysowym jeżeli:

- miało miejsce zdarzenie, które uczyniło władze lokalne niezdolnymi do kierowania;
- powstała sytuacja kryzysowa przekraczająca możliwości reagowania dostępne władzom lokalnym lub stanowym;
- sytuacja kryzysowa podlega jurysdykcji władz wyższego szczebla.

Odpowiedzialność, za kierowanie reagowaniem, dotyczy możliwie najniższego szczebla administracji, który zachowuje zdolność (możliwość) sprostania sytuacji kryzysowej. Jeżeli działania wyższych szczebli administracji są niezbędne, to odpowiedzialność przesuwa się na kolejne poziomy władzy od władz lokalnych do federalnych.

3.2.2. ZJEDNOCZONE KRÓLESTWO WIELKIEJ BRYTANII I PÓŁNOCNEJ IRLANDII

Zgodnie z ustawodawstwem brytyjskim głową państwa i jednocześnie naczelnym dowódcą sił zbrojnych jest król (królowa). Faktycznie całokształtem problematyki reagowania kryzysowego, w tym również obronnej, kieruje premier. Podobnie jak Prezydent USA, na mocy upoważnienia Kongresu, tak Premier WB ma prawo do użycia sił zbrojnych po uzyskaniu akceptacji Parlamentu. Może on, tak jak Prezydent USA, użyć sił zbrojnych mocą własnej decyzji w przypadku bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa państwa. W tym względzie Premier współpracuje z Komitetem Polityki Obronnej (rys. 3.10). Do zadań komitetu należą sprawy polityki wojskowej, w tym określanie głównych kierunków rozwoju i użycia sił zbrojnych. W skład komitetu wchodzą: Premier - jako przewodniczący, sekretarz, ministrowie: obrony, spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych, przemysłu i handlu. W pracach komitetu, w zależności od potrzeb, mogą uczestniczyć inni ministrowie



Rys. 3.10. Struktura organizacyjna władz naczelnych oraz sił zbrojnych Wielkiej Brytanii.

Źródło: Opracowanie własne.

oraz osobistości wojskowe. Wszystkie przedsięwzięcia w dziedzinie wojskowej Komitet Polityki Obronnej realizuje poprzez ministerstwo obrony, które odpowiedzialne jest za stan sił zbrojnych i przygotowanie obrony kraju, a w okresie wojny - za prowadzenie działań zbrojnych.

Na czele ministerstwa obrony stoi **Sekretarz Stanu ds. obrony**. Jego dwaj zastępcy to podsekretarze stanu ds. sił zbrojnych i ds. zakupów uzbrojenia. Sekretarz Stanu (osoba cywilna) kieruje działalnością podległego resortu, rozpatruje i zatwierdza kandydatów na wyższe dowódcze i kierownicze stanowiska w ministerstwie, odpowiada za stan sił zbrojnych i obronę kraju, a w czasie wojny – za prowadzenie działań operacyjnych. Ponadto, sporządza plany wydatków na kolejne lata budżetowe, opracowuje roczne sprawozdania dla Parlamentu (Izba Gmin – 651 członków, Izba Lordów – 177 członków), koordynuje instytucje naukowo – badawcze pracujące na rzecz wojska oraz sprawuje kontrolę nad działalnością uczelni wojskowych. Sekretarzowi Stanu ds. obrony podlegają także: szef Sztabu Obrony, parlamentarni Sekretarze Stanu ds. sił zbrojnych i ds. uzbrojenia oraz Stały Sekretarz Stanu.

Organami decyzyjnymi ministerstwa obrony są: Rada Obrony i Komitet Szefów Sztabów. Organem roboczym Komitetu Szefów Sztabów jest Sztab Obrony. Jest to operacyjny organ kierowania siłami zbrojnymi, podlegający szefowi Sztabu Obrony. Szef Sztabu Obrony jest głównodowodzącym siłami zbrojnymi, jednocześnie przełożonym szefów sztabów rodzajów sił zbrojnych, a także szefa wywiadu wojskowego.

Do podjęcia formalnej decyzji o zarządzeniu powszechnej mobilizacji i wypowiedzeniu wojny, po uzyskaniu akceptacji Parlamentu, upoważniony jest Gabinet Ministrów obradujący pod przewodnictwem Premiera (odpowiednik naszej Rady Ministrów). W podjęciu tej decyzji, która podlega zatwierdzeniu przez króla (królową), uczestniczą również członkowie wywiadu wojskowego.

Wyspecjalizowanym organem do spraw kierowania reagowaniem kryzysowym jest Centrum Połączonych Operacji funkcjonujące w Ministerstwie Obrony. Kieruje nim zastępca szefa Sztabu Obrony do spraw operacyjnych, ćwiczeń i logistyki. W Centrum Połączonych Operacji pracują eksperci poszczególnych rodzajów sił zbrojnych oraz eksperci cywilni ministerstwa obrony. W sferze zainteresowania centrum są głównie kryzysy polityczno-militarne. Głównym zadaniem Centrum Połączonych Operacji jest zbieranie i ocena informacji,

przygotowanie projektów decyzji szefa Sztabu Obrony, prowadzenie konsultacji na szczeblu ministerialnym i z wyższymi dowódcami NATO.

Brytyjskie procedury kierowania obronnością są ściśle powiązane z odpowiednimi procedurami Sojuszu Północnoatlantyckiego, który posiada rozwinięty formalny, elastyczny system konsultowania i podejmowania decyzji obronnych. W sytuacji kryzysowej planiści mają za zadanie rozważyć wszystkie możliwe do podjęcia decyzje, w tym m.in. dyplomatyczne, wojskowe i gospodarcze, prowadzące do jej rozwiązania. Departamenty rządowe przygotowują odpowiednie skoordynowane przedsięwzięcia, które mogą być wprowadzane do realizacji w poszczególnych fazach kryzysu międzynarodowego. Przeprowadzenie ich wymaga jednak akceptacji rządu, a w niektórych przypadkach parlamentu.

Funkcjonowanie systemu kierowania reagowaniem w sytuacjach kryzysowych jest weryfikowane podczas ćwiczeń sojuszniczych, które odbywają się regularnie w celu sprawdzenia i doskonalenia przyjętych sposobów działania. Udział w ćwiczeniach daje odpowiednie doświadczenia personelowi wojskowemu i cywilnemu.

W Wielkiej Brytanii za sytuację kryzysową uznaje się każde nieszczęśliwe zdarzenie (zagrażające i powstałe)**, które prowadzić może do dużej liczby ofiar** (zmarłych i rannych)**, zniszczenia własności** (nieruchomości)**, jak również środowiska, przy czym skala tego wydarzenia jest tak duża, że nie może być opanowane przez miejscowe służby ratownicze w ramach ich codziennej działalności**. Siły reagowania kryzysowego przygotowywane są do dużych kryzysów, w tym celu prowadzą prace planistyczne, zmierzające do skoordynowanego działania wszystkich dostępnych instytucji i organizacji.

Na szczeblu centralnym politykę w zakresie cywilnego reagowania kryzysowego kształtuje Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (Home Office), a w jego obrębie Departament Planowania na Wypadek Zagrożeń (Emergency Planning Division), który wspiera finansowo władze lokalne. Ministerstwo zajmuje się doskonaleniem prawa, wydawaniem poradników i innych dokumentów promujących i ułatwiających kierowanie reagowaniem kryzysowym. Agencje rządowe nadzorują i wspierają działalność służb ratowniczych. **W sytuacji kryzysowej zwoływane jest posiedzenie Gabinetu Ministrów**, w celu określenia potrzeb w zakresie reagowania państwa oraz wskazania ministra odpowiedzialnego za sprawność procesu.

W reagowaniu kryzysowym uczestniczą głównie:

- Urząd Gabinetu (Rady Ministrów) – odpowiada za koordynację polityki rządu;
- Urząd Spraw Zagranicznych i Wspólnoty Brytyjskiej – odpowiedzialny za kształtowanie polityki współpracy państwa z innymi państwami;
- Ministerstwo Obrony – odpowiada za dowodzenie siłami zbrojnymi oraz za politykę obronną.

W Wielkiej Brytanii wypracowano pewne podstawowe zasady, obowiązujące w trakcie kierowania reagowaniem kryzysowym. Należą do nich:

- kolektywna odpowiedzialność za powzięte decyzje;
- obrona powziętych decyzji przez cały rząd lub parlament (nawet przez tych, którzy głosowali odmiennie);
- kontrola polityczna, prowadzona ciągle i na wszystkich szczeblach;
- koordynacja stanowisk zajmowanych przez przedstawicieli państwa w różnych formach działań na forum międzynarodowym;
- elastyczność w reagowaniu na różnego typu sytuacje kryzysowe.

Reagowaniem kryzysowym, podobnie jak w USA, w każdym przypadku kieruje władza lokalna, jednakże – w przeciwieństwie do USA – musi ona uzyskać akceptację władz centralnych.

Władze lokalne pełnią główną rolę w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ludności w razie zaistnienia sytuacji kryzysowej. W tym celu współpracują ze służbami ratowniczymi, przedstawicielami różnych gałęzi przemysłu i handlu (będących potencjalnym źródłem zagrożeń, np. chemicznych), służbami komunalnymi oraz wolontariuszami. W wyniku tej współpracy konstruowany jest zintegrowany plan reagowania w sytuacjach kryzysowych. Podmioty tworzą własne plany, które muszą być uzgodnione z innymi organizacjami, np. przedstawicielami przemysłu, a także uwzględniać katastrofy, które obejmą obszar wykraczający poza granice własnego rejonu. Plany reagowania kryzysowego sporządzają także agencje ministerstw, służby komunalne, organizacje społeczne i związki wyznaniowe. Ich celem jest wspieranie władz lokalnych.

Kierowanie reagowaniem kryzysowym realizowane jest na trzech szczeblach:

1. Operacyjnym: na miejscu zdarzenia.
2. Taktycznym: w sytuacji wymagającej alokacji środków i uruchomienia zasobów dodatkowych - na tym szczeblu najczęściej kieruje miejscowy dowódca policji.

3. Strategicznym: stanowi punkt kontaktowy do łączności z wyższymi szczeblami kierowania reagowaniem kryzysowym - nie zawsze uruchamiany (głównie przy dużych kryzysach).

Zespół koordynacyjny na szczeblu strategicznym zajmuje się pozyskiwaniem pomocy od sąsiednich jednostek samorządowych, a także organizacją kontaktów z mediami. Na jego siedzibę wybiera się zwykle kwaterę główną policji.

Podstawową rolę w kierowaniu reagowaniem kryzysowym odgrywa władza lokalna, zaś gdy nie jest ona w stanie sprostać sytuacji kryzysowej, rolę wiodącą przejmują władze centralne. Jeżeli szczebel strategiczny nie zgłasza zapotrzebowania na wsparcie, rola rządu ogranicza się do desygnowania swoich doradców oraz informowania mediów o sytuacji z punktu widzenia władzy centralnej.

3.2.3. REPUBLIKA FRANCUSKA

Prezydent Francji jako głowa państwa, podobnie jak w USA, **odpowiedzialny jest za bezpieczeństwo i obronność kraju**. Jest on jednocześnie najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych i tylko on posiada uprawnienia do wydania rozkazu o użyciu broni jądrowej. Prezydent kieruje działalnością rządu, mianuje i odwołuje premiera, a na jego wniosek również ministrów.

Parlament Francji, podobnie jak w Wielkiej Brytanii, zatwierdza wypowiedzenie wojny, ratyfikuje traktaty pokojowe i wydaje zgodę na przedłużenie stanu wyjątkowego (na okres ponad 12 dni). W bieżącej działalności, rola Parlamentu ogranicza się do wydawania ustaw dotyczących elementów systemu reagowania kryzysowego, w tym ogólnej organizacji sił zbrojnych i budżetu wojskowego.

Wyspecjalizowanym organem kierowniczym i decyzyjnym w sprawach obronności państwa jest Rada Obrony (gdy obradom przewodniczy prezydent) lub Komitet Obrony (gdy obradom przewodniczy premier). W skład rady wchodzą: prezydent, premier; ministrowie: obrony, spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, gospodarki i finansów. W obradach uczestniczą również: Sekretarz Generalny Obrony Narodowej, Szef Sztabu Sił Zbrojnych, szefowie sztabów rodzajów sił zbrojnych, delegat generalny do spraw uzbrojenia, szef Sztabu Specjalnego oraz sekretarz generalny Urzędu Prezydenta. Na obrady mogą być również zapraszani inni ministrowie i wyżsi funkcjonariusze państwowi. Decyzje dotyczące użycia wojsk,

podejmuje Ścisły Komitet Obrony (rys. 3.11), wyłoniony z Komitetu Obrony, którego skład każdorazowo ustala prezydent (premier).

Premier odpowiada bezpośrednio przed prezydentem za stan obronności państwa, sprawuje kierownictwo ogólne i wojskowe. Jest uprawniony do wydawania wytycznych w zakresie reagowania kryzysowego, kontroli ich realizacji, a także koordynowania działalności wszystkich ministrów w powyższym zakresie oraz decydowania o obsadzie stanowisk cywilnych i wojskowych.

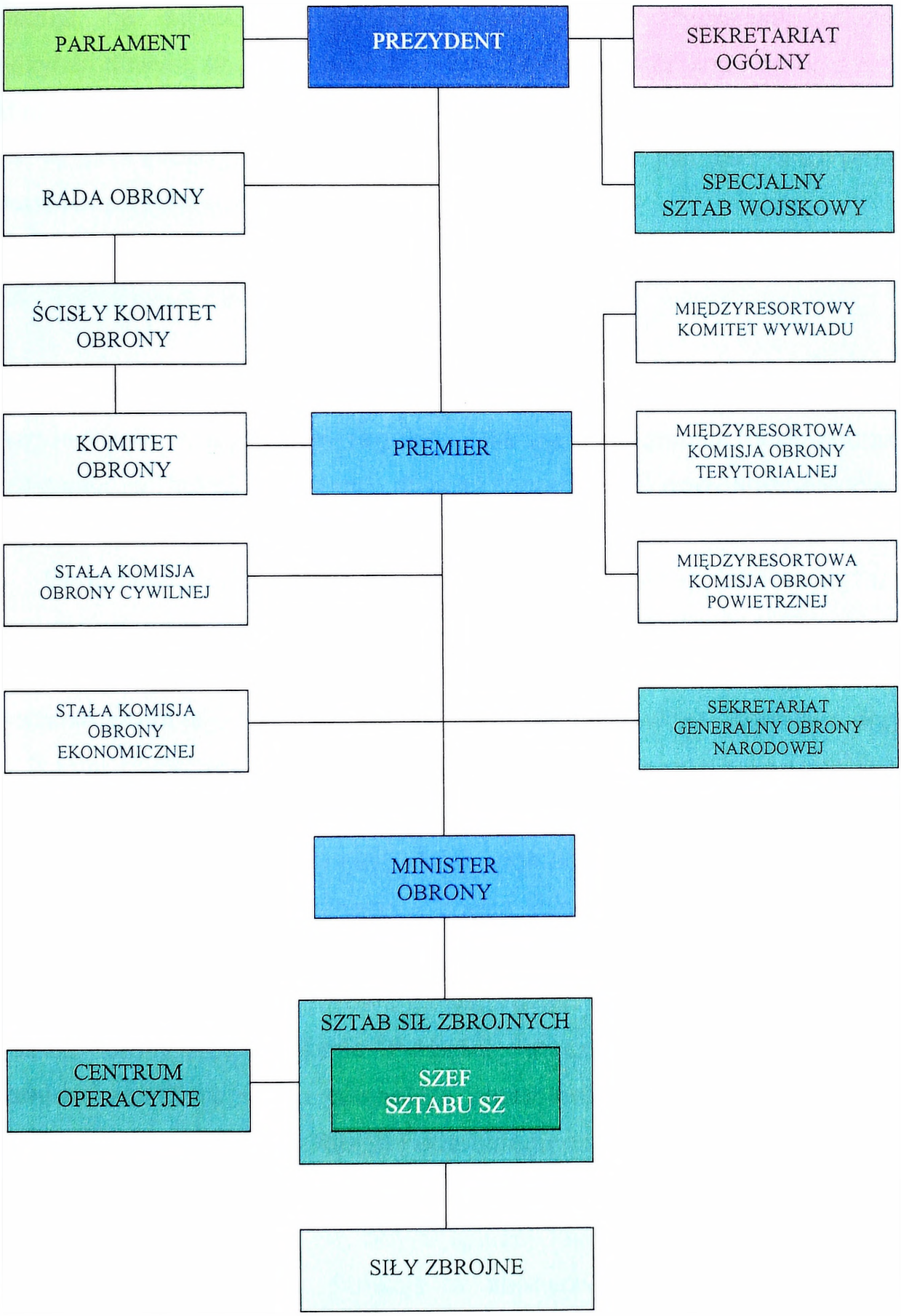
Minister Obrony jest odpowiedzialny jest za rozbudowę niezbędnej infrastruktury oraz uprawniony do przejęcia kierowania obroną państwa w przypadkach, które uniemożliwiłyby wykonywanie obowiązków przez Prezydenta, przewodniczącego senatu i premiera. Podlega mu szef Sztabu Sił Zbrojnych, który jest dowódcą sił zbrojnych i odpowiada za stan ich gotowości bojowej oraz doradza ministrowi w sprawach użycia sił zbrojnych.

Organami wykonawczymi Szefa Sztabu Sił Zbrojnych są Centrum Operacyjne i Sztab. Centrum Operacyjne realizuje przedsięwzięcia militarne podejmowane przez rząd w celu zapobieżenia lub likwidacji sytuacji kryzysowych, gromadzi i opracowuje informacje Szefowi Sztabu niezbędne do sprawowania funkcji doradczych, a także jest organem dowodzenia wojskami. Sztab jest organem planistycznym Szefa Sztabu Sił Zbrojnych. Do jego zadań należy: opracowanie planów użycia sił zbrojnych, organizowanie i prowadzenie szkolenia wszystkich rodzajów wojsk, uczestnictwo w pracach studyjnych dotyczących użycia wojsk.

We Francji system kierowania państwem na okres wojny, tak jak w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej i Wielkiej Brytanii nie ulega zmianie.

Reagowanie w sytuacjach kryzysowych opiera się na dwóch głównych zasadach: centralizacji i szybkości działania. Proces decyzyjny obejmuje koordynację działań w płaszczyźnie wojskowej, dyplomatycznej i cywilnej. W czasie kryzysu i wojny zapewniana jest ochrona ludności przed jakimikolwiek niebezpieczeństwami, które mogą jej zagrażać, zaś w czasie pokoju bezpieczeństwo ludziom i ich mieniu.

W celu wypełniania tej podwójnej roli reagowanie kryzysowe opiera się na komplementarnych i ściśle wzajemnie powiązanych działaniach: prewencji i działaniach ratowniczych. Z powodu różnego rodzaju zagrożeń, zadania prewencyjne należą do kompetencji wielu resortów, np. za reagowanie w przypadku katastrof naturalnych lub klęsk żywiołowych odpowiada Ministerstwo Spraw



Rys. 3.11. Struktura organizacyjna władz naczelnych oraz sił zbrojnych Francji.

Źródło: Opracowanie własne.

Wewnętrznych. Jeśli sygnały i informacje z różnych źródeł instytucjonalnych wskazują na symptomy pojawienia się sytuacji kryzysowej o znaczeniu międzynarodowym, to uruchomiona zostaje Międzyministerialna Komórka Kryzysowa w Ministerstwie Spraw Zagranicznych.

Analiza sytuacji i zmieniających się uwarunkowań jest we Francji prowadzona na każdym szczeblu administracji publicznej.

3.2.4. REPUBLIKA FEDERALNA NIEMIEC

W Republice Federalnej Niemiec sprawy związane z obronnością i reagowaniem kryzysowym reguluje Ustawa Zasadnicza (odpowiednik naszej Konstytucji), w której określono również organizację oraz kompetencje władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Parlament Federalny (Bundestag – 669 członków), jako najwyższy organ ustawodawczy, podejmuje, w porozumieniu z Radą Federalną (Bundesrat – 69 członków) i na wniosek Rządu Federalnego, decyzje o wprowadzeniu stanu zagrożenia lub obrony. Wszelkie uprawnienia ustawodawcze i kontrolne przysługują obu izbom parlamentu niemieckiego. Organem parlamentu wyspecjalizowanym w sprawach obronności jest Komisja Obrony. Natomiast do sprawowania kontroli nad siłami zbrojnymi powoływany jest organ pomocniczy parlamentu - Pełnomocnik Wojskowy Parlamentu Federalnego. Z chwilą ogłoszenia stanu zagrożenia lub stanu obrony na bazie parlamentu federalnego tworzy się Komisję Wspólną. Konstytucja RFN określa, że **struktura kierowania państwem w okresie zagrożenia** (napięcia) lub stanu obrony **ulega zmianie w części dotyczącej organu ustawodawczego, natomiast struktura rządu pozostaje niezmieniona**. Bundestag w uzgodnieniu z Bundesratem i na wniosek Rządu Federalnego podejmuje decyzję o wprowadzeniu stanu zagrożenia lub obrony.

Od państwa wymaga się, aby w sytuacji kryzysowej było zdolne do niesienia pomocy swoim obywatelom. Funkcja ta, sprawowana przez rząd, służy ochronie podstaw egzystencji ludności. Obejmuje ona prewencję, opanowywanie sytuacji kryzysowych i likwidację ich skutków.

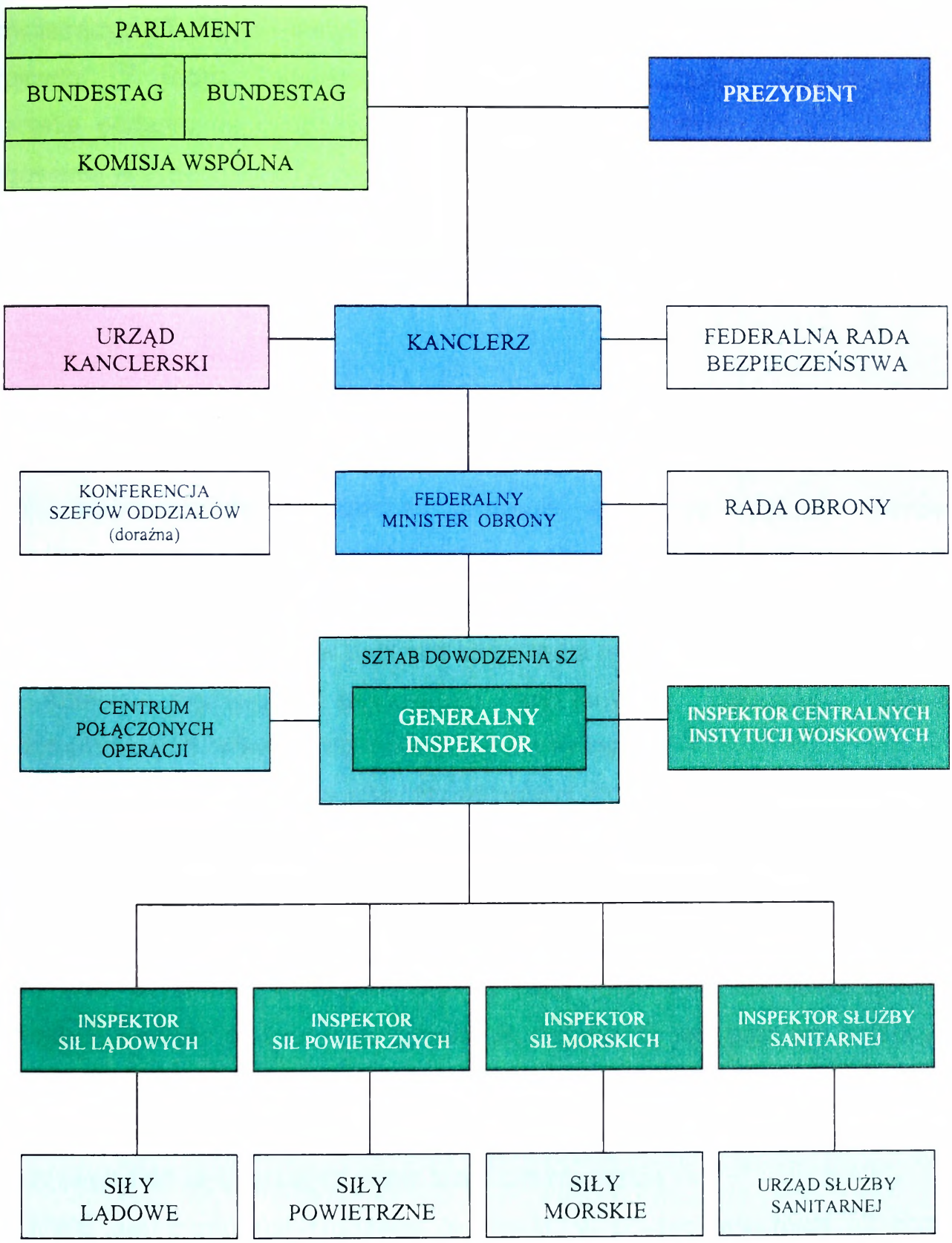
Formalnie głową państwa, na wzór amerykański i francuski, jest Prezydent Federalny, jednak faktycznie pełni on wyłącznie funkcje honorowe i reprezentacyjne, podobnie do brytyjskiej królowej. **Władzę wykonawczą w Republice Federalnej**

Niemiec, podobnie jak w Wielkiej Brytanii, **sprawuje Rząd Federalny, na czele którego stoi Kanclerz Federalny.** Kanclerz wytycza kierunek polityki rządu, w tym również polityki obronnej, za co ponosi odpowiedzialność przed parlamentem. Określa głównie kierunki polityki państwa, w tym założenia i cele polityki w zakresie reagowania kryzysowego. W okresie wojny jest Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych. Jego organem wykonawczym jest Urząd Kanclerski (rys. 3.12), a pomocy udziela mu Federalna Rada Bezpieczeństwa, która jest wyspecjalizowanym organem w sprawach obronności. W skład rady obradującej pod przewodnictwem kanclerza wchodzą - ministrowie: obrony, spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych, gospodarki i finansów oraz Generalny Inspektor Bundeswehry. Rada dokonuje analizy i oceny węzłowych problemów dotyczących sił zbrojnych, przygotowań obronnych państwa, wypracowuje koncepcje i projekty decyzji, które zatwierdzane są przez rząd lub kanclerza.

Urząd Kanclerski jest sztabem roboczym Kanclerza i spełnia zasadniczą rolę w działalności koncepcyjnej rządu. **W okresie zagrożenia w Urzędzie Kanclerskim tworzy się sztab kryzysowy, odpowiedzialny za koordynację działań** związanych z likwidacją następstw sytuacji kryzysowych oraz współdziałanie z siłami zbrojnymi. W skład sztabu wchodzą: ministrowie - spraw wewnętrznych, obrony, spraw zagranicznych, komunikacji, łączności, kierownik urzędu prasy i informacji i inni, w zależności od potrzeb.

Sztaby kryzysowe o podobnej strukturze i zadaniach są powoływane również przy rządach krajów związkowych. Kraje wchodzące w skład RFN, podobnie jak stany w USA, posiadają dużą autonomię m.in. własne rządy i parlamenty, jednakże sprawy dotyczące polityki zagranicznej i obrony, a w tym reagowania na problemy globalne oraz zewnętrzne zagrożenia bezpieczeństwa państwa, są w gestii tylko władz centralnych.

W ustawodawstwie niemieckim wyróżnia się nadzwyczajne zagrożenia wewnętrzne, do których zalicza się zagrożenie ustroju konstytucyjnego, zagrożenie bezpieczeństwa i porządku publicznego, klęski żywiołowe, nieszczęśliwe wypadki o znamionach klęski żywiołowej itp. Według Ustawy Zasadniczej RFN likwidacja skutków wymienionych zagrożeń należy do obowiązków rządów krajów związkowych. Przy rządach tych krajów może być powoływany sztab kryzysowy, do zadań którego należy kierowanie likwidacją sytuacji kryzysowych. W wypadku,



Rys. 3.12. Struktura organizacyjna władz naczelnych oraz sił zbrojnych RFN.

Źródło: Opracowanie własne.

gdy możliwości kraju związkowego są niewystarczające rząd tego kraju "... może zażądać pomocy sił policyjnych innych krajów związkowych, sił i urządzeń administracyjnych innych instytucji, jak również Federalnej Straży Granicznej i sił zbrojnych".[132)] Rząd Federalny uprawniony jest wydawać rządom krajowym polecenia oddania do dyspozycji innych krajów sił niezbędnych do skutecznego reagowania w sytuacjach kryzysowych.

*

* *

W wyniku przeprowadzonych badań potwierdziła się przyjęta hipoteza, że **nie wypracowano dotychczas jednego, spójnego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym ani wśród organizacji międzynarodowych, ani ich krajów członkowskich** – nie ma dwóch państw, które miałyby analogiczne lub bardzo zbliżone rozwiązania w zakresie kierowania reagowaniem kryzysowym.

Analiza możliwości reagowania kryzysowego wybranych organizacji międzynarodowych prowadzi do następujących wniosków:

1. **ONZ** dąży do zwiększenia swej skuteczności działania oraz rozważa możliwość zmiany składu i procedur pracy swych organów. W związku z kontrowersjami między euroatlantyckimi członkami Rady Bezpieczeństwa podejmowanie przez nią decyzji wypracowywanych w drodze consensusu między stałymi członkami RB oraz uzyskania większości głosów całej Rady staje się coraz trudniejsze. Nierozwiązanym od momentu powstania organizacji jest problem ustanowienia, pozostających w jej dyspozycji, stałych sił zbrojnych. Dotychczas ONZ do prowadzenia operacji pokojowych wykorzystuje narodowe kontyngenty oddawane do jej dyspozycji przez kraje członkowskie.
2. **OBWE** nie dysponuje środkami przymusu w postaci własnych sił zbrojnych lub np. sankcji ekonomicznych. Pomimo podejmowanych wysiłków Organizacja nie stwarza pełnych gwarancji bezpieczeństwa dla wszystkich jej członków. Konflikty m.in. w regionie kaukaskim lub na Bałkanach dowodzą, że OBWE nie jest w stanie sama ich rozwiązać i musi współpracować z innymi organizacjami.

[132)] Art. 35, ust. 2 Ustawy Zasadniczej RFN, przypis własny.

Mała skuteczność OBWE wynika m.in. stąd, że państwa mają różne koncepcje bezpieczeństwa europejskiego. Duża liczba państw uczestniczących sprawia, że proces podejmowania decyzji jest czasochłonny i bardzo trudno jest osiągnąć consensus.

3. **NATO** w ostatnich latach przechodzi głęboką ewolucję. Koncepcja bezpieczeństwa Sojuszu została dostosowana do nowych wyzwań i zagrożeń, trwa reorganizacja Zintegrowanej Struktury Dowodzenia. Tworzone są Połączone Siły Wielonarodowe do Zadań Specjalnych (CJTF) mające służyć do prowadzenia operacji z zakresu zbiorowej obrony i rozwiązywania kryzysów. Po włączeniu w swe struktury państw Europy Środkowej i Wschodniej NATO wysunęło się na czołową instytucję kształtującego się nowego systemu bezpieczeństwa europejskiego.
4. Budowanie mechanizmu bezpieczeństwa **UE** ma na celu realizację koncepcji Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony (ESDI). UE zmierza do zbudowania autonomicznego systemu obronnego i bezpieczeństwa, który będzie równocześnie europejskim filarem NATO. UE odgrywa ważną rolę w stabilizowaniu sytuacji międzynarodowej za pomocą: dyplomacji prewencyjnej, akcji rozjemczych i mediacyjnych oraz operacji pokojowych.

Obserwując transformację NATO oraz adaptację do nowych warunków bezpieczeństwa można dostrzec, że zmienił się jego charakter, z sojuszu stricte wojskowego na instytucję bezpieczeństwa świadczącą usługi w zakresie reagowania kryzysowego na rzecz ONZ i OBWE. Jednocześnie stwierdza się, że dotychczasowy rozwój zachodnioeuropejskich struktur bezpieczeństwa w niewystarczającym stopniu uwzględnia realizację zadań ogólnoeuropejskich. Stąd **długo jeszcze w europejskich mechanizmach bezpieczeństwa będzie miejsce dla NATO i OBWE**.

W poszczególnych krajach w czasie kryzysu struktury pokojowe praktycznie nie ulegają jakimkolwiek przekształceniom. Narodowe systemy kierowania reagowaniem kryzysowym funkcjonują w oparciu o odmienne dla każdego kraju regulacje prawne (ustawy zasadnicze i szczegółowe) oraz wspólne dla wszystkich członków NATO ustalenia zawarte w Traktacie Waszyngtońskim, doktrynie sojuszu i innych dokumentach normatywno-standaryzacyjnych.

Pierwsza płaszczyzna dotyczy działań koalicyjnych w ramach sojuszu i obejmuje wielonarodowe dowództwa NATO (naczelne, regionalne, podregionalne,

zadaniowe) oraz podporządkowane im organy dowodzenia siłami zbrojnymi poszczególnych państw. W strukturach sojuszniczych (dowództwach i sztabach) dąży się do dalekiej unifikacji zarówno strukturalno-organizacyjnej, kompetencyjno-funkcjonalnej jak również standaryzacji procesów i procedur dowodzenia.

Druga płaszczyzna dotyczy narodowych systemów kierowania reagowaniem kryzysowym (w tym kierowania obronnością i dowodzenia siłami zbrojnymi) na obszarze danego państwa i obejmuje cały potencjał obronny do czasu wydzielenia, zgodnie z zobowiązaniami, jego części do składu sił sojuszniczych, a następnie jego pozostałości.

Systemy kierowania reagowaniem kryzysowym w poszczególnych państwach różnią się, zwłaszcza w zakresie roli i kompetencji naczelnych organów państwa w okresie kryzysu. **Każde państwo w ramach bezpieczeństwa narodowego rozwiązuje problem kierowania reagowaniem kryzysowym według własnych, specyficznych uwarunkowań**, biorąc m.in. pod uwagę:

- położenie geopolityczne;
- stosunki bilateralne z państwami sąsiadującymi;
- uwarunkowania historyczne;
- powiązania koalicyjne;
- stan ekonomiczny, społeczny, militarny, w tym możliwości obronne państwa.

Analiza systemów kierowania reagowaniem kryzysowym w wybranych krajach pozwala wnioskować, że są one tworzone na bazie systemów kierowania bezpieczeństwem państwa i wkomponowane w codzienną działalność organów państwowych. Struktura prawna tych systemów składa się z trzech zasadniczych grup aktów prawnych, uporządkowanych w sposób hierarchiczny:

1. Ustaw określających ustrój państwa oraz aktów prawnych tworzących system administracji i określających jej podstawowe zadania.
2. Ustaw ukierunkowanych na przeciwdziałanie nadzwyczajnym zagrożeniom.
3. Aktów wykonawczych do ww. ustaw.

Odstąpienie od pełnej unifikacji narodowych systemów kierowania reagowaniem kryzysowym rekompensuje się dążeniem do zbieżności funkcjonalnej, która ma zapewnić niezakłócone współdziałanie w ramach NATO i Unii Europejskiej.

4. DIAGNOZA SYSTEMU KIEROWANIA REAGOWANIEM KRYZYSOWYM W POLSCE

Głębokie przemiany ustrojowe zachodzące w naszym kraju powodują wzrost obiektywnego bezpieczeństwa państwa, a jednocześnie subiektywne poczucie obniżenia bezpieczeństwa obywateli, co wynika z narastania poczucia braku stabilizacji oraz pojawienia się nowych źródeł zagrożeń i napięć.

Bezpieczeństwo jest definiowane na wiele sposobów. Najbardziej wyczerpująca wydaje się następująca definicja: **bezpieczeństwo to stan, który daje poczucie pewności i gwarancje jego zachowania oraz szansę na doskonalenie; jedna z podstawowych potrzeb człowieka, odznaczająca się brakiem ryzyka utraty czegoś, co człowiek szczególnie ceni, np. zdrowia, pracy, szacunku, uczuć, dóbr materialnych**.[133)] Wyróżnia się m.in. bezpieczeństwo globalne, regionalne, narodowe, bezpieczeństwo militarne, polityczne, społeczne, bezpieczeństwo fizyczne, psychiczne, socjalne oraz bezpieczeństwo strukturalne i personalne.

Jak z powyższego wynika, bezpieczeństwo opiera się na dostrzeganiu całego spektrum zjawisk daleko wykraczających poza sferę zagrożeń militarnych. Na szczeblu państwa istotne dla tego kontekstu są: **bezpieczeństwo państwa** oraz **bezpieczeństwo narodowe**. W literaturze dotyczącej tematu bezpieczeństwa dostrzec można zbieżność obu definicji: **stan uzyskany w wyniku odpowiednio zorganizowanej obrony i ochrony przed możliwymi zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi, wyrażony stosunkiem potencjału obronnego do skali zagrożeń**.[134)]

Zagrożenia mogące stanowić źródło potencjalnych kryzysów omówione zostały w rozdziale 2. Obecnie dokonana zostanie analiza potencjału, jaki Rzeczypospolita Polska może przeciwstawić powyższym zagrożeniom oraz diagnoza funkcjonującego w naszym kraju systemu kierowania reagowaniem kryzysowym.

W celu przeprowadzenia powyższych badań sformułowano problemy badawcze w postaci pytań:

---

133) Por. Praca zbiorowa pod red. J. Pawłowskiego, *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2002, s. 13.

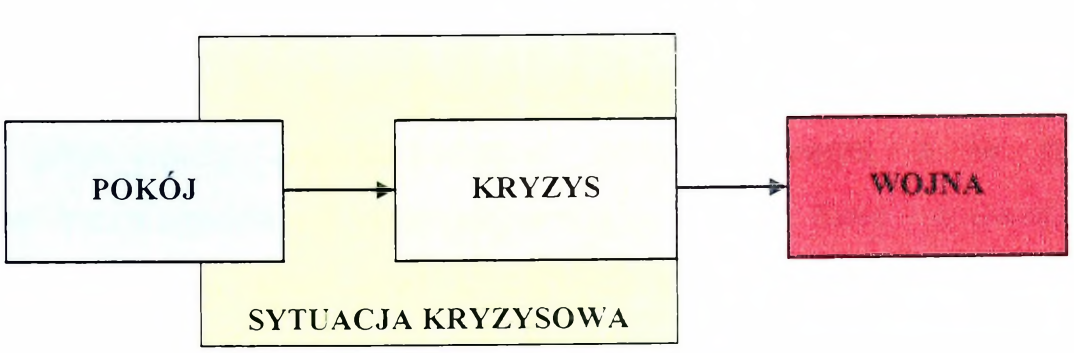
134) Por. Tamże, s. 16 (bezpieczeństwo narodowe) oraz w pracy zbiorowej pod red. B. Balcerowicza, *Słownik podstawowych terminów dotyczących bezpieczeństwa państwa*, AON, Warszawa 1994, s. 6 (bezpieczeństwo państwa).

1. **Czy istnieją w Polsce siły i środki zdolne przeciwstawić się aktualnym i potencjalnym zagrożeniom bezpieczeństwa państwa?**
2. **Jakie podsystemy można wyróżnić w systemie reagowania kryzysowego?**
3. **Jakie relacje zachodzą między podsystemami oraz systemem i otoczeniem?**
4. **Jakie doświadczenia wynikają z dotychczasowej działalności i ćwiczeń podsystemu kierowania reagowaniem kryzysowym?**

4.1. SYSTEM REAGOWANIA KRYZYSOWEGO PAŃSTWA

4.1.1. ELEMENTY SYSTEMU REAGOWANIA KRYZYSOWEGO

Wyróżnia się trzy okresy funkcjonowania państwa: pokój, kryzys i wojnę (rys. 4.1). Wyodrębnienie okresu kryzysu pozwala na precyzyjne określenie zadań podsystemu kierowania reagowaniem kryzysowym i trybu jego funkcjonowania.[135)]



Rys. 4.1. Sytuacja kryzysowa na tle okresów funkcjonowania państwa.

Źródło: R. Wróblewski: Zarys teorii kryzysu, zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami, AON, Warszawa 1996, s. 10.

Czasy wojen prowadzonych przez wielkie, wyniszczające się nawzajem armie – wojen niosących zniszczenie na masową skalę – zdają się przemijać. Wielokrotnie można już było zaobserwować konflikty zbrojne będące zwiastunem wojen nowej epoki (XXI wieku): tzw. wojnę w Zatoce (1991), operację Wspólna Siła (Allied Force) w Jugosławi (1999), operację Trwała Wolność (Enduring Freedom) w Afganistanie (od 2002) i operację Iracka Wolność (Iraqi Freedom) w Iraku (od 2003).

[135)] Struktura systemu kierowania państwem w czasie wojny, w większości państw NATO, nie różni się zasadniczo od struktur okresu pokojowego, natomiast występują różnice w kompetencjach organów kierowania.

Dwie ostatnie operacje prowadzone są w ramach kampanii antyterrorystycznej (pod przewodnictwem Stanów Zjednoczonych) po zamachach z 11 września 2001 r.

O wojnie można mówić, gdy przemoc zbrojna staje się główną metodą polityki, a siły zbrojne rozstrzygającym jej instrumentem.[136] **Coraz częściej w teorii i praktyce strategii stosuje się pojęcie reagowanie kryzysowe**. W kryzysie siły zbrojne jedynie asystują działaniom prowadzonym na niwie polityki, nie rozstrzygają zaś o osiągnięciu politycznych celów.

Ciężar obrony kraju przed możliwymi niebezpieczeństwami spoczywa obecnie na polityce zagranicznej. Im mocniejsze będą nasze związki z sąsiadami, tym większe będzie nasze bezpieczeństwo oraz więcej będziemy mieli czasu do odparcia ewentualnych niebezpieczeństw.

W dzisiejszych czasach nie można postawić znaku równości między bezpieczeństwem a obronnością. Kraje bogate wywierają nacisk na mniejszych i słabszych partnerów, np. poprzez przemoc finansową i gospodarczą. Tymi metodami można sparaliżować prawie każde państwo, zwłaszcza jeżeli jest ono słabe. Za pomocą informatycznych cyberwojen można sparaliżować cały wewnętrzny system komputerowy w państwie. **Planowanie naszego bezpieczeństwa to obecnie planowanie bezpieczeństwa gospodarczego, a w tym przede wszystkim bezpieczeństwa energetycznego**. Należy mieć na uwadze, jakie są i jakie będą skutki społeczne i polityczne niezapewnienia bezpieczeństwa gospodarczego w bliższej i dalszej przyszłości.

Reagowanie kryzysowe państwa obejmuje działania podejmowane przez organa administracji publicznej i struktury państwa w odpowiedzi na wszelkiego typu kryzysy. Reagowanie powyższe możliwe jest wyłącznie w granicach prawa. Rolą organów kierowniczych w państwie jest wypracowanie i dążenie do wdrożenia jasnych, prostych, społecznie akceptowanych i skutecznych reguł prawa[137], ich propagacja, popularyzacja i bieżące dostosowywanie do realnych oraz możliwych do przewidzenia warunków funkcjonowania państwa i zapewnienia bytu jego obywateli.

---

136) Definicji wojny jest wiele. W ujęciu Clausewitzowskim wojna jest czynem politycznym, dalszym ciągiem stosunków politycznych, wyrażających się w akcie przemocy, mającym na celu zmuszenie przeciwnika do spełnienia swojej woli. Według Wrighta jest ona stanem prawnym pozwalającym wrogim grupom rozwiązywać konflikt przy użyciu siły zbrojnej.

137) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietna 1997 r.* (Dz. U. Nr 78, poz. 483), Art. 7: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa".

Wśród zadań stojących przed systemem **reagowania kryzysowego** można wyróżnić:

- monitorowanie i szacowanie prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożeń;
- rozpoznawanie źródeł sytuacji kryzysowej;
- prognozowanie rozwoju sytuacji kryzysowej;
- określenie typu i skali kryzysu;
- definiowanie, odpowiednio do sytuacji, niezbędnych do użycia sił i środków;
- przygotowanie wariantów ich użycia;
- przygotowywanie i dystrybucja odpowiednich dokumentów;
- koordynacja działań;
- realizacja zadań i kontrola ich wykonania;
- organizacja ćwiczeń w symulowanych sytuacjach.

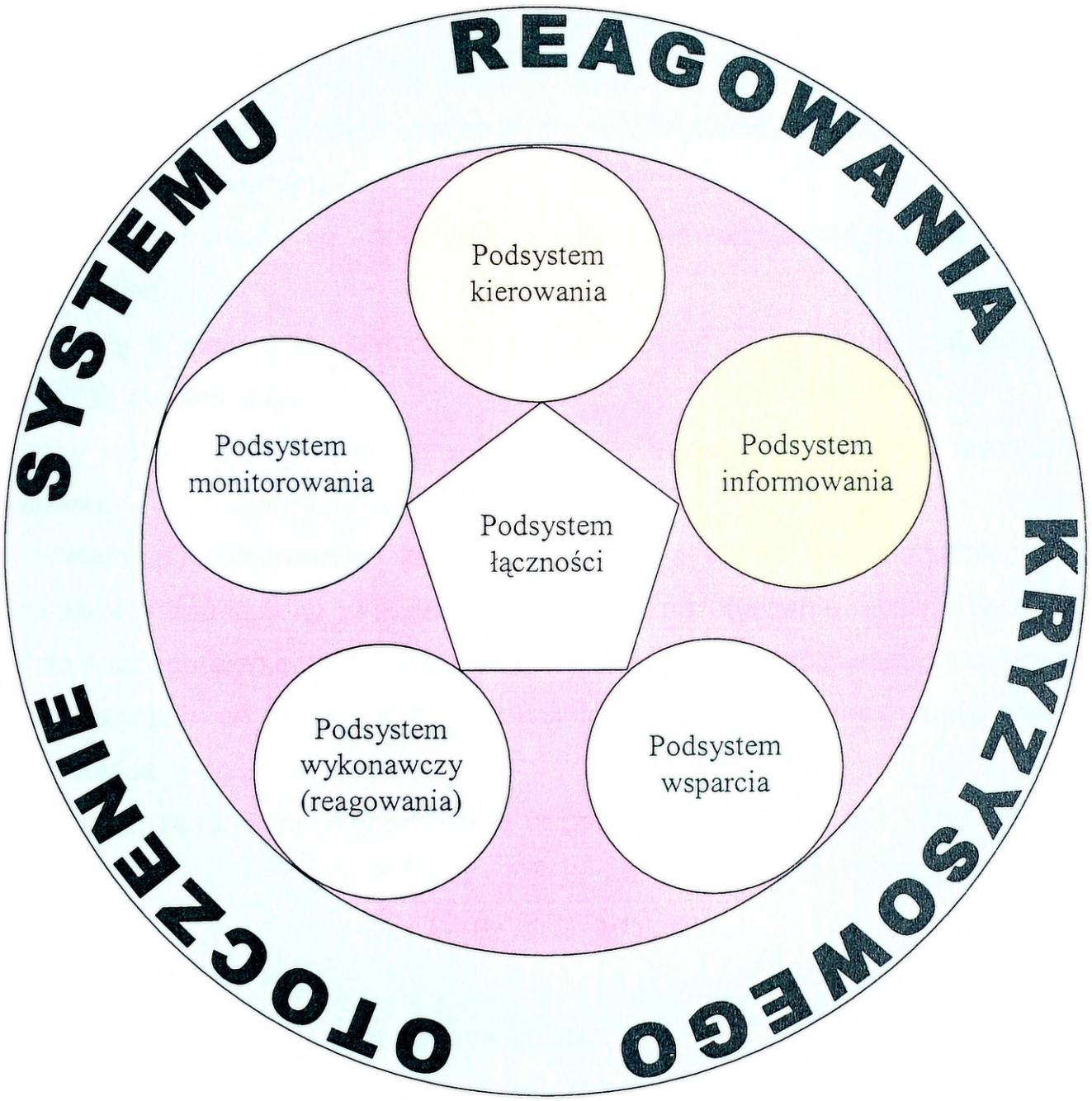
System reagowania kryzysowego państwa stanowią wszystkie siły i środki przeznaczone do realizacji zadań związanych z zapewnieniem suwerenności, niepodległości i integralności terytorialnej, wolności, praw i bezpieczeństwa obywateli, ochrony dziedzictwa narodowego i środowiska naturalnego dla obecnego i przyszłych pokoleń[138)], odpowiednio do nich zorganizowane, przygotowane i utrzymywane.

System reagowania kryzysowego państwa obejmuje instytucje rządowe i samorządowe, jak również organizacje społeczne i przedsiębiorców. W czasie kryzysu nieocenione jest spokojne, przemyślane i właściwie kierowane postępowanie społeczności lokalnych, a czasami pojedynczych ludzi. Niezbędne do tego są odpowiednie procedury i struktury organów kierowania reagowaniem kryzysowym.

W wyniku przeprowadzonych badań zostały zidentyfikowane **elementy systemu reagowania kryzysowego państwa**. Obejmuje on podsystemy (rys. 4.2):

- kierowania;
- monitorowania, wykrywania i alarmowania;
- wykonawczy (reagowania w miejscu objętym kryzysem);
- wsparcia;
- informowania społeczeństwa;
- łączności.

[138)] Por. Tamże, Art. 5.



Rys. 4.2. Elementy systemu reagowania kryzysowego.

Źródło: Opracowanie własne.

Należy wyraźnie rozgraniczyć pojęcie „podsystem" od pojęcia „składnik". Podsystem to jednostka realizująca odrębny proces, natomiast składnik to jednostka mająca odrębną strukturę.[139] Jeden proces może być realizowany przez kilka (dwa lub więcej składników).

W wyniku zastosowania podejścia systemowego można stwierdzić, że system reagowania kryzysowego:

- znajduje się w stanie stałego wzajemnego oddziaływania ze swoim otoczeniem – jest systemem otwartym,
- pełni wiele funkcji, co powoduje wielorakość wzajemnego oddziaływania z otoczeniem,
- składa się z wielu podsystemów (rys. 4.3) wzajemnie na siebie oddziałujących w sposób dynamiczny,
- zmiany jednego podsystemu wywołują zmiany innych podsystemów oraz całego systemu.

Traktując reagowanie kryzysowe jako system, po ustaleniu wejść (sił, środków, informacji itp.) i wyjść (oddziaływań na otoczenie) można wyznaczyć przejścia każdego elementu od wejścia do wyjścia, określić możliwość występowania zakłóceń, sposób ich wykrywania oraz regulatory przekształcające drogi przejścia dostosowujące je do założonych.

System reagowania kryzysowego może więc zostać opisany w następujący sposób:

$$S = F_I (E, W, Z, X, Y, R)$$

gdzie:

$E = \{E_i\}$ (przy i = 1, ..., o) – zbiór podsystemów,

$W = \{W_i\}$ (przy j = 1, ..., p) – zbiór relacji wewnątrz systemu,

$Z = \{Z_i\}$ (przy i = 1, ..., q) – zbiór relacji systemu z otoczeniem,

$X = \{X_i\}$ (przy i = 1, ..., s) – zbiór wielkości wejściowych,

$Y = \{Y_i\}$ (przy i = 1, ..., t) – zbiór wielkości wyjściowych,

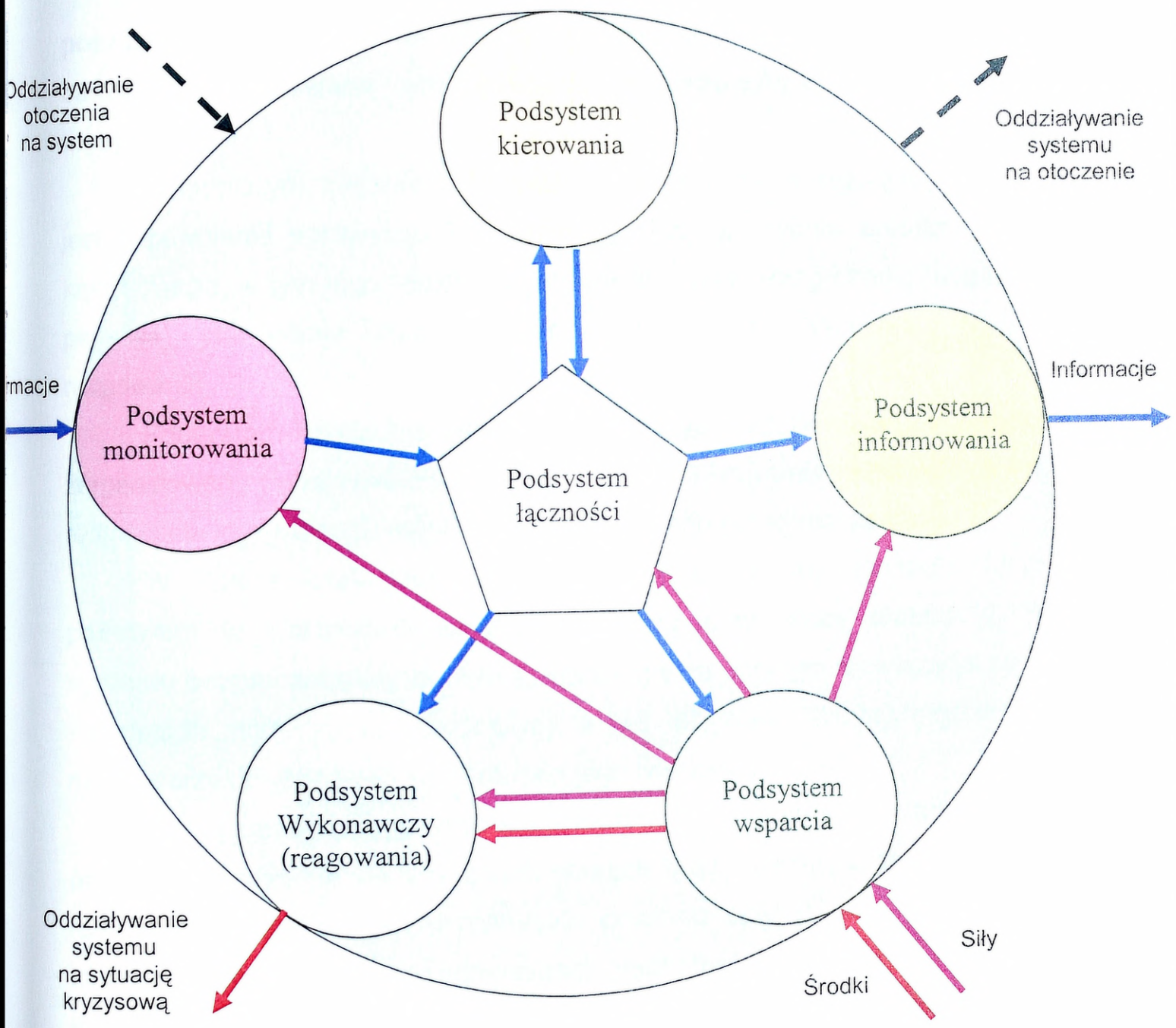
$R = \{R_i\}$ (przy i = 1, ..., u) – zbiór warunków ograniczających,

F – funkcja opisująca system za pomocą jego obiektów (elementów, relacji i ograniczeń),

I – zbiór indeksów.

---

[139] Por. J. Trzcienicki, *Projektowanie systemów zarządzania*, PWN, Warszawa 1980, s. 12.



Rys. 4.3. Przykładowe przebiegi organizacyjne (procesy) w systemie reagowania kryzysowego.

Źródło: Opracowanie własne.

4.1.2. PODSYSTEM KIEROWANIA

Podsystem kierowania jest integralną częścią systemu reagowania kryzysowego. Dla celów badawczych został on wyodrębniony z systemu (rys. 4.4).

Rola podsystemu kierowania jest szczególna, gdyż polega na sprzężeniu poszczególnych elementów i ogniw systemu w jedną sprawnie funkcjonującą całość ukierunkowaną na realizację poszczególnych zadań reagowania kryzysowego.

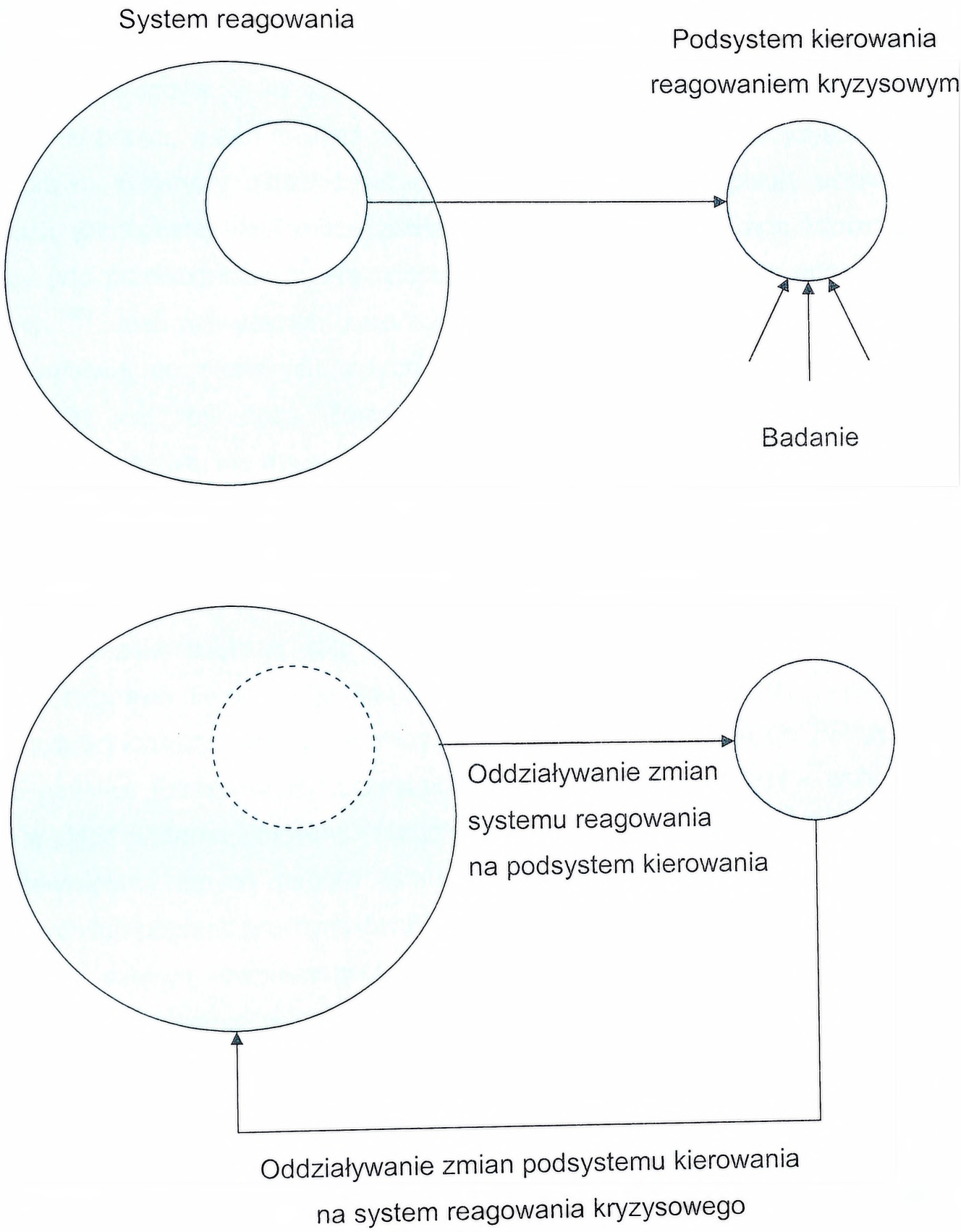
Zasadniczym zadaniem podsystemu kierowania reagowaniem kryzysowym jest zapewnienie sprawnego i skutecznego funkcjonowania systemu reagowania kryzysowego, w tym jego rozwijania w okresie kryzysu (zagrożenia bezpieczeństwa państwa), planowania użycia w całości lub części i kierowanie nim w fazie reagowania.

Podsystem kierowania reagowaniem kryzysowym powinien być odpowiednio zorganizowany i obejmować wszystkie szczeble kierowania państwem, aby system reagowania kryzysowego mógł realizować stawiane przed nim zadania.

W Polsce brak jest sprawnie funkcjonującego systemu kierowania państwem w warunkach kryzysu, co jest największą słabością naszego systemu bezpieczeństwa państwa. Konieczne są przy tym rozwiązania systemowe - podejście strategiczne (całościowe), a nie taktyczne (fragmentaryczne) mające miejsce przy dotychczasowych próbach jego tworzenia.

Jedną z zasad reagowania kryzysowego jest **zasada niezmienności struktur organów kierowania** we wszystkich stanach bezpieczeństwa państwa. Kierowanie reagowaniem kryzysowym w państwie powinno opierać się więc na tej samej strukturze organów władzy administracji publicznej, co w okresie pokoju. Ma to istotne znaczenie w utrzymaniu ciągłości i płynności kierowania. Zmieniać się jedynie mogą kompetencje i zadania tych organów.

Jednoosobowe sprawowanie kierownictwa, jak i **podejmowania decyzji oraz ponoszenia za nie odpowiedzialności** jest równie ważne we wszystkich fazach bezpieczeństwa państwa, zwłaszcza wówczas, gdy potrzebne jest zachowanie tajemnicy i skrócenie czasu podejmowania decyzji. Organa kolegialne w podejmowaniu decyzji spełniają jedynie rolę doradczą.



Rys. 4.4. Schemat funkcjonalny systemu reagowania kryzysowego.

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie: J. Trzcienicki, Projektowanie systemów zarządzania, PWN, Warszawa 1980, s. 13.

Zgodnie z Konstytucją RP na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium stoi **Prezydent RP**. Reprezentuje on państwo w stosunkach zewnętrznych, ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe – o czym powiadamia Sejm i Senat. Uczestniczy w ustanawianiu prawa, w tym również prawa w dziedzinie reagowania kryzysowego (posiada prawo inicjatywy ustawodawczej, prawo weta oraz podpisuje ustawy). W sprawach szczególnej wagi może zwołać **Radę Gabinetową** (Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem Prezydenta RP), która nie ma jednak uprawnień decyzyjnych.[140] Jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych RP. W Polsce, w przeciwieństwie do niektórych innych krajów (np. USA, Francji, Rosji) rola Prezydenta nie jest zbyt duża. Został On praktycznie wyłączony z bieżącego funkcjonowania państwa, nie ma wpływu na budżet, ani na gospodarkę, na to co się dzieje w województwach, ani samorządach. W posiedzeniach Rady Gabinetowej może zadawać pytania i uzyskiwać odpowiedzi, nie może jednak wydać żadnego polecenia Prezesowi Rady Ministrów, Radzie Ministrów, ani poszczególnym ministrom. Znacznie większą rolę odgrywa Prezydent RP w czasie wojny, ale niniejsza rozprawa nie obejmuje tego okresu funkcjonowania państwa.

W sytuacjach kryzysowych wymagających użycia Sił Zbrojnych RP poza granicami państwa Prezydent RP uczestniczy w podejmowaniu decyzji – wchodzi wówczas w skład systemu kierowania reagowaniem kryzysowym państwa. Uzgadnia z przedstawicielami innych państw (samodzielnie, z udziałem Ministra Spraw Zagranicznych lub poprzez pracowników Biura Bezpieczeństwa Narodowego) ogólny zakres zadań, miejsce rozmieszczenia, skład sił i środków oraz czasookres ich wykorzystania. Skierowanie wybranych elementów Sił Zbrojnych RP poza granice państwa odbywa się zawsze na mocy „Postanowienia Prezydenta RP".

W trakcie kryzysów szczególna rola przypada **administracji publicznej**, do której zalicza się administrację rządową i samorządową.

Administracja rządowa szczebla centralnego obejmuje ministerstwa i urzędy centralne, wraz z jednostkami bezpośrednio im podległymi oraz jednostki

---

[140] Rada Gabinetowa rozpatrywała m.in. w dniu: 11.09.2001 zagrożenia wynikające z zamachów w Nowym Jorku i Waszyngtonie, 12.06.2002 raport Komisji Europejskiej stawiający w niekorzystnym świetle przygotowania RP do członkostwa w Unii Europejskiej, 19.12.2002 wyniki szczytu kopenhaskiego i przygotowania do przeprowadzenia w Polsce referendum unijnego, 20.03.2003 program naprawy finansów RP, aktualną sytuację międzynarodową i stan prac nad programem offsetowym, 6.11.2003 stan przygotowań Polski do integracji z Unią Europejską, zaś 29.03.2004 stan przygotowań do Unii Europejskiej oraz negocjacji nad Traktatem Europejskim, przypis własny.

służby zagranicznej. Do tych ostatnich zalicza się placówki zagraniczne organów administracji państwowej (np. ambasady, konsulaty), zespoły i osoby pracujące za granicą w przedstawicielstwach Organizacji Narodów Zjednoczonych, Unii Europejskiej, NATO i innych oraz w ośrodkach informacji i kultury za granicą.

Rada Ministrów jest najwyższym organem administracji publicznej, głównym organem wykonawczym w dziedzinie działalności państwa, w tym w obszarze reagowania kryzysowego. Realizuje ona politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej. Do jej obowiązków należy: zapewnienie wykonania ustaw, w tym również ustaw dotyczących reagowania kryzysowego, zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego, sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju, zawieranie umów międzynarodowych wymagających ratyfikacji oraz zatwierdzanie i wypowiadanie innych umów międzynarodowych. Rada Ministrów, poprzez ministrów i wojewodów, koordynuje, kontroluje i nadzoruje prace wszystkich organów administracji rządowej. Przysługuje jej prawo inicjatywy ustawodawczej.

Prezes Rady Ministrów kształtuje skład oraz kieruje pracami Rady Ministrów. Kontroluje i koordynuje prace członków Rady Ministrów, jest zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej i korpusu służby cywilnej, posiada uprawnienia występowania z wnioskiem do Rady Ministrów o uchylenie rozporządzenia lub zarządzenia ministra.

Ministrowie kierujący określonymi działami administracji rządowej – stosownie do właściwości i kompetencji – odpowiedzialni są za realizację zadań w obszarze reagowania kryzysowego przez podległe i nadzorowane jednostki organizacyjne. W strukturze organizacyjnej bezpośrednio podległych im urzędów sporadycznie występują specjalistyczne komórki ds. reagowania kryzysowego, rolę tę pełnią zwykle biura (departamenty) spraw obronnych. Liczba ministerstw nie jest stała i zależy od orientacji politycznej tworzącej rząd oraz od doraźnej polityki społeczno-gospodarczej państwa. Powoływanie niektórych ministrów (Obrony Narodowej, Spraw Zagranicznych i Spraw Wewnętrznych) na kierowników resortu następuje w porozumieniu z Prezydentem RP.

Kierownicy Urzędów Centralnych – w zakresie swoich kompetencji – odpowiedzialni są za realizację zadań w obszarze reagowania kryzysowego przez podległe i nadzorowane jednostki organizacyjne.

Na szczeblu centralnym administracji publicznej brak jest efektywnie działającej komórki organizacyjnej zapewniającej koordynację działań i organizowanie wsparcia niższym szczeblom. Całościowej, pełnej i spójnej koordynacji nie zapewniają aktualnie funkcjonujące organa pomocnicze Prezesa Rady Ministrów: Zespół do Spraw Kryzysowych, Międzyresortowe Centrum do Spraw Zwalczania Przestępczości Zorganizowanej i Międzynarodowego Terroryzmu oraz Zespół do Spraw Wymiany Informacji (Wspólnota Informacyjna Rządu). Żaden z ww. zespołów nie jest predestynowany do pełnienia roli centralnej komórki koordynacyjnej w sytuacjach kryzysowych.[141)]

Administracja publiczna w województwie realizowana jest przez organa administracji rządowej i samorządowej województwa.

Administrację rządową wykonuje **wojewoda** wraz z działającymi pod jego zwierzchnictwem kierownikami zespolonych służb, inspekcji i straży oraz organa administracji niezespolonej. Administrację rządową na obszarze województwa wykonują również organa samorządu terytorialnego lub innego, realizując w tym zakresie zadania wynikające z ustawy lub zawartego porozumienia.

Organem stanowiącym i kontrolnym województwa jest **sejmik wojewódzki**.[142)] Kontroluje on działalność zarządu województwa oraz wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. **Marszałek sejmiku** wojewódzkiego jest jednocześnie przewodniczącym zarządu, będącego organem wykonawczym województwa.[143)]

Samorząd powiatowy realizując zadania w zakresie reagowania kryzysowego współpracuje z administracją rządową w województwie, samorządem wojewódzkim oraz samorządem gminnym.

Organami powiatu są starosta, rada powiatu i zarząd powiatu. **Rada powiatu** jest organem stanowiącym i kontrolnym[144)], zaś **zarząd** organem wykonawczym powiatu.[145)] **Starosta** jako kierownik starostwa sprawuje zwierzchnictwo w stosunku do powiatowych służb, inspekcji i straży, uzgadnia wspólne ich działanie na obszarze powiatu, a w sytuacjach kryzysowych kieruje ich wspólnymi działaniami.

---

141) Dotychczas przy każdorazowej zmianie Rządu powoływano coraz to inne zespoły i można przypuszczać, że w najbliższych latach trend ten się nie zmieni, przypis własny.

142) Por. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* (tekst jednolity Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590), art. 16, ust. 1.

143) Por. Tamże, art. 31, ust. 1 i 2.

144) *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym* (Dz.U. z 1998 r., nr 91, poz. 578), art. 9, ust. 1.

145) Por. Tamże, art. 26, ust. 1.

Organami gminy są rada gminy i wójt (burmistrz, prezydent miasta).[146] **Rada gminy** jest organem stanowiącym i kontrolnym[147], zaś **wójt** organem wykonawczym gminy.[148] Wójt nie posiada podległych służb, inspekcji i straży.

Na tym etapie badań prowadzonych nad system kierowania reagowaniem kryzysowym stwierdzono, że powinien on zapewniać:

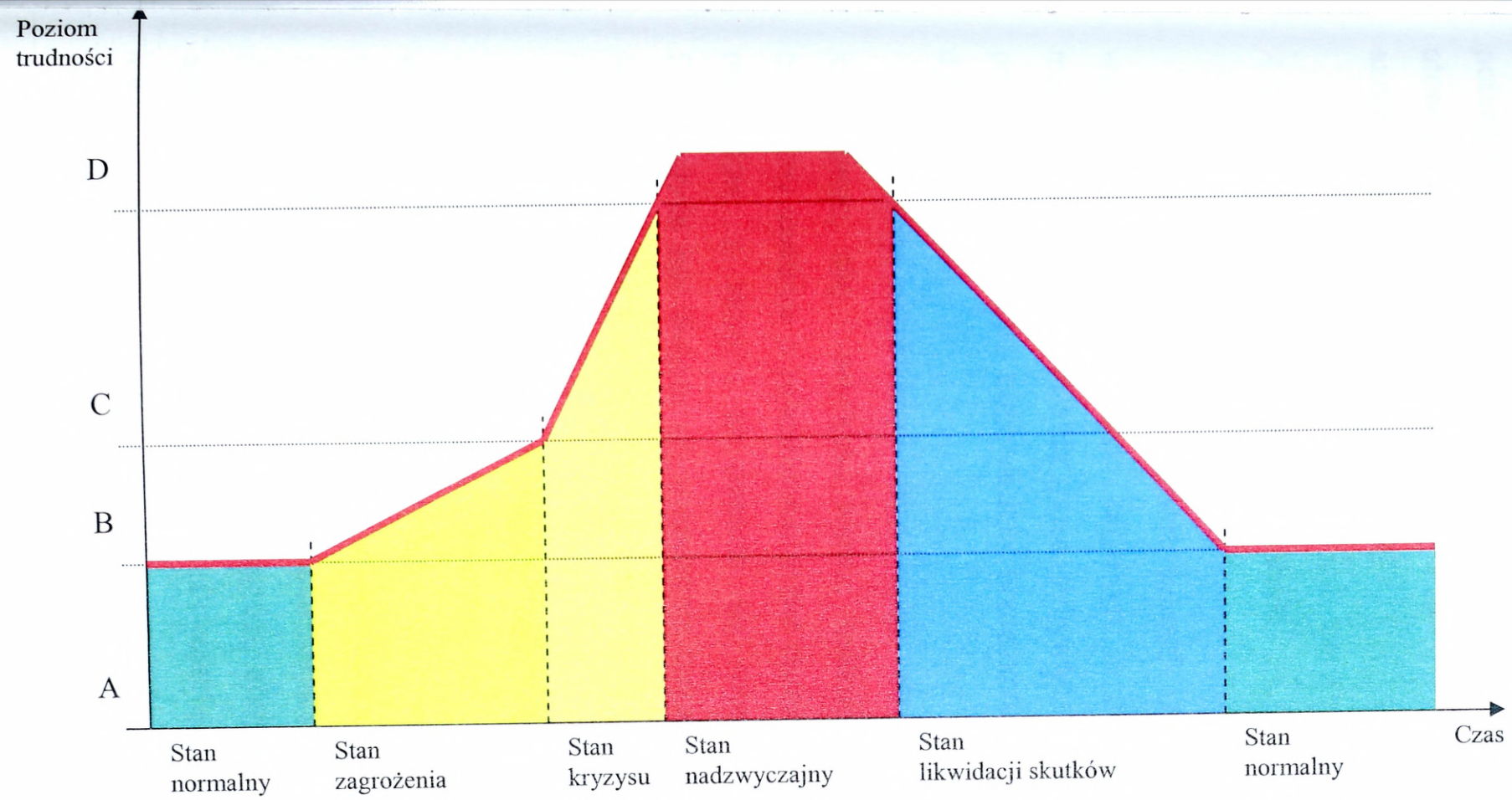
- poszczególnym organom administracji publicznej właściwe przygotowanie państwa do reagowania na potencjalne kryzysy;
- możliwość płynnego osiągania gotowości obronnej państwa czasu kryzysu i wojny;
- możliwość współdziałania z systemami reagowania kryzysowego NATO i Unii Europejskiej oraz spełniać wymagania w zakresie stosowanych przez te organizacje procedur;
- sprawne i dynamiczne reagowanie (bez zmian struktury organizacyjnej) na sytuacje kryzysowe, od stanu normalnego, poprzez stan zagrożenia, stan kryzysu i stan nadzwyczajny (w przypadku jego wprowadzenia) do stanu likwidacji skutków kryzysu i przywracania stanu normalnego (rys. 4.5);
- możliwość wsparcia organów administracji publicznej przez organizacje pozarządowe i przedsiębiorców.

Kierowanie reagowaniem kryzysowym należy do zadań systemu kierowania państwem. W procesie kierowania reagowaniem kryzysowym uczestniczą wszystkie organa administracji publicznej na poszczególnych szczeblach administracyjnych (na szczeblu centralnym – Prezydent RP, Prezes Rady Ministrów, Ministrowie kierujący określonymi działami administracji rządowej i kierownicy urzędów centralnych, na szczeblu wojewódzkim – wojewoda i marszałek sejmiku wojewódzkiego, na szczeblu powiatowym – starosta, na szczeblu gminnym – wójt, burmistrz, prezydent miasta).

System kierowania państwem posiada w Polsce strukturę liniowo-sztabową, tzn. przy każdym decydencie działa komórka organizacyjna (zespół komórek organizacyjnych) gromadząca, przechowująca i przetwarzająca informacje oraz przygotowująca projekty decyzji, a także zapewniająca temu decydentowi koordynację działań. Nie zwalnia to jednak decydenta od osobistego podejmowania decyzji i od konsekwencji z tego wynikających.

---

[146] *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (Dz.U. z 2001, nr 142, poz. 1591), art. 11 a, ust. 1.
[147] Por. Tamże, art. 15, ust. 1.
[148] Por. Tamże, art. 26, ust. 1.



Rys. 4.5. Stany bezpieczeństwa państwa.

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie wywiadu z pracownikami Departamentu Spraw Obronnych KPRM.

- stan normalny – poziom zagrożeń jest znikomy, podejmowane działania zmierzają do utrzymania gotowości kryzysowej (przeciwdziałanie),
- stan zagrożenia – narastają symptomy wystąpienia sytuacji kryzysowej, podejmowane są działania zapobiegające wystąpieniu kryzysu,
- stan kryzysu – następuje uruchomienie systemu reagowania kryzysowego, działania zmierzają do opanowania sytuacji kryzysowej,
- stan nadzwyczajny – ze względu na poziom kryzysu podejmowane są działania zgodnie z ustawami o stanach nadzwyczajnych,
- stan likwidacji skutków kryzysu – podejmuje się działania zmierzające do przywrócenia stanu normalnego w nowej rzeczywistości (odbudowa).

Największą odpowiedzialność oraz związane z tym największe uprawnienia w zakresie kierowania reagowaniem kryzysowym w państwie posiadają organa szczebla centralnego. Do ich kompetencji należy ocena potencjalnych i rzeczywistych zagrożeń oraz określenie środków zaradczych stosownie do zagrożeń i możliwości państwa oraz udzielanie wsparcia niższym szczeblom administracji publicznej.

4.1.3. PODSYSTEM MONITOROWANIA

Wykrywanie i monitorowanie sytuacji kryzysowych oraz alarmowanie o ich wystąpieniu służy właściwym organom w podejmowaniu decyzji. Wykrywanie, monitorowanie i alarmowanie może odbywać się w sposób zautomatyzowany lub poprzez wyznaczone, odpowiednio przeszkolone i właściwie wyposażone służby dyżurne.

Systemy zautomatyzowane mogą monitorować: poziom promieniowania jonizującego, siłę i prędkość wiatru, wielkość opadów atmosferycznych, skład chemiczny towarów przewożonych przez przejścia graniczne, właściwości fizyczne materiałów, z których zbudowane są mosty, wiadukty, maszty, wieże itd. Powszechnie np. stosuje się urządzenia ostrzegające o zbliżaniu się pociągu do przejazdu kolejowego oraz wykrywające materiały wybuchowe w bagażu pasażerów na lotniskach.

Przykładem automatycznego systemu służącego wykrywaniu, monitorowaniu i alarmowaniu jest nowoczesny system radarów meteorologicznych. W 2002 r. w Ośrodku Aerologii Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Legionowie pod Warszawą uruchomiono pierwszy w Polsce radar meteorologiczny nowej generacji Meteor 1500, należący do najnowocześniejszych urządzeń tego typu na świecie. Radary te pozwalają na zdalną diagnozę stanu atmosfery i zachodzących w niej zjawisk w promieniu 150-200 km. Specjalne programy umożliwiają szacowanie wielkości opadów i ich wpływu na wezbrania rzek. Aktualnie system radarów meteorologicznych obejmuje cały kraj (od dnia 1.01.2004 r.).

Nie wszystko na obecnym etapie rozwoju nauki i techniki może być realizowane automatycznie. Stopień automatyzacji działań zależy m.in. od poziomu rozwoju gospodarki i możliwości finansowych państwa, jak również stopnia postrzegania konieczności inwestowania w fazę przygotowań, zamiast wyłącznie

w reagowanie kryzysowe. Przygotowanie to zapewnienie, obok zasobów specjalistycznych sił i środków reagowania, także stanowisk kierowania, systemu łączności kryzysowej, skutecznych sposobów alarmowania oraz personelu potrafiącego na podstawie niejednokrotnie sprzecznych informacji podejmować właściwe decyzje.

Analizując zadania realizowane przez podsystem monitorowania nasuwa się zasadnicze pytanie: **kto będzie dostarczał wiarygodnych informacji?** Z doświadczenia wiadomo, że wiarygodność informacji trzeba potwierdzać, zaś uzyskiwane z kilku źródeł powinny być weryfikowane.

Dysponentem ważnych informacji jest minister właściwy ds. zagranicznych, który otrzymuje je bezpośrednio z polskich ambasad, konsulatów i innych placówek dyplomatycznych akredytowanych za granicą. Cennych informacji dostarczają placówki dyplomatyczne akredytowane w Polsce.

Istotne informacje posiada także Minister Obrony Narodowej, bezpośrednio z polskich attachatów wojskowych akredytowanych za granicą i z kontaktów z attache wojskowymi akredytowanymi w Polsce.

Źródłem informacji dla Ministra Obrony Narodowej są również ustawowo podległe **Wojskowe Służby Informacyjne** (WSI). Rozpoznają one i przeciwdziałają zagrożeniom godzącym w obronność państwa i naruszeniom tajemnicy państwowej w zakresie obronności, uczestniczą w zapobieganiu i zwalczaniu zbrodni szpiegostwa, zapewniają ochronę gospodarki narodowej w odniesieniu do uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz obrotu związanego z dziedziną obronności państwa. Odpowiadają także za osłonę kontrwywiadowczą armii i przemysłu zbrojeniowego.

W celu wczesnego uzyskania informacji oraz przeciwdziałania potencjalnym zagrożeniom w Siłach Zbrojnych RP w trybie ciągłym funkcjonują systemy: obrony powietrznej, rozpoznania oraz wykrywania i rozpoznawania skażeń.

System Obrony Powietrznej jako element zintegrowanego systemu obrony powietrznej NATO całodobowo monitoruje sytuację powietrzną w kraju oraz przeciwdziała zagrożeniom z powietrza, w tym aktom terroru powietrznego, w oparciu o posterunki radiolokacyjnej obserwacji przestrzeni powietrznej oraz dyżurne siły i środki lotnictwa myśliwskiego.

Zintegrowany System Rozpoznania Wojskowego prowadzi rozpoznanie i monitoruje zagrożenia na terytorium RP oraz w pasie wód terytorialnych, Działania te realizuje w oparciu o stanowiska rozpoznania, posterunki rozpoznania

radiolokacyjnego, okręty i samoloty rozpoznania radioelektronicznego oraz posterunki namierzania radiowego.

System Wczesnego Wykrywania i Rozpoznania Skażeń na bieżąco monitoruje sytuację skażeń radiacyjnych, chemicznych i biologicznych w oparciu o stacjonarne punkty pomiaru i monitorowania oraz dyżurne zespoły wykrywania i rozpoznania skażeń.

Organem odpowiedzialnym w SZ RP za **monitorowanie sytuacji epidemiologicznej i zabezpieczenia przeciwepidemiologicznego** jest Wojskowa Inspekcja Sanitarna. W zakresie pełnienia specjalistycznego i medycznego nadzoru nad stanem sanitarno-higienicznym współpracuje ona z ogniwami wojskowej służby weterynaryjnej.

Monitorowanie sytuacji radiacyjnej polega na systematycznych pomiarach promieniowania gamma w określonych punktach na całym obszarze kraju oraz na wykonywaniu pomiarów zawartości izotopów promieniotwórczych w głównych komponentach środowiska i w żywności. Dzięki temu możliwe jest szybkie wykrywanie i alarmowanie o wzroście poziomu dawki skażeń promieniotwórczych oraz podejmowanie ewentualnych działań prewencyjnych lub ratowniczych.

Dysponentami informacji niezbędnych do sprawnego kierowania reagowaniem kryzysowym w państwie są szefowie Agencji Wywiadu oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, kierujący wyspecjalizowanymi w tym obszarze służbami.

Agencja Wywiadu (AW) jest agencją właściwą w sprawach ochrony bezpieczeństwa zewnętrznego państwa. Do jej zadań należy m.in. [149)] uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji RP oraz jej potencjału ekonomicznego i obronnego, a także rozpoznawanie i przeciwdziałanie zagrożeniom zewnętrznym godzącym w bezpieczeństwo, obronność, niepodległość i nienaruszalność terytorium RP. Prowadzi ona także działania w zakresie rozpoznania: międzynarodowego terroryzmu, ekstremizmu i międzynarodowych grup przestępczości zorganizowanej, międzynarodowego obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi oraz towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także rozpoznawanie międzynarodowego obrotu

---

149) *Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu* (Dz. U. z 2002 r., Nr 74, poz. 676).

bronią masowej zagłady i zagrożeń związanych z rozprzestrzenianiem tej broni oraz środków jej przenoszenia. Na podstawie uzyskanych wyników rozpoznania Agencja Wywiadu analizuje zagrożenia występujące w rejonach napięć, konfliktów i kryzysów międzynarodowych, ocenia ich wpływ na bezpieczeństwo państwa oraz podejmuje ewentualne działania mające na celu eliminowanie tych zagrożeń.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) jest agencją właściwą w sprawach ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego.[150)] Do jej zadań należy m.in.: rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz jego porządek konstytucyjny, a w szczególności w suwerenność i międzynarodową pozycję, niepodległość i nienaruszalność jego terytorium, a także obronność państwa. Agencja rozpoznaje, zapobiega i wykrywa przestępstwa szpiegostwa, terroryzmu, naruszenia tajemnicy państwowej i inne przestępstwa godzące w bezpieczeństwo państwa i jego podstawy ekonomiczne. W celu zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego ABW zajmuje się kontrwywiadem, ochroną interesów ekonomicznych i tajemnic państwowych RP.

Cennym źródłem informacji są często naoczni świadkowie wystąpienia sytuacji kryzysowej, na lub poza terytorium RP. Informacje o zagrożeniach mogą pochodzić również od zakładów pracy (np. użytkujących toksyczne środki przemysłowe), stacji sanitarno-epidemiologicznych, inspektorów weterynarii itd.

Elementem podsystemu monitorowania są wszystkie **służby dyżurne**, zbierające i gromadzące informacje dotyczące zaistnienia oraz potencjalnych możliwości wystąpienia sytuacji kryzysowych. Posiadając właściwie opracowane plany postępowania, zatwierdzone przez funkcjonującego na danym szczeblu kierowania decydenta, służby te mogą spełniać bardzo ważną rolę we wczesnym ostrzeganiu ludności zagrożonej na terenie będącym ich obszarem monitorowania. Powinny one dostarczać zweryfikowanych informacji sztabom kierowania reagowaniem kryzysowym na poszczególnych szczeblach administracji państwowej.

Źródłem informacji o rozwoju sytuacji kryzysowej są często **media**. Dziennikarze z prasy, radia i telewizji, niejednokrotnie narażając życie, dostarczają cennych informacji bezpośrednio z miejsca zdarzenia (np. z Iraku, czy Afganistanu).

---

150) Por. Tamże.

Służby monitorujące i wykrywające sytuacje kryzysowe powinny być wyposażone w bazy danych przydatne do ich wstępnej analizy, zaś same utrzymywane w stałej gotowości do działania, cyklicznie szkolone oraz nieustannie trenowane i ćwiczone.

Wiarygodne informacje są podstawą prawidłowego funkcjonowania systemu reagowania kryzysowego w państwie oraz warunkują prowadzenie rzetelnych ocen, analiz i prognoz, co w konsekwencji umożliwia podejmowanie właściwych decyzji.

4.1.4. PODSYSTEM WYKONAWCZY

W wyniku dokonanej analizy wyodrębnione zostały siły w największym stopniu uczestniczące w reagowaniu kryzysowym państwa. Większość z nich funkcjonuje na wszystkich szczeblach administracji (tabela 4.1). Można je więc podzielić na:

1. Centralne.
2. Regionalne.
3. Lokalne.

Szereg zadań i kompetencji w zakresie reagowania kryzysowego posiada minister właściwy ds. zagranicznych.

Należą do nich[151]:

- utrzymywanie stosunków RP z innymi państwami oraz organizacjami międzynarodowymi;
- reprezentowanie i ochrona interesów RP i jej obywateli oraz polskich osób prawnych za granicą;
- ustalanie, organizacja i kierowanie działalnością polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych;
- realizacja polityki Rady Ministrów w dziale spraw zagranicznych;
- ♣ uczestnictwo na zasadach określonych w Konstytucji w ustalaniu polityki państwa;
- ♣ inicjowanie i opracowywanie polityki Rady Ministrów w dziale spraw zagranicznych, przedkładanie w tym zakresie inicjatyw i aktów normatywnych;

---

[151] Wynikające z: • Ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, ♣ Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ♦ Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 października 2001 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych.

Lp.	Siły reagowania kryzysowego	Szczebel funkcjonowania			Uwagi
		centralny	regionalny	lokalny	
1.	Dyplomacja	X			działa poza granicami RP
2.	Agencja Wywiadu	X			działa poza granicami RP
3.	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	X	X	X	
4.	Biuro Ochrony Rządu	X			działa także poza gr. RP
5.	Straż Graniczna	X	X*	X	*oddziały SG
6.	Siły Zbrojne RP	X	X	X	działają także poza gr. RP
7.	Policja	X	X	X	W r. Interpolu działa poza RP
8.	służba więzienna	X	X	X	
9.	Państwowa Straż Pożarna	X	X	X	sł. ratownicze także poza RP
10.	GOPR, TOPR, WOPR	X	X**	X	** wyłącznie WOPR
11.	Ratownictwo Medyczne	X	X	X	w fazie organizacji
12.	Organizacje społeczne	X	X***	X	*** większość

Tabela 4.1. Szczeble funkcjonowania sił reagowania kryzysowego w Polsce.

Źródło: Opracowanie własne.

- ♣ kierowanie, nadzór i kontrola działalności podporządkowanych organów, urzędów i jednostek;
- ♦ kierowanie i nadzór nad przedstawicielstwami dyplomatycznymi, misjami dyplomatycznymi, urzędami konsularnymi i instytutami polskimi;
- ♦ reprezentowanie RP przed międzynarodowymi organami przestrzegania praw człowieka.

Rzeczpospolita Polska utrzymuje stosunki dyplomatyczne ze 171 państwami, ma 94 ambasady, 37 konsulatów generalnych i 13 instytutów polskich.[152)]

W zakresie stosunków dwustronnych RP z innymi państwami obowiązują postanowienia konwencji genewskiej o stosunkach dyplomatycznych,[153)] która określa ogólne kompetencje misji dyplomatycznych wraz z granicami działania dyplomatów w kraju akredytacji. Mogą oni:

- reprezentować państwo wysyłające w państwie przyjmującym, chronić interesy państwa wysyłającego i jego obywateli;
- prowadzić rokowania z rządem państwa przyjmującego;
- wspierać przyjazne stosunki między państwem wysyłającym, a państwem przyjmującym.

Polska akredytowała swoich stałych przedstawicieli przy kilkuset organizacjach międzynarodowych i ich agendach. Ich funkcje są zróżnicowane w zależności od zadań i statusu organizacji, przy których działają. Z dokonanej syntezy wynika, że do ich podstawowych zadań należy:

- utrzymywanie kontaktów z kierownictwem, sekretariatem i innymi organami organizacji;
- reprezentowanie i ochrona interesów RP w działalności organizacji;
- udział w pracach delegacji na sesjach organów organizacji i posiedzeniach organizowanych przez nie konferencji;
- utrzymywanie (w organizacji) kontaktów z przedstawicielstwami innych krajów;
- prowadzenie konsultacji w celu przygotowania inicjatyw RP na forum organizacji oraz dla pozyskania dla nich poparcia.

Agencja Wywiadu oraz Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego uczestniczą w reagowaniu kryzysowym, jednak ich zasadnicze zadania polegające na

---

[152)] Stan na dzień 1.04.2005 r., przypis własny
[153)] Z dnia 18.04.1961 r., przygotowane z inicjatywy ONZ i ratyfikowane przez większość jej członków.

monitorowaniu i wykrywaniu sytuacji zagrażających bezpieczeństwu państwa warunkują ich umiejscowienie w podsystemie monitorowania sytuacji kryzysowych.

Biuro Ochrony Rządu (BOR) wykonuje zadania w zakresie ochrony osób, obiektów i urządzeń. W celu zapewnienia ochrony BOR w szczególności: rozpoznaje i analizuje potencjalne zagrożenia, zapobiega powstawaniu zagrożeń, koordynuje realizację działań ochronnych i wykonuje ochronę bezpośrednią. Do zadań BOR należy ochrona: najważniejszych osób i obiektów w państwie, delegacji państw obcych przebywających na terytorium RP, a także polskich przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych oraz przedstawicielstw przy organizacjach międzynarodowych poza granicami RP.

Straż Graniczna (SG) chroni granicę państwową na lądzie i na morzu oraz kontroluje ruch graniczny. Do jej zadań należy ponadto wydawanie zezwoleń na przekraczanie granicy państwowej, w tym wiz, a także rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców.

Policja przeznaczona jest do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego.[154)] Do podstawowych jej zadań należy m.in. ochrona życia i zdrowia ludzi i mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra oraz ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych i środkach publicznego transportu, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania. Policja składa się ze służb: kryminalnej, prewencyjnej oraz wspomagających działalność Policji w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym. W jej skład wchodzi także policja sądowa oraz pododdziały antyterrorystyczne. Komendant Główny Policji, za zgodą ministra właściwego ds. wewnętrznych, może powoływać, w uzasadnionych przypadkach, inne niż ww. rodzaje służb, określając ich właściwość terytorialną, organizację i zakres działania.

Służba więzienna, podporządkowana ministrowi sprawiedliwości, gwarantuje właściwe realizowanie tych funkcji państwa, które wiążą się z wykonywaniem kary pozbawienia wolności i postanowień o tymczasowym aresztowaniu. Jest ona formacją paramilitarną, trzecią co do wielkości po wojsku i policji (ponad 22.000 funkcjonariuszy) formacją zmilitaryzowaną, stanowiącą ważny element systemu reagowania kryzysowego. Zadaniem służby więziennej jest ochrona społeczeństwa

---

154) *Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji - tekst jednolity* (Dz. U. z 2002 r., nr 7, poz. 58).

przed sprawcami przestępstw osadzonymi w zakładach karnych i aresztach śledczych oraz zapewnienie porządku i bezpieczeństwa. Służba więzienna jest zobligowana do współdziałania z organami państwowymi i samorządowymi.

Państwowa Straż Pożarna przeznaczona jest do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami. Do jej podstawowych zadań należy: rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń, organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń oraz wykonywanie pomocniczych specjalistycznych czynności ratowniczych w czasie klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń przez inne służby ratownicze.

Siły Zbrojne RP (SZ RP) są podstawowym elementem systemu obronności państwa. Służą ochronie niepodległości RP i niepodzielności jej terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jej granic.

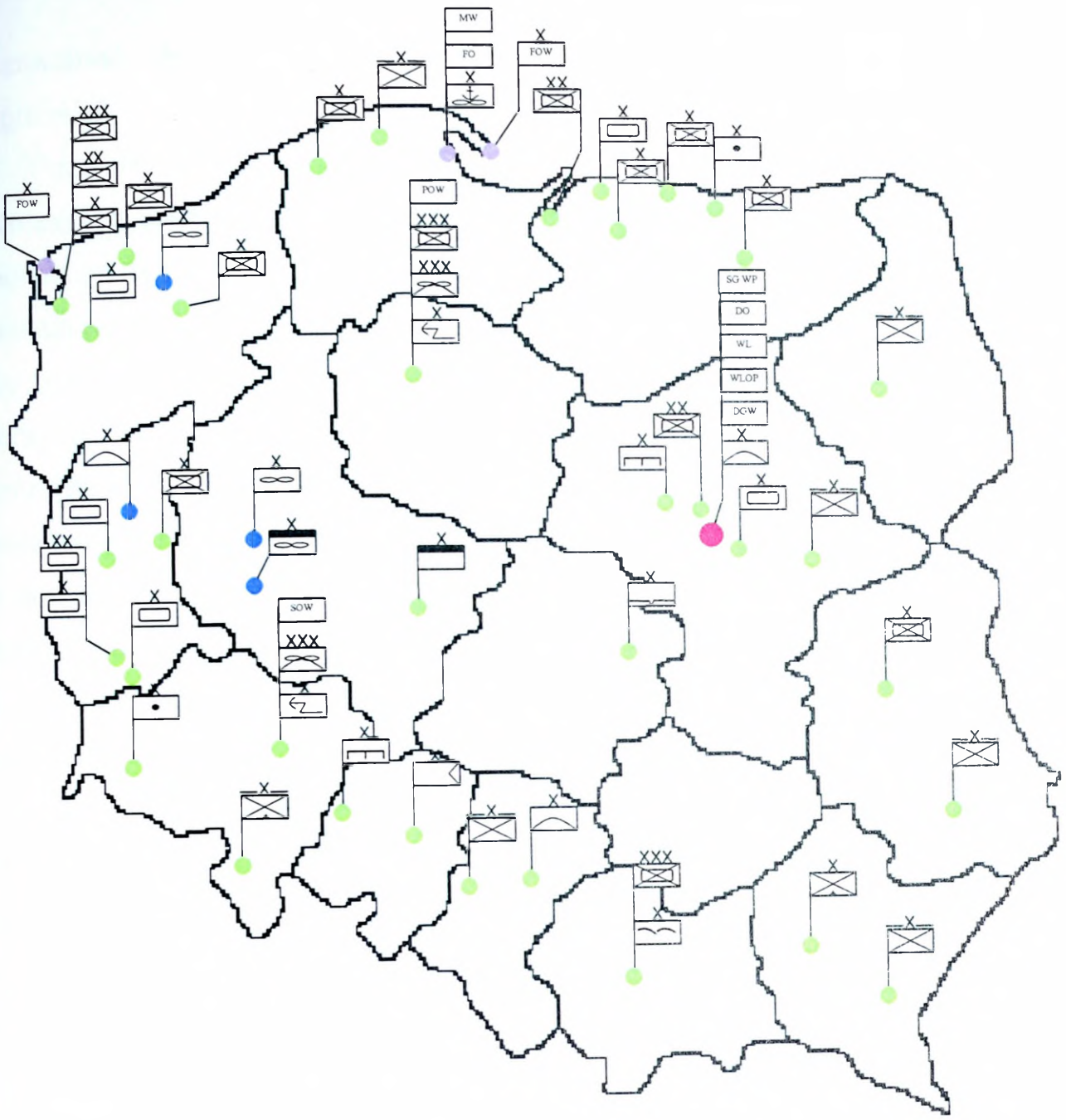
W skład SZ RP wchodzą (rys. 4.6):

1. **Wojska Lądowe** (WL) – przeznaczone do zapewnienia obrony przed atakiem powietrzno-lądowym, w obliczu każdej formy zagrożenia militarnego, do wykonywania zadań operacyjnych i taktycznych w skomplikowanych warunkach technicznych, meteorologicznych i bojowych.
2. **Siły Powietrzne** (SP) – do przeciwdziałania naruszeniom i obrony przestrzeni powietrznej RP oraz wsparcia WL i Marynarki Wojennej.
3. **Marynarka Wojenna** (MW) – do obrony granicy morskiej państwa i strefy odpowiedzialności sojuszniczej, ochrony żeglugi i interesów gospodarczych Polski na akwenach morskich oraz obrony wybrzeża przy współdziałaniu z innymi rodzajami sił zbrojnych oraz Strażą Graniczną i administracją morską.

We wszystkich RSZ występują:

- **wojska operacyjne** – przygotowane do wydzielenia w podporządkowanie dowództwom NATO do działania w strukturach wielonarodowych, w tym także poza granicami kraju,
- **wojska obrony terytorialnej** – pozostające pod dowództwem narodowym, przeznaczone do prowadzenia działań na obszarze kraju.

Wszystkie RSZ utrzymują wojska o wysokim stopniu gotowości, zdolne do szybkiego reagowania na każdy rodzaj zagrożenia, w tym do natychmiastowego odparcia agresji na terytorium RP, oraz wojska o zróżnicowanym stopniu gotowości,



Rys. 4.6. Rozmieszczenie dowództw i jednostek wojskowych Sił Zbrojnych RP.

Źródło: Opracowanie własne.

LEGENDA:

SG WP Sztab Generalny WP,

DO Dowództwo Operacyjne,

WL Dowództwo Wojsk Lądowych,

WLOP Dowództwo Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej,

MW Dowództwo Marynarki Wojennej,

DGW Dowództwo Garnizonu Warszawa,

POW Dowództwo Pomorskiego Okręgu Wojskowego,

SOW Dowództwo Śląskiego Okręgu Wojskowego,

FO Flotylla Okrętów,

FOW Flotylla Obrony Wybrzeża,

wojska lotnicze i obrony powietrznej,

lotnictwo,

obrona przeciwlotnicza,

kawaleria pancerna,

wojska zmechanizowane,

piechota,

piechota górska,

kawaleria powietrzna,

wojska powietrzno-desantowe,

artyleria,

saperzy,

dowodzenie,

radiolokacja,

logistyka,

lotnictwo morskie.

przeznaczone do wspierania i kontynuowania operacji po pewnym okresie przygotowań.

Poza strukturą dowodzenia RSZ występują natomiast:

- **Wojskowe Służby Informacyjne** – uczestniczące w reagowaniu kryzysowym, jednak ze względu na przydzielony zakres zadań pełniące przede wszystkim funkcje w zakresie monitorowania sytuacji kryzysowych;
- **Żandarmeria Wojskowa** – zapewnia przestrzeganie dyscypliny wojskowej, ochronę życia i zdrowia oraz mienia przed bezprawnymi zamachami na te dobra, ochrania VIP, chroni bezpieczeństwo i porządek publiczny, ochrania tajemnicę państwową i służbową, zapobiega popełnianiu przestępstw i wykroczeń, wykrywa je oraz ściga sprawców;
- **wojska specjalne** – wykonują zadania o znaczeniu strategicznym i operacyjnym w okresie pokoju, kryzysu i wojny: rozpoznawcze, dywersyjne, odbijanie zakładników z rąk terrorystów i inne.

Ze względu na swój znaczący potencjał ludzki, organizacyjny oraz materiałowo-techniczny Siły Zbrojne RP przygotowane są zarówno do udziału w rozwiązywaniu problemów globalnych (w ramach ONZ, NATO, OBWE, UE i w układzie koalicyjnym), reagowania kryzysowego w sytuacji zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, jak i niesienia pomocy w przypadku wystąpienia pozamilitarnych sytuacji kryzysowych na obszarze kraju (i nie tylko). Z analizy obowiązujących przepisów prawnych wynika, że Siły Zbrojne RP mogą być użyte do niesienia pomocy wszędzie tam, gdzie zagrożone jest mienie i życie ludzkie, w tym uczestniczyć w zwalczaniu klęsk żywiołowych, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i likwidacji ich skutków oraz w akcjach poszukiwawczych.

W przypadku udziału Polski w rozwiązywaniu problemów globalnych oraz odpierania zewnętrznych zagrożeń bezpieczeństwa państwa siły zbrojne współuczestniczą w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych, natomiast w przypadku kryzysów wewnętrznych wspierają układ pozamilitarny, który wówczas odgrywa zasadniczą rolę.

Na obszarze kraju Siły Zbrojne RP mogą uczestniczyć w rozwiązywaniu szerokiego spektrum sytuacji kryzysowych, w tym takich jak:

- obrona przed terroryzmem;
- zwalczanie powodzi i zjawisk lodowych;

- odśnieżanie;
- gaszenie rozległych pożarów przestrzennych;
- likwidacja skutków awarii chemicznych;
- oczyszczanie terenu z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych;
- prowadzenie akcji poszukiwawczo-ratowniczych;
- działania przeciwepidemiczne.

Do reagowania na powyższe zagrożenia przewiduje się, będące w gotowości do użycia oraz posiadające odpowiedni sprzęt i wyposażenie następujące elementy struktury organizacyjnej SZ RP:

- jednostki specjalne;
- bataliony ratownictwa inżynieryjnego;
- zespoły chemiczne i radiacyjne;
- siły i środki poszukiwania i ratownictwa lotniczego;
- zespoły rozpoznania biologicznego;
- patrole minerskie.

Jednostki specjalne, w tym szczególnie: GROM, FORMOZA, 1 pspec i oddział walki psychologicznej, mogą uczestniczyć w:

- rozpoznawaniu zagrożeń terrorystycznych;
- odpieraniu bezpośrednich zamachów na siedziby najwyższych organów państwowych oraz obiektów ważnych z punktu widzenia obronności państwa, gospodarki i kultury oraz przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych innych państw;
- ochronie i obronie obiektów, w tym wzmocnieniu newralgicznych punktów jak: stanowiska dowodzenia, węzły łączności oraz magazyny (składy) broni i amunicji, materiałów pędnych i smarów;
- wzmocnieniu ochrony konwojów (w tym szczególnie z amunicją i MPS);
- kontroli wjazdu / wyjazdu pojazdów samochodowych oraz wejścia / wyjścia osób na teren obiektów infrastruktury krytycznej;
- wzmocnieniu sił układu pozamilitarnego w zapewnieniu bezpieczeństwa na dworcach kolejowych, autobusowych, w portach lotniczych i morskich.

W celu przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym siły i środki dyżurne utrzymywane są w całodobowym systemie dyżurów. W sytuacji narastania zagrożeń atakami terrorystycznymi przewidywane jest wprowadzenie podwyższonej gotowości bojowej, w ramach której podjęte zostaną działania w zależności od zagrożenia.

W przeciwdziałaniu zagrożeniom terrorystycznym wraz z jednostkami specjalnymi uczestniczą: środki transportu powietrznego do ich przerzutu, elementy rozpoznania wojskowego oraz dyżurne środkami lotnictwa myśliwskiego i wojsk rakietowych. Do likwidacji skutków ewentualnego aktu terroru SZ RP utrzymują w gotowości do działania wyspecjalizowane jednostki ratownictwa inżynieryjnego, Chemiczno – Radiacyjne Zespoły Awaryjne i Zespoły Rozpoznania Biologicznego.

W akcji przeciwpowodziowej SZ RP mogą uczestniczyć w ochronie ludzi, obiektów i mienia – zagrożonych skutkami przepływu wysokich wód i spływu lodów. Do udziału w walce z powodzią przewidziano żołnierzy, pojazdy samochodowe, transportery pływające, śmigłowce i samoloty transportowe. Podczas likwidowania skutków powodzi Siły Zbrojne RP wykorzystują ciężki sprzęt pływający oraz wyspecjalizowane siły i środki (przeznaczone np. do prac minerskich).

Siły Zbrojne RP dysponują również siłami i środkami, które mogą być wykorzystane przy gaszeniu pożarów powierzchniowych oraz w razie zaistnienia nadzwyczajnych zagrożeń powodujących skażenie ludzi i środowiska. Do walki ze skażeniami przewidziane są Chemiczne i Radiacyjne Zespoły Awaryjne (ChRZA) składające się z pododdziałów wojsk obrony przeciwchemicznej, wojsk inżynieryjnych oraz służby zdrowia. Głównym ich przeznaczeniem jest:

- prognozowanie rozmiaru skażeń powstałych w wyniku awarii;
- ograniczenie rozprzestrzeniania się skażeń;
- dekontaminacja sprzętu, budynków, urządzeń oraz terenu w rejonie awarii;
- prowadzenie zabiegów sanitarnych;
- wykonywanie prac ziemnych (obwałowania, wykopy i rowy);
- zbieranie oraz transportowanie materiałów skażonych.

Udział sił zbrojnych w akcjach poszukiwawczo-ratowniczych obejmuje prowadzenie poszukiwań i organizowanie akcji ratowniczych w razie zaginięcia, wypadku, zagrożenia bezpieczeństwa oraz przymusowego lądowania statku powietrznego poza lotniskiem na terytorium RP, zarówno na lądzie jak i na wodach przybrzeżnych. Działaniem systemu objęte są wszystkie statki powietrzne oraz osoby poszkodowane w wypadku statku powietrznego.

Do oczyszczania terenu z przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych SZ RP wydzielają minerskie patrole oczyszczania i grupy minersko – morskie.

W ramach wzmocnienia Straży Granicznej, do osłony granicy państwa, Siły Zbrojne RP posiadają w stałej gotowości do wydzielenia bataliony piechoty, środki łączności oraz środki transportu lotniczego. Ponadto mogą współdziałać w organizacji obozowisk przejściowych dla uchodźców, udostępniać wybrane lotniska i lądowiska oraz wydzielić parę śmigłowców bojowych do uniemożliwienia nielegalnych przekroczeń granicy z wykorzystaniem statków powietrznych na małych wysokościach.

Zasadniczymi siłami przygotowanymi do wzmocnienia Policji są Żandarmeria Wojskowa i Wojskowe Służby Informacyjne. Pododdziały ŻW mogą wesprzeć Policję w prowadzeniu patroli, kontrolach ruchu drogowego, zapobieganiu przestępczości zorganizowanej oraz działaniach prewencyjnych podczas zgromadzeń i imprez masowych. Wydzielone siły Żandarmerii Wojskowej współpracują z Policją w zakresie czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych, wymiany informacji oraz łączności. Wojskowe Służby Informacyjne współpracują z Policją w prowadzeniu rozpoznania specjalnego środowisk przestępczych i potencjalnych grup terrorystycznych.

Krajowy system ratowniczo-gaśniczy (KSRG), zadanie zbudowania którego przypisano PSP ma na celu ochronę życia, zdrowia, mienia i środowiska. Organem administracji rządowej odpowiedzialnym za organizację KSRG jest Komendant Główny PSP. System ten tworzony jest w celu ratownictwa technicznego, chemicznego, ekologicznego i medycznego oraz walki z pożarami i innymi klęskami żywiołowymi. System ratowniczo-gaśniczy docelowo ma tworzyć spójny układ, skupiający powiązane ze sobą siły i środki, umożliwiające skuteczne podjęcie dowolnego rodzaju działania ratowniczego.

Podstawowymi elementami KSRG są podmioty ratownicze, które realizują zadania z zakresu ratownictwa chemicznego, ekologicznego, technicznego, medycznego i gaszenia pożarów. W dniu 1.07.2003 KSRG obejmował[155]:

- jednostki ratowniczo-gaśnicze PSP (507),
- jednostki ochotniczych straży pożarnych (3252),
- zakładowe straże pożarne (4),
- zakładową służbę ratowniczą (1),
- specjalistów z różnych dziedzin ratownictwa (347).

---

[155] Por. http://www.kgpsp.gov.pl/ksrg.htm, str. 3.

Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (GOPR) jest stowarzyszeniem kultury fizycznej działającym na obszarze RP, ze szczegółowym uwzględnieniem regionów górskich, jak również poza granicami kraju. Swoje zadania statutowe - niesienie pomocy w górach ludziom, których zdrowie lub życie jest zagrożone, zapobieganie wypadkom w górach oraz ochrona środowiska górskiego - realizuje przez Grupy Regionalne, w oparciu o Stacje Centralne (7) i Stacje Ratunkowe (20).

Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (WOPR) czuwa nad bezpieczeństwem życia i zdrowia ludzkiego w wodach na drodze prowadzenia propagandy bezpieczeństwa kąpieli, upowszechniania nauki pływania i szkolenia ratowników do udzielania doraźnej pomocy.

Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (TOPR) poszukuje zagubionych turystów i niesie im pierwszą pomoc w nieszczęśliwych wypadkach.

Państwowe Ratownictwo Medyczne – aktualnie w fazie organizacji – ma zapewnić możliwość natychmiastowego wezwania pomocy i przetransportowania poszkodowanego do najbliższego wyspecjalizowanego oddziału szpitalnego.[156)]

Dużą rolę w reagowaniu kryzysowym, jak wykazały kryzysy zaistniałe w ostatnich latach w Polsce, odgrywają **organizacje pozarządowe**, a wśród nich: Aeroklub Polski, Polski Czerwony Krzyż, Związek Ochotniczych Straży Pożarnych, Caritas Polska, Związek Harcerstwa Polskiego, Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej oraz Fundacja im. Stefana Batorego.

Niewielki udział w reagowaniu kryzysowym w Polsce ma przewidziany **obrona cywilna**, która **w czasie wojny**[157)]: „ma na celu ochronę ludności, zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków".

Obrona cywilna w Polsce stanowi system o sprecyzowanych zadaniach, strukturalnych i formach działania. Jest organicznie zespolona ze wszystkimi szczeblami administracji państwowej i samorządowej, podmiotami gospodarczymi i organizacjami społecznymi. Powszechność obrony cywilnej jest jej siłą, ale jednocześnie zobowiązaniem do skutecznej ochrony każdej grupy ludzi, którzy znaleźli się w sytuacji zagrożenia.

---

156) Por. T. Mitek: *W nagłym wypadku*, Przegląd Obrony Cywilnej nr 9/2001, s. 10.
157) Por. *Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczpospolitej Polskiej*, art. 137.

Przeciwdziałać sytuacjom kryzysowym jest zobowiązane całe **społeczeństwo**. Każdy obywatel powinien przede wszystkim być świadomym różnego rodzaju zagrożeń bezpieczeństwa. Powinien także, w miarę swoich możliwości realizować działania zapobiegające powstawaniu sytuacji kryzysowych, które mogłyby dotknąć jego, jego rodzinę i społeczność, w której żyje. Rodzaj tych działań zależy od sytuacji kryzysowych, na jakie potencjalnie jest narażona dana społeczność.

Sytuacje kryzysowe często są zbyt skomplikowane, by mogły zostać rozwiązane poprzez improwizowane działania społeczności lokalnych lub rutynowe działania przewidzianych do tego służb, inspekcji i straży. Działania te w większości przypadków powinny być skoordynowane co do celu, czasu, miejsca i sposobu. Kluczem do zapobiegania wielu sytuacjom kryzysowym jest pozyskanie informacji o możliwości ich zaistnienia lub ich wczesnym stadium.

4.1.5. INNE PODSYSTEMY

Oprócz dotychczas wymienionych elementów systemu reagowania kryzysowego **należy dostrzec i podkreślić rolę podsystemu wsparcia**. Żaden system nie może funkcjonować bez możliwości wymiany swoich elementów, zapewnienia im zasilania, ułatwienia dotarcia do miejsc realizacji zadań, bądź umożliwienia pokonania barier prawnych lub technicznych. Na wyróżnienie w tym obszarze zasługuje infrastruktura, której planowa rozbudowa, właściwe utrzymanie i stała modernizacja niejednokrotnie może ustrzec przed negatywnymi konsekwencjami lub wspomóc rozwiązywanie sytuacji kryzysowej.

Już *Koncepcja strategiczna Sojuszu*, przyjęta przez szefów państw i rządów uczestniczących w spotkaniu Rady Północnoatlantyckiej w Waszyngtonie w 1999 r. w pkt. 59 określała, że: „Aby być w stanie elastycznie reagować na pojawiające się wyzwania oraz pozwolić na skuteczne prowadzenie operacji Sojuszu, *wymagane są odpowiednie zdolności logistyczne, obejmujące możliwości transportu, wsparcia medycznego oraz zapasów w celu przerzutu i skutecznego wsparcia wszystkich rodzajów wojsk ...*" Podkreślała tym samym rangę wsparcia działań w reagowaniu kryzysowym, któremu była poświęcona.

Nawiązująca do Koncepcji strategicznej Sojuszu *Strategia obronności RP*, przyjęta przez Radę Ministrów w 2000r., w pkt. 69 stwierdza: „*Jednym*

z podstawowych zadań obronnych jest właściwe przygotowanie infrastruktury krajowej do wywiązywania się z obowiązków państwa-gospodarza na czas organizowania i prowadzenia obrony w przypadku agresji na terytorium Polski. Wymaga to interdyscyplinarnego podejście do kompleksowego planowania zasobów obronnych państwa w ramach wspólnej obrony. *Plan realizacji zadań państwa-gospodarza będzie determinował wytyczenie szczegółowych programów rozwoju infrastruktury obronnej państwa.*"

Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców (Dz.U. z 2001 r. Nr 122, poz. 1320) w art. 2 pkt. 5 określa, że do zadań tych należą w szczególności przedsięwzięcia w zakresie: „*wynikającym z obowiązków państwa-gospodarza, obejmujące przedsięwzięcia związane z udzieleniem wsparcia przybywającym na terytorium RP wojskom sojuszniczym, w tym udostępnienie lokalnej infrastruktury, realizację zabezpieczenia logistycznego oraz ochrony wojsk i obiektów.*"

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP z 9 września 2003 r. podkreśla rolę właściwego stanu infrastruktury, w tym m.in. transportowej, dla potencjału obronnego i bezpieczeństwa państwa oraz konieczność zapewnienia ochrony rządowej infrastruktury telekomunikacyjnej.

Przywołane dokumenty normatywne potwierdzają zasadność wyodrębnienie podsystemu wsparcia wśród podstawowych elementów systemu reagowania kryzysowego. Wykorzystywanie coraz nowocześniejszego sprzętu przez siły reagowania kryzysowego, wzrost zakresu, a także dynamiki działań wpływają na wzrost roli ww. podsystemu.

Z dokonanej analizy wynika, że podsystem wsparcia obejmuje zasoby sił i środków niezbędnych do uzupełnienia pozostałych elementów systemu, by mogły one realizować swe zadania w ramach reagowania kryzysowego. W jego obszarze funkcjonalnym leży organizacja ludzkiego, materiałowego, technicznego, transportowego i medycznego zabezpieczenia sił i środków przeznaczonych do działania w sytuacjach kryzysowych, jak również pozostałych składowych systemu reagowania kryzysowego.

Efektywne wsparcie jest współcześnie czynnikiem decydującym o wykonaniu zadań. Sprawne i skuteczne wsparcie wymaga racjonalnego i terminowego wykorzystania dostępnych zasobów. Podczas reagowania kryzysowego **należy zachować możliwie najwyższy poziom kontroli nad stanem faktycznym sił**

i środków wsparcia. Bez odpowiedniego wsparcia reagowanie kryzysowe jest skazane na niepowodzenie. Organizacja wsparcia musi być elastyczna i zapewniać kierującemu reagowaniem swobodę działania.

Bardzo ważna jest umiejętność kształtowania polityki informacyjnej oraz informowania opinii publicznej i pozyskiwania jej poparcia dla realizacji programów służących reagowaniu na sytuacje kryzysowe.

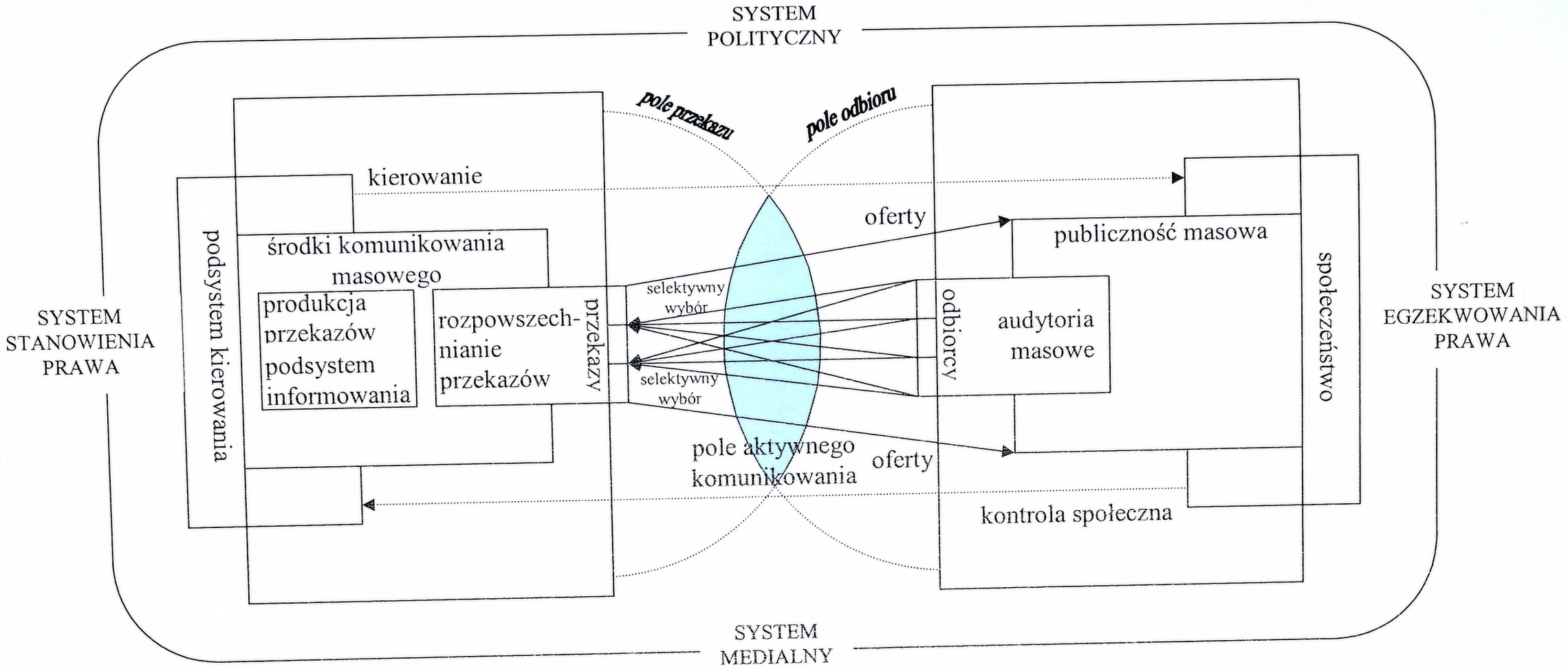
Związana jest z tym umiejętność kontaktowania się z mediami, a za ich pomocą ze społeczeństwem. System reagowania kryzysowego winien więc zawierać profesjonalny podsystem informowania społeczeństwa. Należy wypracować zasady komunikowania się poszczególnych podmiotów (np. resortów) z mediami, aby prezentowane stanowisko było spójne z decyzjami i wypowiedziami zarówno przedstawicieli NATO, jak i instytucji krajowych. Nie mogą mieć miejsca sytuacje podobne do powstałej w czasie znalezienia przez polskich żołnierzy w Iraku francuskich rakiet typu ROLLAND.

Przegląd modeli procesu komunikowania masowego wskazuje na rosnącą ich złożoność. Model taki ujmuje proces komunikowania jako formę wyrabiania masowych odruchów warunkowych, czyli masowego sterowania zachowaniami społecznymi. Ideą modelu (rys. 4.7) jest ujęcie procesu komunikowania w ramach systemu reagowania kryzysowego.

Wśród kategorii warunkujących istnienie systemu reagowania kryzysowego model wyróżnia: system polityczny (z ustrojem politycznym), system komunikowania (określający formy, środki i zasady komunikowania), system tworzenia prawa (tworzący ramy prawne funkcjonowania systemu reagowania kryzysowego) i system egzekwowania prawa (nadzorujący przestrzeganie ww. prawa).

Proces komunikowania społecznego jest nie tylko warunkowym (biernym), ale i warunkującym (czynnym) elementem systemu reagowania kryzysowego. Stąd uwzględnienia wymaga również stopień wpływu tego procesu na poszczególne podsystemy systemu reagowania kryzysowego.

W samym procesie komunikowania wyróżnione są dwa rodzaje podmiotów społecznych: podsystem kierowania oraz społeczeństwo. Podsystem kierowania oddziałuje na społeczeństwo poprzez sprawowanie przysługującej mu władzy, zaś społeczeństwo kontroluje podsystem kierowania poprzez swe działania i opinię publiczną. W tym wzajemnym oddziaływaniu istotną rolę odgrywają środki komunikowania masowego.



Rys. 4.7. Model komunikowania w systemie reagowania kryzysowego.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie modelu syntetycznego Goban-Klasa:
T. Goban-Klas, Media i komunikowanie masowe, PWN, Warszawa-Kraków 1999, s.76.

Z jednej strony znajdują się one w strefie wpływów podsystemu kierowania, zaś z drugiej mogą społecznie oddziaływać, gdy są akceptowane przez społeczeństwo, które w procesie odbioru konstytuuje się w specyficzną formę zbiorowości – publiczność, a w jej ramach w audytoria. W modelu tym uwypuklony jest fakt, że to **podsystem informowania społeczeństwa odpowiedzialny jest za właściwy dobór środków komunikowania masowego dla komunikacji podsystemu kierowania ze społeczeństwem**. Odpowiada on również za produkcję i rozpowszechnianie przekazów.

Zasadniczą rolę w informowaniu społeczeństwa o zaistniałych, bądź przewidywanych sytuacjach kryzysowych odgrywa Centrum Informacyjne Rządu oraz rzecznicy prasowi ministrów, wojewodów, starostów, wójtów itd. Nieoceniona jest również rola mediów prywatnych, częstokroć docierających do jądra kryzysu, obrazujących i dokumentujących zagrożenia, a przez to odgrywających – obok ostrzegawczej – również rolę edukacyjną.

Poszczególne media wykazują specyficzne cechy charakterystyczne, żeby czerpać z nich informacje trzeba: włączyć telewizor (program informacyjny, film telewizyjny) lub radio (audycja radiowa), wyjść na ulicą (bilboard), wejść do kina (film kinowy), kupić (gazeta).

Na przedstawionym modelu ofertę reprezentują strzałki od podsystemu informowania do publiczności, natomiast decyzję wyboru zaznaczają strzałki skierowane od publiczności do przekazów masowych.

Model wskazuje, że **przyswojenie przekazu zależy od stopnia wspólnoty kodu między treścią przekazu, a świadomością odbiorcy**. Wspólnota ta wyznacza pole efektywnego komunikowania, tzn. takiego gdzie następuje przekazanie i zrozumienie treści przekazów oraz ich akceptacja. Gdy brak jednego z tych składników można stwierdzić, że podsystem informowania społeczeństwa nie spełnia swej roli.

Do zadań podsystemu informowania należy również niewdzięczna rola gromadzenia danych o ofiarach, osobach rannych i zaginionych. Ogrom prac z tym związanych uzmysławia tragedia 11 września 2001 oraz związana z wystąpieniem tsunami 26.12.2004.

Organa kierowania państwem na czas kryzysu muszą dysponować odpowiednim systemem łączności zapewniającym terminowy, skryty i bezpieczny obieg informacji na wszystkich szczeblach kierowania. System ten powinien

obejmować wszystkie stanowiska kierowania (główne i zapasowe) szczebla centralnego oraz stanowiska kierowania wojewodów i organów samorządu terytorialnego, a także mieć powiązania z systemem dowodzenia siłami zbrojnymi. System taki powinien być zorganizowany i eksploatowany w czasie pokoju, a w czasie kryzysu (i wojny) objąć swoim zasięgiem również nowe elementy i obiekty przewidziane do działania i wykorzystania w tym okresie. **Jednolity system łączności kierowania państwem musi bazować na stacjonarnej, kablowej sieci transportowej, odpowiednio uodpornionej na oddziaływanie destrukcyjne oraz nowoczesnych cyfrowych centrach komutacyjnych**. Poza elementami stacjonarnymi w skład systemu łączności kierowania państwem powinny wejść elementy łączności mobilnej (radiostacje, radiolinie, terminale satelitarne, telefony komórkowe i radiotelefony). W przypadku rozwinięcia stanowisk kierowania w rejonie nieplanowanym, wymuszonym zaistniałą sytuacją kryzysową, naczelne organy władzy państwowej powinny dysponować jednostkami łączności zdolnymi do rozwinięcia węzłów polowych i włączenia ich w system telekomunikacyjny państwa. Łączność organizowana na stanowiskach kierowania powinna zapewnić realizację zadań przez organa decyzyjne z każdego stanowiska i w każdych warunkach.

Brak sprawnego systemu łączności niejawnej państwa utrudnia prawidłowe funkcjonowanie systemu kierowania reagowaniem kryzysowym, a przez to powoduje, że cały system reagowania kryzysowego w Polsce jest nieefektywny. Przeprowadzone ćwiczenia reagowania kryzysowego wykazały, że jedynie systemy: transmisji danych CRONOS (NATO) i CORTESY (UE), poczty elektronicznej z wykorzystaniem programu szyfrującego PEM-HEART, łączności telefonicznej CYGNUS oraz telefaksowej BERYL zapewniały skuteczną wymianę informacji niejawnych. Nie wszystkie z nich mogą być wykorzystane do wymiany informacji stanowiących tajemnicę państwową. Istnieje pilna potrzeba zbudowania narodowego systemu łączności niejawnej, opartego o krajowe rozwiązania w zakresie urządzeń utajniających, szyfrujących i kodujących.

Nowoczesny system łączności powinien zapewnić zarządzanie informacjami, polegające na zapewnieniu odbioru aktualnych, wiarygodnych i pełnych danych, ich przetwarzaniu, analizowaniu i natychmiastowym przekazywaniu podjętych decyzji do szczebli wykonawczych. System łączności powinien być spójny i jednolity, umożliwiać wymianę informacji poszczególnym podsystemom reagowania

kryzysowego na różnych szczeblach kierowania państwem oraz zapewniać stabilną i pewną komunikację pomiędzy elementami systemu reagowania kryzysowego.

Dla zapewnienia możliwości wywiązania się systemu łączności ze stawianych przed nim zadań niezbędne jest określenie:

- rodzaju i ilości przewidywanych w poszczególnych relacjach informacji (tajna, poufna, jawna, okresowa, przekazywana wg potrzeb lub na odpowiednie zapytanie);
- oczekiwanego nośnika informacji (przedmiot, dokument, mowa, tekst, rysunek, obraz, film, dane komputerowe);
- sposobu funkcjonowania stanowiska kierowania (stacjonarne, mobilne, stacjonarno-mobilne, częstotliwość przemieszczenia i czas potrzebny na zajęcie nowego położenia);
- sposobu przetwarzania informacji między stosowanymi różnymi systemami (styki pomiędzy systemami, sposób wprowadzania informacji, jej przechowywania i zobrazowania).

Konieczne jest rozpoczęcie w trybie pilnym prac nad opracowaniem i wdrożeniem koncepcji systemu łączności niejawnej przeznaczonej na potrzeby krajowego systemu reagowania kryzysowego.

Przeprowadzone w Wojewódzkich Wydziałach Zarządzania Kryzysowego oraz Wojewódzkich Sztabach Wojskowych badania (wyniki w załączniku nr 1) wykazały, że:

- w dni wolne i święta zapotrzebowanie na usługi telekomunikacyjne praktycznie nie występuje – wyjątek stanowi doraźna wymiana informacji między WWZK, a instytucjami podległymi wojewodzie;
- w ramach rutynowej codziennej pracy objętość wymienianych informacji jest niewielka i obejmuje jedynie przesyłanie krótkich meldunków sytuacyjnych;
- w czasie kryzysu zapotrzebowanie na usługi telekomunikacyjne gwałtownie wzrasta, przy czym wymiana informacji z sąsiednimi regionami osiąga poziom wymiany w relacji: administracja lokalna – administracja regionalna – administracja centralna;
- Wojewódzkie Wydziały Zarządzania Kryzysowego zgłaszają znacznie większe zapotrzebowanie na usługi telekomunikacyjne w czasie kryzysu, niż Wojewódzkie Sztaby Wojskowe.

Sytuacje kryzysowe wymagają sprawnej wymiany informacji także między władzami RP, a przedstawicielami Polski poza jej granicami. Szczególnie duże znaczenie ma zapewnienie łączności utajnionej pomiędzy krajem, a polskimi przedstawicielstwami przy krajach członkowskich NATO i UE. Łączność ta powinna umożliwiać skuteczne działania na rzecz uniknięcia kryzysu, a jeśli okażą się one nieskuteczne, powinna umożliwiać podejmowanie wysiłków na rzecz jego opanowania.

Jako niewystarczające dla potrzeb narodowych należy uznać systemy transmisji danych: CRONOS (NATO) oraz CORTESY (UE). Należy wyposażyć Ambasady RP oraz polskie przedstawicielstwa przy organizacjach międzynarodowych w narodowe środki ochrony kryptograficznej oraz sprzęt łączności kompatybilny z wykorzystywanym przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

Z badań przeprowadzonych podczas ćwiczeń reagowania kryzysowego organizowanych przez Sojusz Północnoatlantycki i Unię Europejską (załącznik nr 3) oraz wywiadów przeprowadzonych z ich etatowymi pracownikami wynika, że systemy łączności powyższych organizacji międzynarodowych posiadają następujące cechy charakterystyczne:

1. Wykorzystywane są głównie cyfrowe systemy transmisyjne, o kanale podstawowym 16 kbit/s.
2. Hierarchia zwielokrotnienia wynosi od 3 (48 kbit/s -UE), bądź 4 (64 kbit/s -NATO) do 120 kanałów (2048 kbit/s).
3. Łącznice automatyczne posiadają pojemność 120, 240 lub 480 kanałów podstawowych.
4. Węzły komutacyjne połączone są ze sobą na zasadzie równorzędności tworząc strukturę niehierarchiczną.
5. Niezależnie od zasobów stacjonarnych okresowo wykorzystują także polowe środki radioliniowe o przepływnościach 128-2048 kbit/s.
6. Charakteryzują się dwoma lub trzema poziomami zabezpieczeń:
   a) bezpośrednio u abonenta za pomocą indywidualnych urządzeń utajniających;
   b) pośrednio, poprzez utajnianie wszystkich traktów za pomocą grupowych urządzeń utajniających;
   c) w komputerach – poprzez dodatkowe utajnianie programowe.

7. Stosowanie dynamicznego poszukiwania abonenta w sieci czyni taki system łączności odpornym na zniszczenie i podatnym na dynamiczną rekonfigurację.

Wyniki przeprowadzonych badań będą stanowiły punkt wyjścia do weryfikacji proponowanego w dalszej części dysertacji systemu łączności na potrzeby kierowania reagowaniem kryzysowym.

4.2. OTOCZENIE SYSTEMU REAGOWANIA KRYZYSOWEGO PAŃSTWA

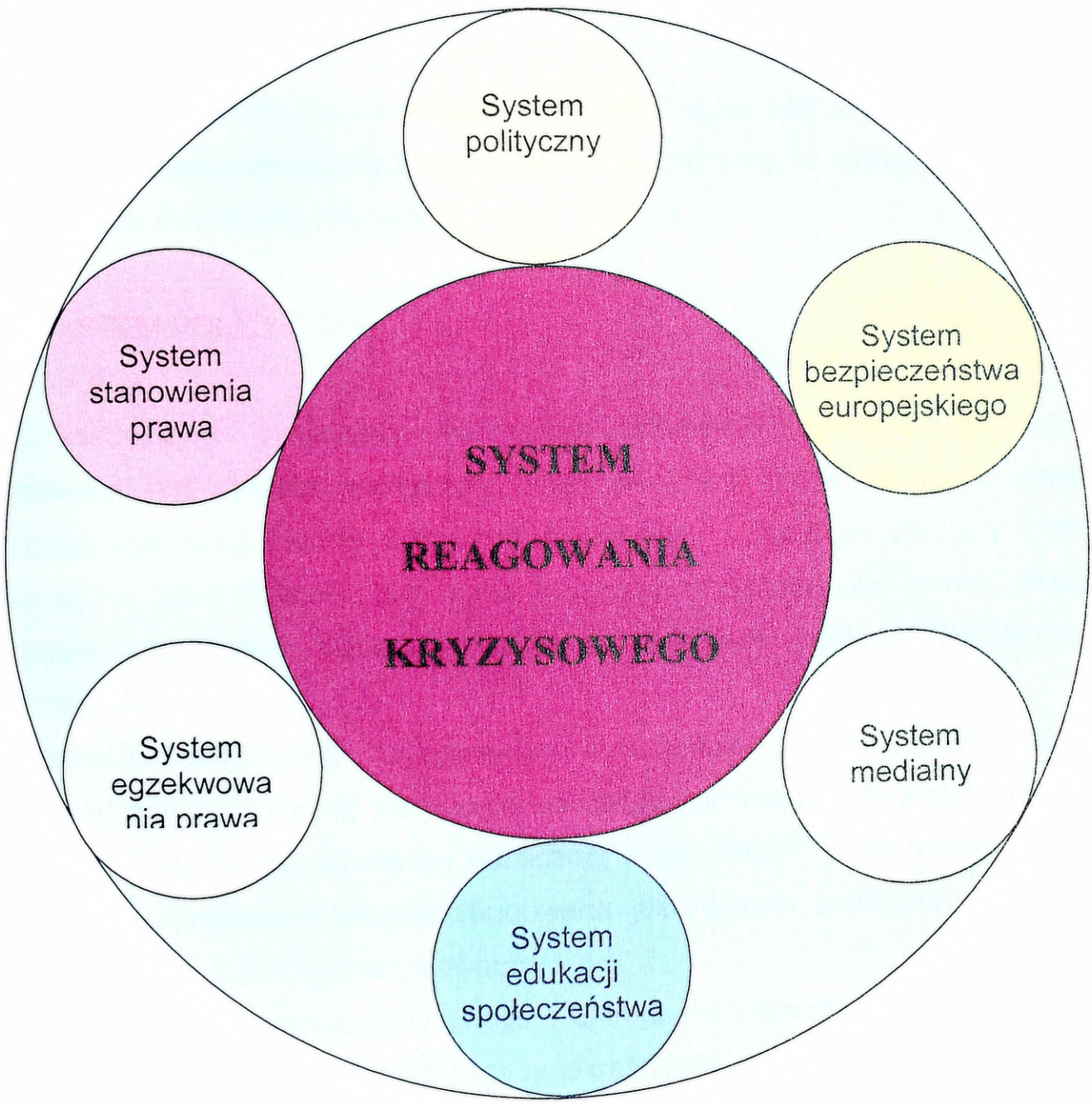
4.2.1. ELEMENTY OTOCZENIA SYSTEMU REAGOWANIA KRYZYSOWEGO

W ostatnich latach w otoczeniu systemu reagowania kryzysowego Rzeczypospolitej Polskiej (rys. 4.8) zaszły zasadnicze zmiany. Diametralnie zmieniła się sytuacja międzynarodowa. Pojawiły się nowe wyzwania i zagrożenia, których skalę uświadomiły tragiczne wydarzenia z 11 września 2001 r., 11 marca 2003 r. oraz 26 grudnia 2004 r. Zmieniły się przy tym uwarunkowania bezpieczeństwa. Polska wstąpiła do NATO oraz została przyjęta do Unii Europejskiej. Obie organizacje znacznie się rozszerzyły, dokonały przeobrażeń wewnętrznych oraz zacieśniły współpracę z naszymi wschodnimi sąsiadami – Rosją i Ukrainą.

Zmianie uległa także sytuacja wewnętrzna naszego kraju. Zreformowane zostały służby specjalne i Siły Zbrojne RP, przyjęto regulacje ustawowe dotyczące stanów nadzwyczajnych, podjęto działania zmierzające do uzdrowienia gospodarki. Ma to istotne znaczenie, gdyż zapewnienie bezpieczeństwa obywateli, ochrona granic Rzeczypospolitej oraz majątku narodowego stają się w coraz większym stopniu domeną instytucji i służb działających w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

Przeprowadzone badania pozwoliły określić otoczenie, w którym funkcjonuje system reagowania kryzysowego. Można w nim wyróżnić wiele systemów. W zależności od szczebla inna będzie skala problemów oraz skład rzeczonego otoczenia. Do najistotniejszych elementów otoczenia systemu reagowania kryzysowego państwa należą:

- system polityczny kraju (w tym ustrój polityczny);
- system bezpieczeństwa europejskiego (ONZ, OBWE, NATO i UE);
- system stanowienia prawa (regulujący zasady reagowania kryzysowego);
- system egzekwowania prawa (sądy i prokuratura);



Rys. 4.8. Otoczenie systemu reagowania kryzysowego.

Źródło: Opracowanie własne.

- system medialny kraju (telewizja, radio, prasa, media elektroniczne);
- system edukacji społeczeństwa (w tym uczelnie, media, organizacje pozarządowe i samorządowe).

Nie ulega wątpliwości, że niezbędne jest oparcie systemu reagowania kryzysowego państwa na całym potencjale narodowym Rzeczypospolitej Polskiej oraz jego ścisłe sprzężenie z systemami bezpieczeństwa europejskiego i światowego.

Wszystkie wyspecyfikowane systemy oddziałują, w większym lub mniejszym stopniu, na system reagowania kryzysowego. Tworzą ramy, w których możliwe jest reagowanie na sytuacje kryzysowe.

4.2.2. SYSTEM POLITYCZNY

Zasadniczym systemem tworzącym otoczenie systemu reagowania kryzysowego jest **system polityczny**. Zbudowany jest on w oparciu o zasady dotyczące organizacji władzy politycznej w państwie i obejmuje struktury władzy publicznej, w tym państwo, ale także instytucje polityczne, jak partie, związki zawodowe, organizacje społeczne, a także panujące poglądy filozoficzne i polityczne.

System reagowania kryzysowego funkcjonuje w określonym ustroju politycznym państwa. **Ustrój polityczny** to całokształt zasad odnoszących się do organizacji i funkcjonowania władzy publicznej w państwie.[158)] Podstawowe zasady polityczne, na podstawie których zbudowana jest władza publiczna zawarte są w Konstytucji oraz rozwinięte w ustawach.

Obok pojęć systemu politycznego i ustroju politycznego funkcjonuje termin **system rządów**, który obejmuje zasady określające wzajemne stosunki między centralnymi organami państwa, głównie między organami władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Z analizy pojęć system polityczny, ustrój polityczny i system rządów wynika, że nie są to pojęcia równoznaczne, które można by stosować zamiennie. Każde z nich zawiera treść odmienną, różniącą się od pozostałych. Najszerszym pojęciem

---

[158)] Por. W. Skrzydło: *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Zakamycze, Kraków 1998, s. 11, za: A. Burda: *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1977, s. 168.

jest system polityczny, zaś najwęższym system rządów, obejmujący tylko część zasad składających się na ustrój polityczny.

Zasady ustroju politycznego wynikają z analizy Konstytucji RP, ich katalog nie został nigdzie oficjalnie określony. Można wymienić zasady:[159)]

- suwerenności narodu;
- republikańskiej formy państwa;
- demokratycznego państwa prawnego;
- podziału władzy i równowagi władz;
- reprezentacji politycznej;
- dwuizbowości parlamentu;
- pluralizmu politycznego;
- wzajemnej niezależności i współdziałania państwa i kościołów oraz innych związków wyznaniowych;
- wolności i praw człowieka oraz obywatela;
- decentralizacji władzy publicznej i samorządu;
- parlamentarnej formy rządów;
- odrębności władzy sądowej oraz niezawisłości sądów i trybunałów;
- społecznej gospodarki rynkowej;
- wolności gospodarczej;
- ochrony własności.

Do powyższych zasad ustroju politycznego należy dodać unitarną strukturę państwa. Wynika ona z niezależności poszczególnych szczebli władzy samorządowej od terenowych organów władzy rządowej oraz od siebie nawzajem.

W ustalaniu zasad ustroju państwa, ich treści i zakresu niezwykle ważną rolę odgrywa Trybunał Konstytucyjny. Czyni to poprzez orzecznictwo, w którym podkreśla ich rolę i znaczenie. W związku z czym zasady ustroju bywają nazywane zasadami konstytucyjnymi lub naczelnymi zasadami konstytucji.

Partie polityczne stawiają przed sobą cel uczestnictwa w życiu publicznym poprzez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej.[160)] Swoje struktury oraz zasady działania partie polityczne kształtują zgodnie z zasadami demokracji,

---

[159)] Por. Tamże, s. 58.

[160)] *Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych* (Dz.U. z 2001 r., nr 79, poz. 857).

w szczególności przez zapewnienie jawności tych struktur, powoływanie organów partii w drodze wyborów i podejmowania uchwał większością głosów.

Stabilność systemu politycznego w kraju, w tym systemu partyjnego, to jedno z kluczowych zagadnień współczesnej politologii. Pojawia się pytanie: jak mierzyć stabilność systemu partyjnego? Czy po konkretnych wyborach można mówić o zmianie systemu partyjnego?

Miernikiem liczby partii jest indeks efektywnej liczby partii. Na jego podstawie uzyskuje się obraz pozwalający stwierdzić, z jaką liczebnością systemu mamy do czynienia. Do obliczenia liczby partii w systemie stosuje się relatywną wielkość partii. Miarą tej relatywności jest indeks koncentracji wyrażony sumą kwadratów odsetka zdobytych przez partie głosów, bądź mandatów. Proste zliczanie partii, bez brania pod uwagę ich wielkości i siły może prowadzić do mylnych wniosków. Powyższy wskaźnik służy do poprawnej i logicznie spójnej analizy systemu partyjnego. W Polsce w wyborach z 2001 r. indeks efektywnej liczby partii w oparciu o uzyskane mandaty wyniósł 3,60 (4,50 w oparciu o głosy) i nie zmienił się znacząco od wyborów z 1997 r.[161)]

4.2.3. SYSTEM BEZPIECZEŃSTWA EUROPEJSKIEGO

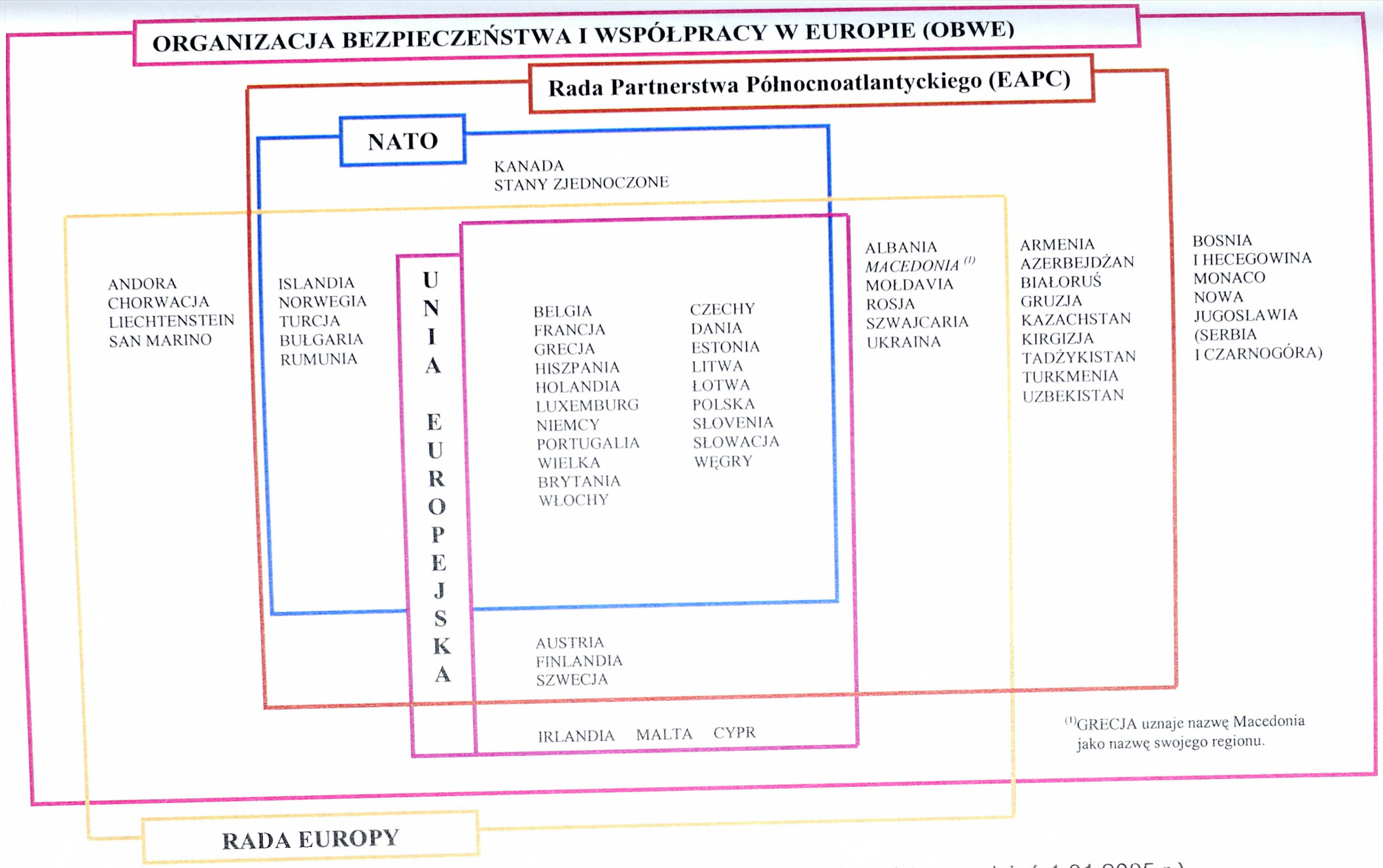
Architektura systemu bezpieczeństwa europejskiego (rys. 4.9), będącego komponentem bezpieczeństwa światowego, obejmuje system wzajemnie uzupełniających się międzynarodowych instytucji, takich jak Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ), Sojusz Północnoatlantycki (NATO), Unia Europejska (UE), Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) oraz organizacje regionalne.

Organizacje międzynarodowe, w których uczestniczą polscy przedstawiciele, w wyniku przeprowadzonych badań, można podzielić ze względu na:

- status ich członków – rządowe (z udziałem państw) i pozarządowe (np. zawodowe, społeczne, humanitarne, kulturalne, religijne, osób fizycznych i korporacji gospodarczych);
- zakres podmiotowy i terytorialny – uniwersalne (np. ONZ i jej wyspecjalizowane agendy) oraz regionalne (NATO, Unia Europejska itp.);

---

161) R. Markowski (red.): *System partyjny i zachowania wyborcze, dekada polskich doświadczeń*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2002, s. 20.



Rys. 4.9. Architektura systemu bezpieczeństwa europejskiego (stan na dzień 1.01.2005 r.).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: W. Fehler (red.), Współczesne bezpieczeństwo, A. Marszałek, Toruń 2002, s. 112.

- rozległość obszaru współpracy – ogólne (szeroki zakres współpracy, np. OBWE) i funkcjonalne (współpraca ograniczona do określonych spraw, np. INTERPOL), przekazanie lub nie swoich suwerennych praw przez państwa – ponadnarodowe (z przekazaniem kompetencji, w szczególności ustawodawstwa w sprawach technicznych, np. Międzynarodowa Organizacja Lotnictwa Cywilnego i Międzynarodowa Unia Telekomunikacyjna) oraz międzyrządowe (bez przekazania, np. Unia Europejska w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jak również współpracy w sprawach wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości),
- okres działania – stałe (powołane na okres bezterminowy jak np. ONZ) i tymczasowe (tworzone dla zrealizowania określonego, ograniczonego czasowo celu (np. dawna Międzynarodowa Organizacja Uchodźców IRO, istniejąca w latach 1946-1952 r. do repatriacji i integracji jeńców wojennych – jej funkcje przejął Wysoki Komisarz ONZ ds. Uchodźców).

Do głównych organizacji międzynarodowych, do których należy RP można zaliczyć: ONZ, OBWE, NATO i Unię Europejską.

Polska opowiada się za utrzymaniem przewidzianej w Karcie Narodów Zjednoczonych odpowiedzialności ONZ za utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego.

Kraj nasz wspiera również działania ONZ mające na celu rozwiązywanie konfliktów regionalnych. W tym celu RP oferuje kadry cywilne, wojskowe i policyjne przeznaczone do udziału w operacjach pokojowych i stabilizacyjnych podejmowanych przez ONZ (aktualnie m.in. w Libanie i Syrii).

Polska wraz z innymi członkami społeczności międzynarodowej przeciwdziała wzrostowi potencjału militarnego państw stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego (np. podczas wojny w Zatoce oraz interwencji w Iraku).

Wraz z innymi członkami NATO Polska w ramach reagowania kryzysowego realizuje polityczne i wojskowe zadania dotyczące:

- wspólnej obrony w ramach Art. 5 (wsparcie Turcji w 2002 r., po jej prośbie o pomoc, w związku z sytuacją w sąsiadującym z nią Iraku);
- misji spoza Art. 5 (udział w operacjach antyterrorystycznych w Afganistanie i Iraku);
- rozszerzenia Sojuszu (wsparcie starań krajów kandydujących, przyjętych do NATO w 2004 r.);

- rozwoju partnerskich stosunków z krajami nie należącymi do Sojuszu (w ramach Partnerstwa dla Pokoju, Stałej Rady NATO-Rosja oraz Komisji NATO-Ukraina).

Polskie członkostwo w NATO stawia dodatkowe zadania przed siłami reagowania kryzysowego. Działania NATO w Bośni i Hercegowinie oraz w Kosowie, jak również Sił Sprzymierzonych w Afganistanie i Iraku wykazały, że możliwe jest użycie sił reagowania poza obszarem odpowiedzialności Sojuszu.

Mogą one realizować takie zadania, jak kontrola rozwoju sytuacji w odległych regionach oraz analiza warunków operacyjnych i logistycznych z punktu widzenia potencjalnego użycia naszych sił i środków poza granicami państwa.

W ramach OBWE uzgodniono spójny i wyczerpujący system środków budowy zaufania i bezpieczeństwa. Obejmuje on coroczną wymianę informacji wojskowych, dotyczących sił zbrojnych, głównych systemów uzbrojenia i sprzętu oraz planowania wojskowego. Poszczególne kraje powiadamiają się wzajemnie o określonych rodzajach działalności wojskowej.

Polscy inspektorzy uczestniczą w weryfikacji zobowiązań w ramach systemu obserwacji, inspekcji i oceny określonych rodzajów działalności wojskowej. Dokonują również notyfikacji i weryfikacji poziomu konwencjonalnych sił zbrojnych w poszczególnych krajach Europy.

Na wypadek kryzysu OBWE przewiduje również operację pokojową w celu zapobiegnięcia konfliktowi zbrojnemu.

Przystąpienie Polski do UE skutkuje włączeniem się naszego kraju we współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego Unii oraz Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, mających na celu m.in. skuteczne przeciwdziałanie istniejącym i potencjalnym zagrożeniom.

Wejście do UE wzmocniło nasze zdolności do walki z przestępczością zorganizowaną, terroryzmem i narkobiznesem. Ustanowienie wspólnej polityki imigracyjnej i azylowej pozwoli Polsce w przyszłości skutecznie kontrolować obrót z zagranicą towarów strategicznych.

Polska zamierza uczestniczyć w Europejskiej Inicjatywie Obronnej (ESDI) oraz Siłach Szybkiego Reagowania UE. RP popiera rozwój sił antykryzysowych i również zadeklarowała swój wkład (1300) w ich liczebność. W wyniku przystąpieniu do UE należy się liczyć z potrzebą zwiększenia naszego udziału (poprzez analogię

z porównywalną do Polski Hiszpanią) do ok. 6000 oficerów i żołnierzy oraz odpowiedniego wsparcia w zakresie lotnictwa i sił morskich.

Realizacja wymienionych zadań prowadzi do wniosku: **nasza aktywna rola na arenie międzynarodowej może wystawiać nas na ryzyko ataków i wrogich akcji ze strony ugrupowań, którym społeczność międzynarodowa wydała walkę**.

W związku z powyższym Polska dąży do rozwoju norm prawa międzynarodowego, tak aby było ono skutecznym narzędziem podejmowania nowych wyzwań międzynarodowych.

4.2.4. INNE SYSTEMY

Zadania i kompetencje organów administracji publicznej w systemie reagowania kryzysowego wynikają z szeregu ustaw prawa ustrojowego i materialnego, m.in. ustawy o Radzie Ministrów, ustawy o działach administracji rządowej, ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, ustawy o administracji rządowej w województwie, ustaw o samorządzie wojewódzkim, powiatowym i gminnym, ustawy o ochronie przeciwpożarowej, ustaw o chorobach zakaźnych i zakażeniach itp.

Najważniejszym elementem **systemu stanowienia prawa** w Polsce, w tym również prawa dotyczącego reagowania kryzysowego, powodującego określone skutki polityczne, ekonomiczne, gospodarcze i inne, jest dwuizbowy **Parlament**, składający się z Sejmu oraz Senatu.

Sejm pełni funkcje: ustawodawcze, kreacyjne i kontrolne. Wszystkie funkcje Sejmu mają związek z reagowaniem kryzysowym.

Podstawowym zadaniem Sejmu jest uchwalanie ustaw, w tym ustaw dotyczących reagowania kryzysowego, np. w czasie powodzi 1997 r. w jedną noc Sejm uchwalił ich 17. Materię ustawową stanowią głównie prawa, wolności i obowiązki obywateli, organizacja i zasady działania naczelnych organów państwa oraz określanie trybu postępowania i kontroli legalności ich działania.

Realizując swą funkcję kreacyjną Sejm uczestniczy w powoływaniu na niektóre stanowiska państwowe i odwoływaniu z nich, w tym: Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli oraz członków Trybunału Konstytucyjnego.

Funkcję kontrolną Sejm realizuje zarówno na posiedzeniach plenarnych (udzielanie rządowi absolutorium, wotum zaufania lub nieufności, interpelacje i zapytania poselskie itd.), poprzez swe komisje (rozpatrywanie sprawozdań i informacji ministrów, rozpatrywanie sprawozdań itp.), jak i przez posłów, którzy mają prawo uzyskiwać informacje i wyjaśnienia m.in. od członków Rady Ministrów i samorządu terytorialnego.

Senat, poprzez swe komisje, rozpatruje ustawy uchwalone przez Sejm i zajmuje w stosunku do nich stanowisko, na posiedzeniach plenarnych określa swe zdanie w rozpatrywanych sprawach oraz wnosi interpelacje i zapytania. Senatorowie mają prawo podejmować interwencje na rzecz wyborców.

Oprócz istotnego udziału we władzy ustawodawczej Senat wyraża zgodę na powoływanie i odwoływanie m.in. Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Nie sprawuje natomiast kontroli nad władzą wykonawczą.

Projekty ustaw (rys. 4.10) dotyczące obronności oraz reagowania kryzysowego (mogą je wnosić tylko organy posiadające prawo inicjatywy ustawodawczej) niezależnie od opinii Komisji Sejmowej i Senackiej zawsze są opiniowane przez Radę Ministrów. Rząd obowiązany jest wówczas przedstawić Parlamentowi skutki, jakie może spowodować przyjęcie określonej ustawy.

Po zaopiniowaniu projektu ustawy przez Rząd, dalsze procedury legislacyjne są identyczne jak dla innych ustaw.

Inicjatywa ustawodawcza przysługuje grupie posłów, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Radzie Ministrów i grupie 100.000 obywateli.[162)]

Poprawki do projektu ustawy w czasie jej rozpatrywania przez Sejm (trzy czytania) mogą wnosić: wnioskodawca, posłowie i Rada Ministrów.[163)] Przed zakończeniem drugiego czytania wnioskodawca może wycofać projekt ustawy.

Po trzecim czytaniu Sejm uchwala ustawę zwykłą większością głosów, przy obecności co najmniej połowy posłów.[164)] Ustawę Marszałek Sejmu przekazuje Senatowi, który może przyjąć ustawę, uchwalić poprawki, odrzucić ustawę w całości lub jej nie rozpatrywać.[165)]

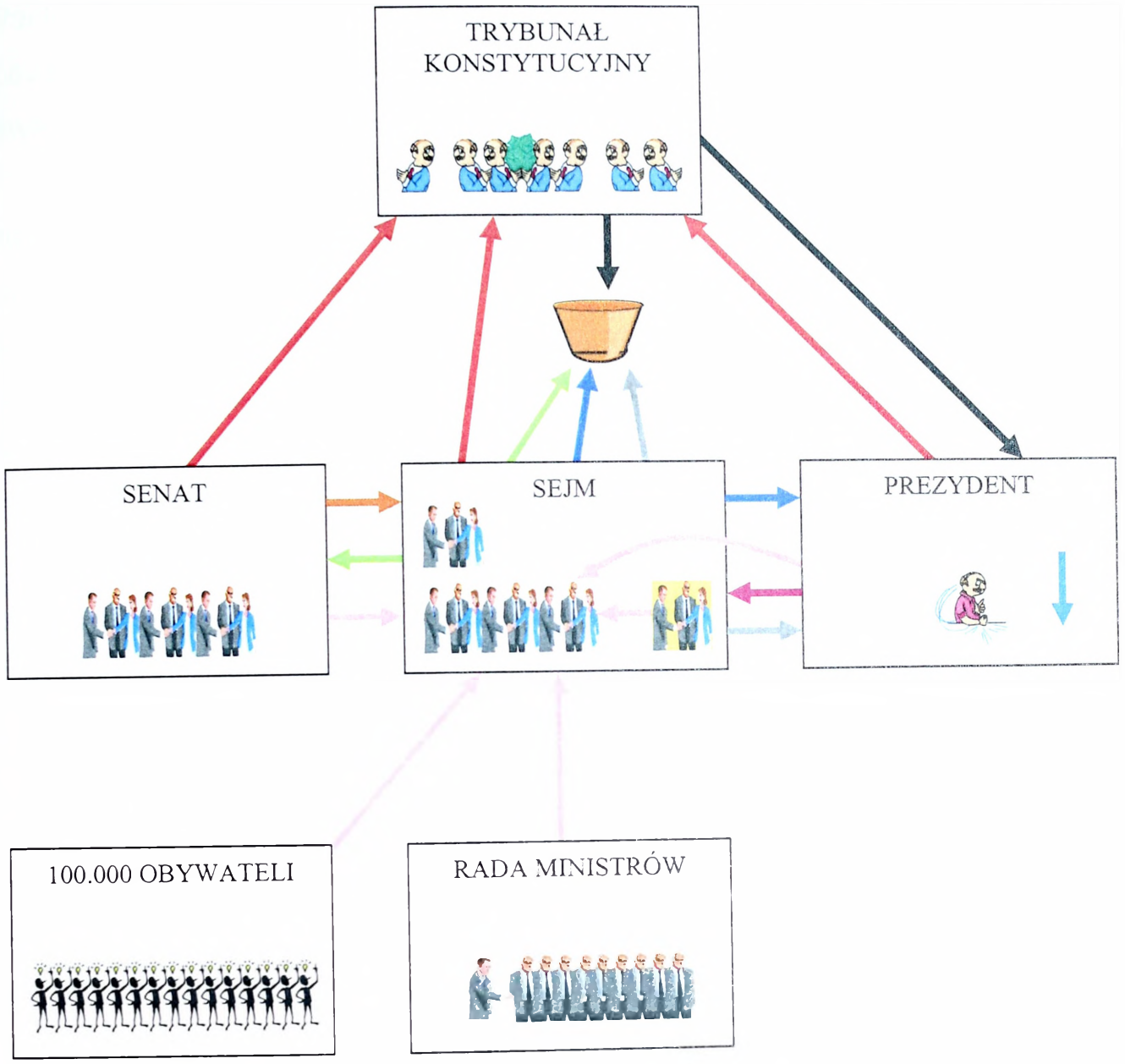
---

162) Por. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz. U. Nr 78, poz. 483), Art. 118.

163) Por. Tamże, Art. 119.

164) Por. Tamże, Art. 120.

165) Por. Tamże, Art. 121, ustawę nie rozpatrzoną przez Senat w ciągu 30 dni uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm.



inicjatywa ustawodawcza

odrzucenie projektu ustawy lub przesłanie (po trzech czytaniach) do Senatu

poprawki Senatu

rozpatrzenie poprawek Senatu i odrzucenie ustawy lub przesłanie do Prezydenta

veto Prezydenta

przyjęcie lub odrzucenie veta Prezydenta

wystąpienie do TK z wnioskiem o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją

uznanie niezgodności lub zgodności ustawy z Konstytucją

podpisanie ustawy przez Prezydenta

Rys. 4.10. Ścieżka legislacyjna w Rzeczypospolitej Polskiej.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Odrzucenia uchwały Senatu odrzucającej ustawę oraz proponowanych poprawek Sejm dokonuje w sposób analogiczny do przyjmowania ustawy. Po rozpatrzeniu przez Sejm poprawek Senatu Marszałek Sejmu przedstawia uchwaloną ustawę do podpisu Prezydentowi RP.[166)]

Prezydent może przed podpisaniem przekazać ustawę Trybunałowi Konstytucyjnemu, celem sprawdzenia zgodności z Konstytucją lub odmówić jej podpisania (veto). Po ponownym uchwaleniu przez Sejm (tym razem większością 3/5 głosów) lub orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego o zgodności ustawy z Konstytucją Prezydent składa na niej swój podpis.[167)] Po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm nie przysługuje Prezydentowi prawo wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego ma charakter wiążący. Jeżeli Trybunał orzeknie, że ustawa jest zgodna z Konstytucją, to Prezydent ma bezwzględny obowiązek podpisania jej. Jeżeli Trybunał orzeknie, że ustawa jest niezgodna z Konstytucją, to postępowanie ustawodawcze ulega zamknięciu i ustawa nie może wejść w życie.

System egzekwowania prawa obejmuje głównie prokuraturę, sądy i więziennictwo, ale również Policję, Żandarmerię Wojskową i inne instytucje.

Prokuratura posiada strukturę hierarchiczną. Minister sprawiedliwości jest równocześnie prokuratorem generalnym. Tworzy on i znosi prokuratury oraz kieruje ich działalnością, powołuje, odwołuje prokuratorów i nadzoruje ich pracę, a także występuje do prezydenta z wnioskami o ułaskawienie. Prokuratorzy pracują w Prokuraturze Krajowej, oraz prokuraturach apelacyjnych, okręgowych i rejonowych.

Prokuratorzy Prokuratury Krajowej (56) koordynują politykę karną oraz występują przed Sądem Najwyższym. Prokuratury apelacyjne nadzorują pracę prokuratur okręgowych i rejonowych - pracujący w nich prokuratorzy (223) wszczynają i prowadzą sprawy z zakresu przestępczości zorganizowanej oraz występują przed Sądem Apelacyjnym. Prokuratury okręgowe nadzorują pracę prokuratur rejonowych - pracujący w nich prokuratorzy (1166) wszczynają i prowadzą postępowania w sprawach o najcięższe przestępstwa występując przed sądami

---

166) Por. Tamże, Art. 122.
167) Por. Tamże.

okręgowymi. Prokuratorzy pracujący w prokuraturach rejonowych (3720) wszczynają i prowadzą postępowania przed sądami rejonowymi.

Wymiar sprawiedliwości w RP sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko ustawom. Powoływani są oni przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony i są nieusuwalni.

Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania oraz wykonuje inne czynności określone w Konstytucji i ustawach. Jest on organem władzy sądowniczej, powołanym do:

1. sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez:
   a) zapewnienie w ramach nadzoru zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i wojskowych przez rozpoznawanie kasacji oraz innych środków odwoławczych,
   b) podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne,
   c) rozstrzyganie innych spraw określonych w ustawach;
2. rozpoznawania protestów wyborczych oraz stwierdzania ważności wyborów do Sejmu i Senatu oraz wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a także ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego.

W polskim systemie sądownictwa sądy pracują w systemie dwuinstancyjnym. Wyróżnia się następujące **sądy powszechne**: rejonowe, okręgowe i apelacyjne. Sądy te tworzy, znosi i ustala ich obszar właściwości w drodze rozporządzenia Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa.[168)]

Sądy rejonowe są sądami powszechnymi I instancji we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw przekazanych do rozstrzygania w I instancji przez sąd okręgowy. Rozstrzygają wszelkie sprawy z zakresu prawa karnego, cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego, prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. W postępowaniu wieczystoksięgowym sąd rejonowy jest sądem prowadzącym księgi wieczyste. Sądy grodzkie to sądy rejonowe orzekające na podstawie Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.[169)]

Sądy okręgowe to sądy odwoławcze od orzeczeń sądów grodzkich oraz rozpoznające w I instancji ważniejsze sprawy. Sądy okręgowe rozpoznają środki

---

168) *Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych* (Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25).
169) Por. Tamże.

odwoławcze od orzeczeń sądów rejonowych. W postępowaniu wieczystoksięgowym - jest to sąd II instancji, odwoławczy w stosunku do orzeczeń (w tym wpisów) i zarządzeń sądu rejonowego, prowadzącego księgi wieczyste.

Sądy apelacyjne są w postępowaniu cywilnym sądami drugiej instancji w stosunku do orzeczeń sądu okręgowego. Obecnie istnieje 10 sądów apelacyjnych z siedzibami w Białymstoku, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Rzeszowie, Warszawie i Wrocławiu.

W zakresie sądownictwa administracyjnego działa wyłącznie **Naczelny Sąd Administracyjny** (NSA). Do zadań NSA należy kontrola działalności administracji publicznej, a także orzekanie o zgodności z ustawami aktów normatywnych prawa miejscowego. NSA rozstrzyga również spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego, a organami administracji rządowej.

Wśród organów wymiaru sprawiedliwości znajdują się **sądy wojskowe**, które orzekają wyłącznie w sprawach karnych popełnianych przez żołnierzy. Istnienie ich jest kwestionowane jako niezgodne z zasadą równości obywateli wobec prawa oraz ze względu na konieczność zapewnienia niezawisłości sędziom podległym pod Ministra Obrony Narodowej. Za utrzymaniem sądów wojskowych przemawia zaś konieczność posiadania sądownictwa gotowego do działania w okresie wojny oraz potrzeba posiadania przez sędziów dopuszczeń do spraw objętych tajemnicą państwową, dyktowaną względami obronności państwa.

Istniejący w Polsce **system medialny** odpowiedzialny jest za zapewnienie społeczeństwu dostępu do rzetelnej informacji, będącego konstytucyjnym prawem jednostki. **Nie jest to sfera w pełni uregulowana.** Organem działającym w tej sferze jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, która stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Aktualnie brak jest satysfakcjonujących uregulowań prawnych w zakresie spełniania tzw. misji przez publiczne radio i takąż telewizję.

Głównym instrumentem kontroli mediów w krajach demokratycznych o gospodarce rynkowej są prawa ekonomiczne, z których wynika stopień rozwoju poszczególnych mediów, jak i ich istnienie. Środki masowego komunikowania są, z nielicznymi wyjątkami, własnością prywatną i działają na zasadzie normalnych przedsiębiorstw produkcyjnych poddanych prawom podaży i popytu. Wynika stąd niezależność mediów od głównych nurtów opinii publicznej. Należy przyjąć,

że system medialny jest całkowicie niezależny od systemu reagowania kryzysowego, w tym od jego podsystemu kierowania.

Media są jednak zależne od ogłoszeniodawców, gdyż reklamowy system finansowania umożliwia wpływ na środki masowego przekazu. W związku z tym podsystem kierowania powinien zapewnić podsystemowi informowania społeczeństwa odpowiednie środki finansowe, w ramach systemu reagowania kryzysowego, zapewniające możliwość oddziaływania na społeczeństwo i pozyskiwanie go do działania oraz akceptacji podejmowanych działań.

System medialny podlega wielorakiej regulacji. Są to **regulacje zewnętrzne**:

- reguły wynikające z przyjętych traktatów międzynarodowych lub regulaminów organizacji, do których przystąpili przedstawiciele mediów;
- regulacje prawne wydawane przez system tworzenia prawa;
- normy wydawane przez system egzekwowania prawa (urzędy, sądy itd.);
- polityka w dziedzinie komunikowania realizowana przez system polityczny;
- weryfikacja społeczna oraz rady ekspertów;

oraz **wewnętrzne podmioty regulacji**:

- właściciele i menedżerowie odpowiedzialni za realizację zadań nałożonych na środki komunikowania;
- pracownicy merytoryczni wykonujący zadania programowe;
- środowisko zawodowe, tzn. koledzy i konkurenci;
- personel pomocniczy, dostarczający informacji i opracowujący materiały.

Mimo, że media w Polsce są niezależne od administracji państwowej, nie są niezależne od regulacji obowiązujących w państwie. Podlegają m.in. ustawie o ochronie informacji niejawnych, otrzymują lub tracą koncesje oraz uczestniczą w procesach o zniesławienie przed sądami powszechnymi. W nowych mediach elektronicznych rola państwa jest jeszcze większa niż w sferze prasy, radia i telewizji. Obowiązują tu zasady nadzoru nad wykorzystaniem sieci, ochrona praw twórców programów komputerowych, czy zasady ochrony dostępu do sieci.

Ponieważ media są bardzo różne system medialny nie jest kierowany przez jednolity zestaw norm lub przepisów. Regulacja mediów jest oparta na założeniu, że winny one służyć dobru wspólnemu – interesowi społecznemu. Jest to szczególnie ważne, gdy właścicielami mediów w Polsce są w większości firmy międzynarodowe.

Uregulowania wymaga kwestia ciągłej dostępności systemu reagowania kryzysowego, w tym szczególnie jego podsystemu informowania do mediów

publicznych. Bez względu na rodzaj środka komunikowania oraz jego typ własności winien być zagwarantowany dostęp umożliwiający nadanie informacji ostrzegających społeczeństwo o zagrożeniu oraz informujących o niezbędnych do podjęcia działaniach. Niezbędne jest zapewnienie takiego, nieodpłatnego dostępu na szczeblu państwa, a także na szczeblu województwa, powiatu i gminy, zarówno dla administracji rządowej jak i samorządowej.

Jednym z warunków zapewnienia bezpieczeństwa państwa jest edukacja[170] społeczeństwa w zakresie wiedzy ogólnej oraz wykształcenia specjalistycznego, w tym niezbędnego do skutecznego reagowania kryzysowego. Istniejący w Polsce **system edukacyjny** odpowiedzialny jest za wykształcenie wysokiej klasy specjalistów na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa. Wymaga on rozwoju różnorodnych form edukacji obywatelskiej – w tym m.in. kształtowania postaw antyterrorystycznych, identyfikowania się społeczeństwa ze swym państwem, udzielania pomocy sobie i osobom poszkodowanym.

System edukacyjny obejmuje całość zabiegów kształceniowych i wychowawczych. Uczestniczą w nim: rodzice, szkoła, wojsko, policja, kościoły, środki masowego przekazu, organizacje młodzieżowe, stowarzyszenia, zakłady pracy, instytucje państwowe i samorządowe. Edukując dla bezpieczeństwa państwa kształtują oni system wartości, upowszechniają wiadomości i kształtują umiejętności.

Edukacja w zakresie reagowania kryzysowego obejmuje głównie przygotowanie społeczeństwa do spełniania zadań humanitarnych w celu zminimalizowania następstw i likwidacji skutków mogących zaistnieć sytuacji kryzysowych.

Zasadniczą rolę w edukacji na potrzeby reagowania kryzysowego odgrywa Akademia Obrony Narodowej, która kształci menedżerów odpowiedzialnych za obronność i bezpieczeństwo państwa. Na potrzeby szeroko pojętego ratownictwa kształci Szkoła Główna Służby Pożarniczej. W ostatnich kilku latach kształcenie kadr na potrzeby reagowania kryzysowego rozpoczęło także wiele innych uczelni państwowych i prywatnych.

Szereg inicjatyw w zakresie kształcenia społeczeństwa na potrzeby bezpieczeństwa i porządku publicznego podjęły organizacje pozarządowe i samorządowe. Przyjmując zasadę: „obywatelu broń się sam" szeroko

---

170) J. Tomiło: *Niektóre aspekty edukacji wojskowej*, Myśl Wojskowa nr 2/2004, Warszawa 2004, s. 132: *„edukacja obejmuje ogół procesów wychowawczych, kształceniowych oraz szeroko rozumianą oświatę"*.

rozpropagowały one różne akcje i programy edukacyjne, np. bezpieczne miasto, bezpieczne osiedle, bezpieczna szkoła itp. Działania edukacyjne polegały na spotkaniach z mieszkańcami dzielnic i osiedli oraz uczniami szkół i propagowaniu m.in. idei sąsiedzkiego czuwania, technicznego zabezpieczenia domostw i organizacji czasu wolnego dla młodzieży. Poprzez szkolenia, treningi i ćwiczenia organizacje pozarządowe i samorządowe przygotowują młodzież oraz całe społeczeństwo do realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa państwa, a w tym reagowania kryzysowego.

Edukacja społeczeństwa jest jednym z podstawowych sposobów kształtowania bezpieczeństwa państwa. Od jej poziomu zależą postawy, wartości i wiadomości, czyli świadomość ludzi oraz umiejętności niezbędne w zapobieganiu i radzeniu sobie w sytuacjach kryzysowych.

4.3. SYSTEM KIEROWANIA REAGOWANIEM KRYZYSOWYM

4.3.1. SZCZEBEL CENTRALNY

Zadania realizowane przez państwo wynikają z jego polityki i strategii bezpieczeństwa narodowego. **Polityka państwa** jest sferą wzajemnych stosunków i oddziaływań pozytywnych, negatywnych i kompromisowych pomiędzy państwem, a innymi organizacjami, dotyczących celów i środków działalności państwa, a także charakteru władzy państwowej.[171] Natomiast **strategia państwa** (pojęcie tożsame z terminem „strategia narodowa") to dziedzina strategii obejmująca tworzenie, rozwój, przygotowanie i wykorzystanie potencjału państwa we wszystkich sferach jego działalności.[172]

Polityka bezpieczeństwa jest podporządkowana polityce i strategii państwa. Służy ona realizacji interesów narodowych, czyli polskiej racji stanu. Wytycza ona kierunki i określa priorytety bezpieczeństwa naszego kraju. Zasadniczym zadaniem polskiej polityki bezpieczeństwa jest wykorzystanie sytuacji Polski zaistniałej po 1989 r. i umocnienie jej prozachodniej (euroatlantyckiej) orientacji, przy jednoczesnym układaniu dobrych stosunków ze Wschodem oraz działalność w ONZ, OBWE i uczestnictwo w innych organizacjach, jak również w strukturach regionalnych.

---

[171] Por. K. Opałko (red.): *Metodologiczne i teoretyczne problemy nauk politycznych*, ASG, Warszawa 1975.
[172] Por. J. Pawłowski (red.): *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2002.

Środki i metody polskiej polityki bezpieczeństwa, uwzględniające fakt znacznego zmniejszenia znaczenia aspektów obronnych, są dostosowane do współczesnych potrzeb:

- współpracy w rozwiązywaniu problemów globalnych, włączając w to kryzysy międzynarodowe i zagraniczny terroryzm;
- rozwiązywania zewnętrznych sytuacji kryzysowych o charakterze trans-granicznym, takich jak przestępczość zorganizowana, przemyt narkotyków oraz przemoc bez użycia środków zbrojnych;
- eliminowania pojawiających się symptomów wewnętrznych sytuacji kryzysowych.

Zmiany jakie dokonały się w Polsce po 1989 r. oraz wejście do Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej wiodą nasz kraj do następujących celów:

- utrwalenia naszej pozycji w społeczności państw demokratycznych;
- wzmocnienia zależności między polityczną, gospodarczą, społeczną, kulturową i ekologiczną sytuacją państw i regionów, zgodnie z koncepcją niepodzielnego i wszechstronnego charakteru systemu bezpieczeństwa;
- redukcji potencjałów militarnych oraz zwiększenia kontroli i przewidywalności działań wojskowych;
- rozwijania środków zapobiegania, opanowywania i rozwiązywania sytuacji kryzysowych nie tylko międzynarodowych, ale i wewnętrznych.

Polska polityka bezpieczeństwa uwzględnia, że nie został jeszcze stworzony nowy system bezpieczeństwa, choć jego zalążki, obejmujące system wzajemnie uzupełniających się międzynarodowych instytucji, takich jak ONZ, NATO, Unia Europejska, OBWE i organizmy regionalne, już istnieją.

Obowiązująca od 2003 r. (zatwierdzona przez Radę Ministrów) **Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP** jest dokumentem, który przedstawia główne wyzwania i zagrożenia stojące przed Polską oraz precyzuje sposoby prowadzenia polityki bezpieczeństwa RP. Strategia bezpieczeństwa jest częścią strategii państwa. Nie należy mylić strategii bezpieczeństwa z elementami strategii np. w dziedzinie energetyki czy informatyki, ma ona jednak z nimi związek. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP jest podstawą i punktem wyjścia do opracowania poszczególnych strategii sektorowych, w dziedzinach mających podstawowe znaczenie dla bezpieczeństwa państwa i jego obronności. Działania z niej wynikające są realizowane na płaszczyźnie zewnętrznej, w tym sojuszniczej, oraz na płaszczyźnie wewnętrznej.

Polityka obronna i strategia obronności są elementami, a zarazem konsekwencją założeń strategii i polityki bezpieczeństwa narodowego.

Strategia obronności, będąca bezpośrednim rozwinięciem strategii bezpieczeństwa (aktualnie obowiązuje Strategia obronności RP przyjęta przez Radę Ministrów w 2000 r.) precyzuje podstawowe założenia polskiej koncepcji obronnej, zasady prowadzenia polityki obronnej oraz kształt polskiego systemu obronnego i sił zbrojnych RP, a także określa główne wyzwania i działania należące do systemu obronnego, które winny być podjęte w sferze pozamilitarnej. Obejmuje ona trzy rodzaje zagrożeń: wyzwania polityczno-militarne[173], zagrożenia kryzysowe[174] oraz zagrożenia wojenne[175].

W przypadku zagrożeń występujących w bezpośrednim sąsiedztwie Polski strategia obronności (oraz inne dokumenty normatywne) poleca stosowanie zestawu przedsięwzięć należących do pogotowia obronnego i operacji osłonowych. Jednym z najważniejszych przedsięwzięć sojuszniczych, związanych z eliminacją ww. zagrożeń jest rozbudowa zdolności do przyjęcia sojuszniczych form wzmocnienia w ramach programu Wsparcia Państwa Gospodarza[176] (Host Nation Support).

W ślad za Strategią obronności RP opracowane zostały **dokumenty programowe oraz planistyczne**:

- wytyczne do przebudowy polskiego systemu obronnego,
- założenia do programu rozwoju polskich sił zbrojnych na lata 2001-2006" (liczebność i struktura polskiej armii, główne kierunki przebudowy Sił Zbrojnych RP);
- plany operacyjne obejmujące warianty działań samodzielnych i sojuszniczych na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa Polski;
- Polityczno Strategiczna Dyrektywa Obronna RP (z 12.03.2004 r.);
- Plan Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej (z 9.12.2004 r.).

Jak wynika z przeprowadzonych badań dokumentów normatywnych strukturę prawną systemu kierowania reagowaniem kryzysowym państwa stanowią trzy zasadnicze grupy aktów prawnych uporządkowanych w sposób hierarchiczny.

---

173) Zestaw czynników (polityczno-militarnych, ekonomicznych, społecznych lub etnicznych), które pojawiają się w czasie pokoju i mogą prowadzić do destabilizacji sytuacji międzynarodowej - głównym sposobem odpowiedzi na nie w okresie pokoju jest współpraca wojskowa. Przypis własny.

174) Strategia obronności wyodrębniała zagrożenia występujące w bezpośrednim sąsiedztwie Polski oraz oddziałujące pośrednio na nasze bezpieczeństwo. Przypis własny.

175) Prawdopodobieństwo pojawienia się konfliktu o charakterze lokalnym, regionalnym, bądź wojny globalnej zmniejsza się wraz ze wzrostem jego skali. Przypis własny.

176) Zespół działań, które państwo członkowskie Sojuszu musi podjąć, aby być gotowym do przyjęcia sojuszniczych sił wzmocnienia w sytuacji, gdy jego bezpieczeństwo jest zagrożone. Przypis własny.

Najważniejszą grupę stanowią **ustawy określające ustrój państwa oraz występujący w nim podział władzy i uprawnienia poszczególnych jej ośrodków**. Do tej grupy należą również akty prawne tworzące system administracji państwowej i określające jej podstawowe zadania. Ta część systemu prawnego państwa definiuje strukturę systemu kierowania nim, czyli systemu nadrzędnego do systemu kierowania reagowaniem kryzysowym, będącego jednocześnie podsystemem systemu reagowania kryzysowego państwa. Wyróżnione akty prawne określają w sposób ogólny podstawowe zadania głównych elementów systemu kierowania państwem w dziedzinie bezpieczeństwa.

Kolejną grupę w hierarchii aktów prawnych stanowią ustawy ukierunkowane na przeciwdziałanie zagrożeniom. Obejmuje ona **ustawy kompetencyjne określające zadania poszczególnych organów władzy i administracji w zakresie przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom oraz definiujące rodzaje stanów zagrożenia**. W grupie tej znajdują się także akty prawne regulujące problematykę przeciwdziałania poszczególnym rodzajom zagrożeń. Dotyczą one głównie ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej, transportu i przechowywania materiałów niebezpiecznych, zagrożeń nuklearnych itp.

Trzecią grupę dokumentów normatywnych regulujących strukturę prawną systemu kierowania reagowaniem kryzysowym państwa tworzą **akty wykonawcze do obu wyżej przedstawionych grup ustaw**. Obejmuje ona wytyczne, rozporządzenia i dyrektywy rządu oraz przygotowane na jej podstawie plany działania w sytuacjach kryzysowych, jak również programy przygotowania społeczeństwa wraz z aparatem władzy i administracji do realizacji opracowanych planów.

Funkcjonujący w państwie stan prawny determinuje istnienie struktur organizacyjnych w systemie kierowania reagowaniem kryzysowym. Ich tworzenie wynika z kilku podstawowych zasad:

1. Musi być zapewniona ciągłość systemu kierowania państwem, niezależnie od rodzaju zaistniałej sytuacji kryzysowej.
2. W przypadku kryzysu, bądź zagrożenia jego wystąpieniem reaguje najniższy, kompetentny w tym zakresie szczebel władzy.
3. Szczebel nadrzędny do powyższego udziela wsparcia i stosownej pomocy w przeciwdziałaniu kryzysowi lub zwalczeniu jego skutków.

Jak z powyższego wynika **struktura systemu kierowania reagowaniem kryzysowym oparta jest o ustawowe organy administracji publicznej**. Przeprowadzone badania dowodzą, że istnieją na poszczególnych szczeblach administracji publicznej również wydzielone struktury pomocnicze, stanowiące w sytuacjach kryzysowych rodzaj sztabów dla organów władzy. Owe struktury przygotowują plany reagowania kryzysowego i programy ich wdrażania, dbają o utrzymanie na właściwym poziomie gotowości do reagowania podległych danemu organowi władzy instytucji, inspekcji, służb i straży oraz struktur administracyjnych. Stanowią one także ogniwa opiniodawcze w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa społeczności, w imieniu której władzę sprawuje dany organ.

W kierowaniu reagowaniem kryzysowym obowiązują podobne zasady jak w każdym kierowaniu. Z tego względu **bardzo ważna jest zasada precyzyjnego określenia kompetencji** organów w zakresie kierowania. Wynikają z niej obowiązki i uprawnienia oraz określone miejsce i rola poszczególnych organów kierowania reagowaniem kryzysowym w państwie. Sprawy te ogólnie reguluje Konstytucja RP, zaś bardziej szczegółowo ustawy dotyczących urzędów państwowych oraz akty prawne uchwalane przez Radę Ministrów.[177)] Wśród zasad obowiązujących w kierowaniu reagowaniem kryzysowym należy wymienić również **zasady**:

- **ciągłości funkcjonowania państwa** – organa państwa realizują swoje funkcje zarówno w czasie pokoju, kryzysu, jak i wojny;
- **odpowiedzialności władzy publicznej** – uprawnienia decyzyjne nie mogą być przekazane na inne organy;
- **zespolenia** – organa administracji ogólnej posiadają na mocy ustaw władzę nad administracją zespoloną i niezespoloną;
- **funkcjonalnego podejścia** – sformalizowane procedury ukierunkowane są na realizację celów bezpieczeństwa narodowego;
- **prymaty terytorialnego** – podstawę działania stanowi podział terytorialny państwa;
- **jednoosobowego kierownictwa** – decyzje na każdym szczeblu administracji publicznej podejmowane są jednoosobowo przez władzę wykonawczą;

---

177) Problematyka reagowania w sytuacjach kryzysowych widziana jest w Konstytucji RP, w art. 230 i 232, gdzie mówi się o środkach nadzwyczajnych w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego lub w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych i technicznych.

- **powszechności** – wszystkie podmioty zobowiązane są wspierać organa kierujące reagowaniem kryzysowym.

W sytuacji kryzysowej, do podjęcia właściwej decyzji, niezbędne są informacje od wielu instytucji, np. typ, rozległość i skala kryzysu, liczba ewentualnych ofiar, poziom strat materialnych, dane meteorologiczne, zakres próśb o pomoc lub ofert pomocy od krajów sąsiednich.

Na szczeblu państwa najważniejszych informacji w zakresie zagrożenia dostarczają Agencja Wywiadu (AW) i Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW). Ich kierunki działania określa Prezes Rady Ministrów w drodze wytycznych. Współpracują z nimi Wojskowe Służby Informacyjne (WSI) podporządkowane Ministrowi Obrony Narodowej. Szefowie AW i ABW podlegają bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów, zaś ich działalność podlega kontroli Sejmu.

Przy Radzie Ministrów działa Kolegium do Spraw Służb Specjalnych. W jego skład wchodzą: przewodniczący - Prezes Rady Ministrów, sekretarz Kolegium oraz członkowie (minister właściwy ds. wewnętrznych, minister właściwy ds. zagranicznych, Minister Obrony Narodowej, minister właściwy ds. finansów publicznych, Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego). W posiedzeniach Kolegium uczestniczy przedstawiciel Prezydenta RP, szefowie ABW, AW, WSI oraz Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych.

Kolegium do Spraw Służb Specjalnych jest organem opiniodawczo-doradczym w sprawach programowania, nadzorowania i koordynowania działalności ABW, AW i WSI. Opiniuje ponadto działania podejmowane dla ochrony bezpieczeństwa państwa przez Policję, Straż Graniczną, Żandarmerię Wojskową, Biuro Ochrony Rządu i inne instytucje (w tym służby rozpoznania Sił Zbrojnych RP). W ramach Kolegium funkcjonuje Zespół ds. Koordynacji Działań Operacyjno-Rozpoznawczych w Zakresie Zwalczania Terroryzmu Politycznego. W skład Zespołu wchodzą przedstawiciele AW, WSI, Policji, Straży Granicznej, Służby Celnej i Generalnego Inspektora Informacji Finansowej. Zespół koordynuje w skali kraju działania wszystkich struktur operacyjno-rozpoznawczych RP na kierunku antyterrorystycznym.

W przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa w pierwszej kolejności, w celu wyeliminowania zagrożeń, wyjaśnienia kwestii spornych, określenia stanowisk stron uruchamiane są placówki dyplomatyczne.

Kierownik polskiego przedstawicielstwa dyplomatycznego jest podporządkowany ministrowi właściwemu ds. zagranicznych i realizuje jego zalecenia i wytyczne. Jest on w randze ambasadora i sprawuje nadzór nad całym personelem przedstawicielstwa dyplomatycznego i urzędów konsularnych w kraju urzędowania. Ambasadorowi podlegają także ustanowione na terenie kraju jego urzędowania inne przedstawicielstwa, które w zakresie swych kompetencji merytorycznych zależne są od innych ministerstw:

- biura radcy handlowego – Ministerstwa Gospodarki;
- attachaty wojskowe – Ministerstwa Obrony Narodowej;
- ośrodki i placówki kulturalne – Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego;
- placówki gospodarcze, delegatury i przedstawicielstwa firm państwowych – podlegające właściwym ministerstwom.

Ambasadorowi nie podlegają:

- organa zagraniczne tworzone na podstawie rozwiązań z zakresu realizowanej przez państwo współpracy wielostronnej;
- misje specjalne w międzynarodowych komisjach nadzorujących wykonanie postanowień międzynarodowych;
- oddziały SZ RP wyznaczone do wykonywania zadań na terenie kraju urzędowania w ramach mandatu międzynarodowego;
- okręty Marynarki Wojennej, które podlegają zwierzchnictwu RP.

Ochronę kierowniczych osób w państwie oraz obiektów i urządzeń o szczególnym znaczeniu zapewnia BOR. Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego ds. wewnętrznych powołuje i odwołuje Szefa BOR, który podlega ww. ministrowi. Niezbędne warunki do wykonywania zadań zapewniają BOR organy administracji rządowej, samorządu terytorialnego oraz państwowe i inne jednostki organizacyjne. W zakresie wykonywanie stojących przed nim zadań szef BOR współdziała z centralnymi organami administracji rządowej podległymi ministrowi właściwemu ds. wewnętrznych, jednostkami organizacyjnymi podległymi, podporządkowanymi oraz nadzorowanymi przez wymienionego ministra lub Ministra Obrony Narodowej oraz innymi organami administracji rządowej i samorządu terytorialnego w zakresie zadań realizowanych przez BOR i te organy.

Zakres, warunki i tryb wykonywania powyższych zadań, w drodze rozporządzenia, w porozumieniu z ministrem właściwym ds. zagranicznych, określa minister właściwy ds. wewnętrznych. BOR w trakcie wykonywania zadań korzysta

z pomocy i informacji uzyskanych w szczególności przez: Agencje Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Wywiadu, Policję, Straż Graniczną, Wojskowe Służby Informacyjne oraz Żandarmerię Wojskową.

Zewnętrznej granicy państwa strzeże i jako pierwsza reaguje w sytuacji przenikania do kraju osób niepowołanych, organizacji przestępczych, zakazanych środków i materiałów Straż Graniczna. Organy administracji rządowej, jednostki samorządu terytorialnego oraz państwowe i inne jednostki organizacyjne są obowiązane współdziałać z organami Straży Granicznej oraz zapewnić im niezbędne warunki do wykonywania stojących przed nią zadań.

Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego ds. wewnętrznych, w celu zapewnienia bezpieczeństwa publicznego lub przywrócenia porządku publicznego, może zarządzić użycie uzbrojonych oddziałów lub pododdziałów Policji. W razie klęski żywiołowej lub nadzwyczajnego zagrożenia środowiska, gdy siły Policji są niewystarczające do wykonania ich zadań w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego ds. wewnętrznych uzgodniony z Ministrem Obrony Narodowej, może zarządzić użycie żołnierzy Żandarmerii Wojskowej do udzielania pomocy Policji.

Jak z powyższego wynika **siły i środki reagowania kryzysowego są w większości scentralizowane i poprzez właściwych ministrów podporządkowane Prezesowi Rady Ministrów**, jako naczelnemu organowi władzy wykonawczej w państwie.

Siły reagowania kryzysowego charakteryzują się dużą samodzielnością, np. komendant wojewódzki Policji w porozumieniu z Komendantem Głównym Policji tworzy, w razie potrzeby, komisariat kolejowy, wodny, lotniczy lub inny komisariat specjalistyczny. Komendanci komisariatów specjalistycznych podlegają właściwemu terytorialnie komendantowi wojewódzkiemu Policji. Również komendant powiatowy (miejski) Policji może tworzyć rewiry dzielnicowe oraz posterunki Policji na zasadach określonych przez Komendanta Głównego Policji.

Wszystkie siły uczestniczące w reagowaniu kryzysowym zobowiązane są współdziałać ze sobą. W praktyce jest to realizowane, mimo częstego braku zapisów ustawowych. Np. WOPR współpracuje m.in. z Policją, Polskim Ratownictwem Okrętowym, Polskim Czerwonym Krzyżem, Górskim Ochotniczym Pogotowiem Ratunkowym i innymi organizacjami.

Poszczególne szczeble administracji, gdy sytuacja kryzysowa wystąpi na ich terenie, posiadają możliwość reagowania kryzysowego.

W przypadku, gdy siły i środki reagowania kryzysowego na poziomie województwa okażą się niewystarczające lub sytuacja kryzysowa przekracza obszar województwa, uruchamiany jest **system ratowniczy szczebla centralnego** obejmujący centralny odwód operacyjny z grupami specjalistycznymi (siły i środki wydzielone z województw), krajowe bazy sprzętu specjalistycznego oraz siły i środki szkół Państwowej Straży Pożarnej. W przypadku współdziałania na szczeblu centralnym elementów systemu reagowania kryzysowego, rolę koordynatora pełni dotychczas minister właściwy ds. wewnętrznych lub inny minister wskazany przez Prezesa Rady Ministrów.

4.3.2. SZCZEBEL REGIONALNY

Wojewoda, zgodnie z ustawą o administracji rządowej w województwie[178], jest przedstawicielem Rady Ministrów oraz zwierzchnikiem zespolonej administracji rządowej w województwie[179]. Pełniąc tę funkcję odpowiada on za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa[180]. Wojewoda wykonując funkcję przedstawiciela Rady Ministrów może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organa administracji rządowej, a w sytuacjach kryzysowych obowiązujące również organa samorządu terytorialnego. W szczególności do jego obowiązków należy:

- kontrola wykonywania przez organy zespolonej administracji rządowej zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych, ustaleń Rady Ministrów oraz zarządzeń i poleceń Prezesa Rady Ministrów[181];
- kontrola wykonywania przez organa samorządu terytorialnego i inne samorządy zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustaw lub porozumienia z organami administracji rządowej[182];

---

178) *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie* (Dz. U. z 2001 r., nr 80, poz. 872 – tekst jednolity).
179) Por. Tamże, art. 7 pkt 1 i 2.
180) Por. Tamże, art. 15.
181) Por. Tamże, art. 15, ust. 1.
182) Por. Tamże, art. 15, ust. 2.

- wykonywanie zadań w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, wynikających z odrębnych ustaw[183].

Ponosząc odpowiedzialność za rezultaty działania wojewoda posiada kompetencje w zakresie[184]:

- koordynowania działalności zespolonej administracji rządowej w województwie;
- zapewnienia warunków skutecznego jej działania;
- powoływania i odwoływania kierowników wojewódzkich zespolonych służb, inspekcji i straży z wyjątkiem komendanta wojewódzkiego Policji i komendanta wojewódzkiego PSP, którzy są powoływani za jego zgodą.[185]

Ww. kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich mogą wydawać akty administracyjne w przypadkach określonych w ustawach.[186]

Zgodnie z ustawą o powszechnym obowiązku obrony RP wojewoda jest Szefem Obrony Cywilnej Województwa.[187] Do jego obowiązków w tym zakresie należy kierowanie oraz koordynowanie przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej na administrowanym przez siebie terenie, dotyczących w szczególności:

- ustalania zadań w zakresie obrony cywilnej dla organów samorządu terytorialnego, instytucji państwowych, podmiotów gospodarczych i innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych;
- dokonywanie oceny stanu przygotowań jednostek organizacyjnych obrony cywilnej;
- opracowywanie planów obrony cywilnej województwa oraz nadzór nad opracowywaniem planów obrony cywilnej gmin i zakładów pracy;
- organizowanie szkoleń i ćwiczeń obrony cywilnej;
- koordynowanie przedsięwzięć w zakresie integracji sił obrony cywilnej podczas akcji ratunkowych oraz likwidacji skutków żywiołowych zagrożeń środowiska.

Do obowiązków wojewody należy również organizowanie, stosownie do potrzeb, ośrodków szkolenia obrony cywilnej oraz magazynów sprzętu obrony cywilnej. Zadania te stawia wojewodzie *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 roku w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony*

---

183) Por. Tamże, art. 15, ust. 6.
184) Por. Tamże, art. 23, ust. 1.
185) Por. Tamże, art. 31.
186) Por. Tamże, art. 23, ust. 3.
187) *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 2002 r., nr 21, poz. 205 – tekst jednolity), art. 17 ust 6 i 7.

cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw i gmin oraz zasad i trybu, a także koordynowania przez nich przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej (Dz. U. z dnia 4 października 1993 r.) [188], które ma jednak status nieobowiązujący, gdyż ważność straciła podstawa prawna, na której je wydano.

Na podstawie ustawy o ochronie przeciwpożarowej[189] wojewoda określa zadania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze województwa, koordynuje jego funkcjonowanie i kontroluje wykonywanie wynikających stąd zadań, a w sytuacjach nadzwyczajnych - zagrożeń życia, zdrowia lub środowiska, kieruje tym systemem.[190] Swoje zadania w tym zakresie wojewoda do końca 2003 r. wykonywał przy pomocy Zespołu do spraw Ochrony Przeciwpożarowej i Ratownictwa[191]. Zasady działania, skład i tryb powoływania Zespołu określało wówczas rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 28 grudnia 1998 r. Obecnie wojewoda wykonuje swoje zadania przy pomocy wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego działającego na podstawie ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej.[192]

Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 11 marca 1977 roku w sprawie ochrony przed powodzią wojewoda przewodniczy i kieruje pracami Wojewódzkiego Komitetu Przeciwpowodziowego, który sprawuje bezpośrednią ochronę przed powodzią. Na mocy tego rozporządzenia wojewoda powołuje (w drodze zarządzenia) i koordynuje działalność gminnych (rejonowych) i zakładowych komitetów przeciwpowodziowych; ogłasza i odwołuje stan pogotowia przeciwpowodziowego oraz stan alarmu powodziowego na terenie województwa.

Ww. komitet przeciwpowodziowy:

- opiniuje roczne i wieloletnie plany rozwoju gospodarki wodnej województwa w zakresie ochrony, przed powodzią;
- opracowuje plany bezpośredniej ochrony przed powodzią;
- kieruje akcją przeciwpowodziową;

---

188) Por. § 41.
189) *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 o ochronie przeciwpożarowej* (Dz. U. z 1991 r., nr 81, poz. 351 z póź. zm.)
190) Por. Tamże, art. 14, ust. 3.
191) Por. Tamże, art. 14, ust. 4.
192) Por. Art. 12, ust.1.

- wydaje wytyczne, w sprawie przygotowania organizacyjnego i środków niezbędnych do przeprowadzenia akcji przeciwpowodziowych, jednostkom organizacyjnym uczestniczącym w bezpośredniej ochronie przed powodzią;
- kieruje ewakuacją ludności z terenów bezpośrednio zagrożonych powodzią oraz kieruje akcją ratowania życia i mienia ludności na terenach dotkniętych powodzią
- ocenia stan ochrony przeciwpowodziowej województwa;
- inicjuje i niesie pomoc ludności dotkniętej powodzią.

Zadania z zakresu bezpieczeństwa i ochrony cywilnej obywateli wojewoda realizuje przy pomocy kolegium doradczego[193)] oraz wojewódzkiego Wydziału Zarządzania Kryzysowego Ochrony Ludności i Spraw Obronnych (WZKOLiSO), który wpisany został do tymczasowych statutów wojewódzkich. Do zadań wydziału należy:

- opracowywanie i realizacja wojewódzkiego planu ochrony cywilnej;
- nadzór nad opracowaniem planów ochrony cywilnej jednostek samorządu terytorialnego;
- współpraca z właściwymi organami w zakresie ochrony bezpieczeństwa porządku publicznego;
- dokonywanie analiz i ocen stanu bezpieczeństwa województwa;
- organizacja systemu ostrzegania i alarmowania ludności;
- organizowanie systemu łączności dla potrzeb wojewody w sytuacjach kryzysowych;
- opiniowanie planów zagospodarowania przestrzennego oraz infrastruktury technicznej w zakresie wymogów Obrony Cywilnej;
- koordynacja zadań z zakresu ochrony cywilnej realizowanych przez administrację zespoloną i inne podmioty;
- zapewnienie współdziałania jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej w zakresie zapobiegania zagrożeniom.

W skład WZKOLiSO wchodzi Centrum Zarządzenia Kryzysowego (CZK), realizujące zadania w zakresie:

- zapewnienia warunków służących koordynacji prac związanych z organizacją systemu zarządzania kryzysowego oraz działań w razie sytuacji kryzysowych;
- gromadzenia i uaktualniania niezbędnych baz danych;

---

193) *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie*, art. 37, ust. 1.

- współdziałania z właściwymi komórkami administracji samorządowej zajmującymi się reagowaniem kryzysowym;
- współpracy z właściwymi instytucjami w zakresie udzielania i odbioru pomocy humanitarnej;
- przygotowania wstępnej analizy zagrożeń i uczestnictwa w przygotowaniu analizy kompleksowej;
- współpracy z instytucjami realizującymi stały monitoring środowiska oraz organizacji i nadzoru nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania.

Samorząd województwa wykonuje zadania określone ustawami, w tym m.in. w zakresie:

- ochrony zdrowia;
- ochrony dóbr kultury;
- ochrony środowiska;
- ochrony przeciwpożarowej;
- obronności;
- bezpieczeństwa publicznego.

Nadzór nad działalnością samorządu wojewódzkiego sprawuje Prezes Rady Ministrów i wojewoda. W powyższym zakresie samorząd województwa współpracuje z wojewodą w reagowaniu kryzysowym w regionie.

Siły i środki reagowania kryzysowego na poziomie województwa składają się z wojewódzkiego odwodu operacyjnego, grup specjalistycznych (wydzielonych sił i środków z powiatów) oraz elementów krajowych baz sprzętu specjalistycznego. W zakresie ich wykorzystania wojewoda współdziała z administracją zespoloną (np. Komendantem Wojewódzkim Policji, Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska, Wojewódzkim Inspektorem Nadzoru Budowlanego, Wojewódzkim Inspektorem Sanitarnym) i niezespoloną (Oddziałem Straży Granicznej, Zarządem Gospodarki Wodnej, Urzędem Żeglugi Śródlądowej, Wojskową Komendą Uzupełnień itd.). Procedury działania i uruchamiania sił i środków reagowania kryzysowego na szczeblu województwa są określane w wojewódzkim planie ratowniczym. Obejmuje on sytuacje, w których siły i środki powiatów mogą okazać się niewystarczające do reagowania w potencjalnych sytuacjach kryzysowych.

4.3.3. SZCZEBEL LOKALNY

Samorząd wojewódzki nie ma kompetencji ingerowania w działalność samorządu powiatu i gminy. Organy samorządu województwa nie stanowią wobec powiatu i gminy organów nadzoru lub kontroli. Organem nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego jest wojewoda, który kontroluje wykonywanie przez nie zadań administracji rządowej, realizowanych na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej.

Powiat wykonuje zadania publiczne o charakterze ponadgminnym m.in. w zakresie: ochrony zdrowia, ochrony dóbr kultury, ochrony środowiska i przyrody, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej, obronności, zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska.

Właściwe organa administracji rządowej mogą nałożyć na powiat obowiązek wykonywania określonych czynności w zakresie należącym do zadań powiatu, związanych z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz z obronnością[194]. Zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin.[195]

Rada powiatu kontroluje działalność zarządu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych. Do jej wyłącznej właściwości należy m.in.[196]:

- stanowienie aktów prawa miejscowego;
- uchwalanie powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego;
- dokonywanie oceny stanu bezpieczeństwa przeciwpożarowego i zabezpieczenia przeciwpowodziowego powiatu.

Zarząd wykonuje zadania powiatu przy pomocy starostwa powiatowego oraz jednostek organizacyjnych powiatu.

Starosta powiatu opracowuje plan ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy. W sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne

---

194) Por. Tamże, art. 7, ust. 1.
195) Por. Tamże, art. 4, ust. 6.
196) Por. Tamże, art. 12.

jest on upoważniony do podejmowania niezbędnych czynności, należących do właściwości zarządu powiatu.[197)]

W celu realizacji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami tworzy się komisję bezpieczeństwa i porządku, do której zadań, na terenie powiatu, należy:

- ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;
- opiniowanie pracy Policji oraz innych służb, inspekcji i straży, a także jednostek organizacyjnych powiatu, wykonujących zadania w zakresie porządku;
- przygotowanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

Starosta przewodniczy pracom komisji, która przy wykonywaniu zadań może współpracować z samorządami gmin z terenu powiatu, a także ze stowarzyszeniami, fundacjami, kościołami i związkami wyznaniowymi oraz innymi organizacjami i instytucjami.[198)]

W miastach na prawach powiatu funkcje organów powiatu sprawuje rada miasta oraz prezydent miasta. Nadzór nad działalnością powiatu sprawuje Prezes Rady Ministrów oraz wojewoda.

W celu skutecznego kierowania ratownictwem starosta:

- określa zadania systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze powiatu oraz kontroluje ich realizację;
- zatwierdza plany ratownicze oraz programy działania powiatowych służb, inspekcji i straży, a także innych jednostek organizacyjnych powiatu w zakresie ich udziału w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym (KSRG);
- koordynuje współdziałanie jednostek KSRG na obszarze powiatu;
- uwzględnia w projekcie budżetu powiatu niezbędne środki finansowe na działania ratownicze powiatowych służb, inspekcji i straży oraz innych jednostek organizacyjnych powiatu, jak również dysponuje rezerwą budżetową powiatu;
- powołuje i przewodniczy powiatowemu zespołowi do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa.

W celu właściwego przygotowania powiatu do zwalczania potencjalnych sytuacji kryzysowych starosta odpowiada za:

[197)] Por. Tamże, art. 34, ust. 2.
[198)] Por. Tamże, art. 38b, ust. 2.

- opracowanie i zawartość powiatowego planu ratowniczego zawierający podstawowe zadania i procedury postępowania na wypadek zagrożeń;
- szkolenie i sprawność powiatowego zespołu reagowania kryzysowego;
- organizację i wyposażenie powiatowego centrum zarządzania kryzysowego.

W przypadku, gdy siły i środki KSRG powiatu okażą się niewystarczające (gwałtowny wzrost skali kryzysu, równoczesność kilku typów zdarzeń, brak jednostek specjalistycznych) lub sytuacja kryzysowa swym zasięgiem wykracza poza obszar powiatu starosta jest uprawniony wystąpić o wsparcie do wojewody, który wówczas przejmuje kierowanie reagowaniem kryzysowym.

Na podstawie ustawy o samorządzie powiatowym[199], ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP[200], rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie obrony cywilnej[201] oraz dodatkowo regulaminów organizacyjnych starostw w powiatach utworzone zostały referaty zarządzania kryzysowego. Są one organem wykonawczym starosty do zadań publicznych o charakterze ponad gminnym w zakresie: ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, działań obrony cywilnej i zadań obronnych realizowanych przez powiat. Ww. referaty podlegają bezpośrednio starostom (w praktyce najczęściej wicestarostom). Pod względem funkcjonalnym współpracują one z wydziałami zarządzania kryzysowego (ochrony ludności i spraw obronnych – nazewnictwo nie zostało ujednolicone) urzędów wojewódzkich.

Ze względu na ograniczone środki finansowe, które w zasadzie nie zostały przydzielone powiatom wraz z obowiązkami, referaty zarządzania kryzysowego posiadają niewielką obsadę etatową. Stanowią ją zwykle: kierownik referatu, inspektor ds. obrony cywilnej oraz inspektor ds. obronności.

Referat współpracuje ze służbami, inspekcjami, strażami i innymi służbami powiatu w zakresie zapobiegania nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, organizuje monitoring zagrożeń, dokonuje analizy sytuacji kryzysowych oraz uzgadnia działania przy likwidacji skutków kryzysów.

---

199) *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym* (Dz. U. Nr 91 poz. 578 z 1998 r.).

200) *Ustawy z dnia 21 listopada 1967r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. Nr 4, poz.16 z 1992r., z późn. zmianami).

201) *Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 września 1993r. w sprawie obrony cywilnej* (Dz. U. Nr 93, poz.429 z 1993r.)

Do zadań ww. referatu należy:

1. Organizowanie:
   a) powiatowego centrum zarządzania kryzysowego;
   b) powiatowego ośrodka analizy danych i alarmowania;
   c) powiatowego zespołu ds. ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa;
   d) rejonowego komitetu przeciwpowodziowego;
   e) oddziałów i pododdziałów obrony cywilnej powiatu;
   f) akcji mających na celu zwalczanie klęsk żywiołowych;
2. opracowanie i aktualizacja:
   a) powiatowego planu reagowania kryzysowego;
   b) powiatowego planu obrony cywilnej;
   c) powiatowego planu ochrony przed powodzią;
   d) powiatowego planu ewakuacji z terenów zagrożonych;
   e) powiatowego planu potrzeb materiałowo-technicznych do zabezpieczenia działań ratowniczych;
   f) regulaminu organizacyjnego w zakresie realizacji zadań obronnych przez poszczególne komórki starostwa powiatowego;
   g) zadań i czynności w zakresie przygotowań obronnych w okresie pokoju dla kadry kierowniczej, komórek organizacyjnych i poszczególnych pracowników starostwa;
   h) regulaminu organizacyjnego urzędu na czas wojny;
   i) planu akcji kurierskiej;
   j) innych dokumentów planowania obronnego wynikającego ze specyfiki urzędu, np. planu ewakuacji i zabezpieczenia dokumentacji kartograficzno-geodezyjnej, planu ewakuacji i zabezpieczenia dóbr kultury, planu realizacji wydatków obronnych.

Ustawowe przypisanie odpowiedzialności za bezpieczeństwo ludności organom administracji ogólnej funkcjonującym pod nadzorem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji niejako uprawniło wykazujący inicjatywę w tym zakresie resort do zawłaszczenia obowiązków związanych z bezpieczeństwem administrowanego obszaru. Szczególną wagę przypisano zagrożeniom stanowionym przez pożary. Z tego względu w ustawie o ochronie przeciwpożarowej zawarto zapis, iż „wojewoda i starosta wykonują swoje zadania przy pomocy zespołów do spraw

ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa"[202].

Aktem wykonawczym do ww. ustawy jest rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji w sprawie składu oraz szczegółowych zasad działania i trybu powoływania zespołów ds. ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa[203]. Określa ono zasady tworzenia zespołów do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa na szczeblu wojewódzkim i powiatowym. Nie uwzględniono w rozporządzeniu istnienia powiatów grodzkich. W miastach będących siedzibą powiatów grodzkich powstał dualizm związany z działaniem na tym samym terenie identycznych zespołów powiatowych i miejskich. W przepisie dotyczącym zespołów mowa jest ogólnie o powiatach, bez uwzględnienia tej specyficznej sytuacji. Jeśli powyższe regulacje mają nadal obowiązywać błąd ten powinien zostać jak najszybciej naprawiony, np. poprzez przyjęcie zasady powoływania wspólnych zespołów przez powiat grodzki oraz miasto będące jego siedzibą.

Zespoły ds. ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa mają za zadanie:

- pełnić rolę organu opiniodawczego oraz podejmować działania prewencyjne i planistyczne (gdy nie występują sytuacje kryzysowe);
- stać się zespołami reagowania kryzysowego, pełniąc funkcję sztabu dla starosty lub wojewody (w przypadku powstania klęski żywiołowej lub innego nadzwyczajnego zdarzenia oraz zagrożenia życia, zdrowia lub środowiska noszącego znamiona kryzysu).

Zespoły utworzone we wszystkich powiatach[204] podlegają wojewodom – jako przewodniczącym Wojewódzkich Zespołów ds. Ochrony Przeciwpożarowej i Ratownictwa. W założeniach miały one być fundamentem budowy systemu gwarantującego lokalnej społeczności bezpieczeństwo w razie kryzysu. Powinny rozwiązywać problemy związane z zakwaterowaniem ewakuowanych osób, organizacją wyżywienia oraz podstawowych warunków sanitarnych poszkodowanym i ratownikom, jak również zapewniać warunki funkcjonowania newralgicznych dla społeczeństwa obiektów itp.

---

202) *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej* (Dz. U. z 2002 r., nr 147, poz. 1229 – tekst jednolity), art. 14 ust. 4.

203) *Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 28 grudnia 1998 r. w sprawie składu oraz szczegółowych zasad działania i trybu powoływania zespołów ds. ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa* (Dz. U. z 1998 r., nr 166, poz. 1259).

204) Wg. danych uzyskanych w MSWiA, przypis własny.

Aby to było możliwe niezbędna jest korekta przepisów w zakresie kompetencji i odpowiedzialności starosty i prezydenta za prowadzone działania, dookreślenie relacji między wojewodą i starostami, precyzyjniejsze określenie charakteru administracji zespolonej w powiecie oraz zasad finansowania zadań z zakresu bezpieczeństwa.

W ramach systemu reagowania kryzysowego mogą być podejmowane działania ratownicze z wykorzystaniem sił i środków gmin i powiatu lub wymagające użycia sił i środków spoza powiatu. W drugim przypadku niezbędne jest wsparcie ze szczebla wojewódzkiego, a przy dużych lub złożonych działaniach ratowniczych ze szczebla centralnego.

W powiecie przyjmowane są zgłoszenia o zdarzeniach wymagających podjęcia działań ratowniczych. Działania te realizowane są zgodnie z procedurami ujętymi w powiatowych planach ratowniczych, w oparciu o posiadane siły i środki. Kierowanie ich do działań ratowniczych oraz alarmowanie podmiotów współdziałających odbywa się zazwyczaj poprzez powiatowe stanowisko kierowania reagowaniem kryzysowym, współdziałające ze stanowiskami dyżurnymi administracji samorządowej (wójtów, burmistrzów, prezydentów miast i starostów sąsiednich powiatów).

W gminie wójt, jako organ jednoosobowy, w czasie sytuacji kryzysowej prowadzi działania w celu zapobieżenia jej skutkom lub ich usunięcia. Może on w tym celu wydawać polecenia organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę i kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze gminy.

4.3.4. WNIOSKI Z BADAŃ PROWADZONYCH PODCZAS ĆWICZEŃ REAGOWANIA KRYZYSOWEGO

Pojawiające się systematycznie sytuacje kryzysowe w stosunkach międzynarodowych, problemy globalne oraz ciągle rosnąca liczba katastrof naturalnych i technicznych wielkich rozmiarów jest powodem podejmowania międzynarodowych działań, mających na celu zapewnienie większej skuteczności i optymalne wykorzystanie sił i środków. Aby to osiągnąć, należy doskonalić i ujednolicać procedury związane z postępowaniem w sytuacji, kiedy niezbędna jest pomoc międzynarodowa.

Temu służyły ćwiczenia reagowania kryzysowego:

- NATO: CMX (1998, 2001, 2002), STRONG RESOLVE 2002;
- UZE: CRISEX (1998);
- wspólne NATO i UZE: (CMX/CRISEX 2000, CMX/CME 2003 i 2004);
- międzynarodowe: (HEXAGRANT 1999, POMERANIA 2002);
- krajowe: (WODA 2002, KIEROWNICTWO 2002 i 2004, MAZURY 2003).

Ich celem było:

- doskonalenie obiegu informacji między państwami uczestniczącymi w ćwiczeniu;
- zweryfikowanie procedur współdziałania między organami kierowania reagowaniem kryzysowym państw ćwiczących;
- wypracowanie procedur konsultacyjnych w przypadku prowadzenia operacji kierowanej przez UZE, z wykorzystaniem zasobów i możliwości NATO;
- zademonstrowanie politycznej woli rozwijania Europejskiej Tożsamości Obronnej (ESDI);
- zweryfikowanie koncepcji CJTF;
- sprawdzenie możliwości użycia sił zbrojnych w przypadku pozamilitarnych sytuacji kryzysowych;
- sprawdzenie sprawności działania i umiejętności współpracy administracji cywilnej z siłami zbrojnymi (CIMIC);
- wypracowanie mechanizmów funkcjonowania krajowego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym;
- doskonalenie metodologii oceny strat i szkód powstałych w wyniku kryzysu;
- doskonalenie procedur występowania o pomoc międzynarodową;
- sprawdzenie i aktualizacja planów i procedur reagowania na szczeblu regionalnym.

Tematyka ćwiczeń była różna. W analizowanym okresie (1998-2003) na szczeblu państwa obejmowała ona doskonalenie systemów kierowania reagowaniem kryzysowym na szczeblu centralnym i regionalnym w sytuacji:

- operacji w warunkach zagrożenia użyciem BMR (CMX 2001, Able Staff);
- operacji prowadzonej przez NATO w ramach Art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego (CMX/CRISEX 2000, CMX 2002, Strong Resolve 2002);
- operacji pokojowej UZE w ramach Misji Petersberskich (CMX/CRISEX 2000);
- operacji prowadzonej przez UE z wykorzystaniem sił NATO (CMX/CME 2003);
- operacji pokojowej spoza Art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego (CMX/CME 2004);

- operacji reagowania kryzysowego NATO (Strong Resolve 2002);
- osłony i militarnego ubezpieczenia pomocy humanitarnej (CRISEX 1998);
- zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa (MAZURY 2003);
- terroryzmu międzynarodowego (MAZURY 2003);
- wielkiej katastrofy technologicznej na morzu (Pomerania 2002);
- trzęsienia ziemi (CMX 1998);
- powodzi (HEXAGRANT 1999, WODA 2002).

W ćwiczeniach można było wyodrębnić następujące etapy:

- narastanie sytuacji kryzysowej;
- działania lokalne i krajowe;
- uruchomienie pomocy międzynarodowej;
- opanowanie sytuacji kryzysowej;
- likwidację skutków sytuacji kryzysowej.

Ze względu na brak sprawnego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w państwie można było zaobserwować negatywne prawidłowości:

- nie w pełni wykorzystywano w Polsce okresy planowania i przygotowania do uczestnictwa w ćwiczeniach – dotyczyło to głównie tych elementów krajowego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym, które powinny rozwiązywać najważniejsze problemy;
- koordynatora krajowego powoływano ad hoc, nie wykorzystując doświadczeń z poprzednich ćwiczeń;
- krajowy sztab kryzysowy tworzono z przypadkowych specjalistów delegowanych przez poszczególne resorty;
- brak było efektywnego systemu łączności umożliwiającego komunikowanie się między elementami krajowego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym oraz między systemem krajowym i systemami regionalnymi.

4.3.5. DOTYCHCZASOWE DOŚWIADCZENIA W ZAKRESIE FUNKCJONOWANIA SYSTEMU KIEROWANIA REAGOWANIEM KRYZYSOWYM

Dotychczas w Polsce nie udało się utworzyć powszechnego systemu ochrony ludności z udziałem wszystkich sił i środków reagowania kryzysowego. Próby jego budowy sięgają okresu międzywojennego i są związane z działalnością Terenowej Obrony Przeciwlotniczej (1934), która reaktywowana po II wojnie światowej (1951),

została przekształcona w Powszechną Samoobronę (1964), a następnie w Obronę Cywilną (1973). Organizacje te w okresie zimnej wojny koordynowały ochronę społeczeństwa przed skutkami ewentualnego konfliktu zbrojnego.

Obrona Cywilna, oparta na załogach zakładów pracy, nigdy nie była właściwie wyposażona i przygotowana do sprawnego wykonywania zadań w zakresie reagowania kryzysowego. Wykazały to np. akcje ratownicze w czasie powodzi w 1997, 2001 i 2002 r. Zadaniem OC, zgodnie z wolą ustawodawcy, był jedynie „współudział w akcjach ratowniczych", pod kierownictwem prowadzącego akcję dowódcy jednostki Państwowej Straży Pożarnej.

W związku z prywatyzacją przedsiębiorstw państwowych, przestały one być realną bazą dla tworzenia i działania jednostek OC, które w związku z tym straciły praktyczne znaczenie.

W 1991 r. powołano Państwową Straż Pożarną[205], a następnie w 1995 r. utworzono Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy (KSRG)[206], którego zadaniem jest integracja działalności podmiotów zobowiązanych do ochrony życia i zdrowia obywateli podczas likwidacji pożarów i innych klęsk żywiołowych, prowadzenie ratownictwa technicznego, chemicznego, ekologicznego i medycznego.

W 1999 r. w urzędach wojewódzkich i niektórych starostwach powiatowych powołane zostały pierwsze komórki zarządzania kryzysowego i ochrony ludności, głównie kosztem likwidacji komórek i stanowisk OC. Obecnie funkcjonują one praktycznie, w różnym wymiarze we wszystkich województwach i powiatach.

W 2000 r. w miejsce Urzędu Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności utworzono Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności[207], które jest komórką organizacyjną Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej i działa na podstawie statutu nadanego KG PSP przez ministra spraw wewnętrznych i administracji. Ze względu na całodobową służbę funkcjonującą w KCKRiOL minister SWiA powierzył tej komórce, w drodze jednostkowej decyzji, zadanie pełnienia funkcji krajowego punktu kontaktowego w sprawach ratownictwa, co nie znajduje jednak podstawy w żadnym akcie prawnym. Na czele Obrony Cywilnej Kraju oraz KG PSP postawiono jedną osobę (unia personalna), przez co skupiono w jednym

---

[205] Por. p. 4.1.1.
[206] Por. Tamże.
[207] Do zadań Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności należy kierowanie Krajowym Systemem Ratowniczo-Gaśniczym, przypis własny.

urzędzie zadania związane z ochroną przeciwpożarową i ratownictwem oraz niektóre elementy zarządzania kryzysowego i pomocy humanitarnej.

W 2002 r. uchwalono ustawy regulujące zasady działania organów władzy publicznej w stanach nadzwyczajnych:

- ustawę z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej,
- ustawę z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym,
- ustawę z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej.

Doświadczenie w kierowaniu reagowaniem na kryzysy wywołane siłami natury (żywiołami) **posiadamy dość bogate**. Przykładem może być gaszenie pożaru lasu strefy ochronnej Górnego Śląska w okolicy Kuźni Raciborskiej, które przekraczało możliwości sił i środków jakie były na obszarze woj. katowickiego. Wezwano na pomoc specjalistyczne siły i środki z sąsiednich województw, w tym lotnicze, oraz z ówczesnej Czechosłowacji. Do kierowania akcją zaangażowano specjalistów z Komendy Głównej Straży Pożarnej, których włączono do sztabu zorganizowanego w miejscu zdarzenia.

Innym przykładem była likwidacja skutków powodzi, jakie miały miejsce w Polsce w ostatnich latach. Do ratowania ludzi oraz ich mienia użyto znacznych sił i środków resortu spraw wewnętrznych i wojska. Całością akcji także kierował sztab zorganizowany doraźnie.

Erupcje siarkowodoru spod wieży wiertniczej, ropy naftowej oraz gazu ziemnego groziły życiu okolicznych mieszkańców. W wypadkach tych angażowano specjalistyczne siły i środki z innych rejonów kraju. Akcją kierował każdorazowo sztab doraźnie powołany w miejscu zdarzenia.

W przedstawionych sytuacjach, o różnej skali zagrożenia, do bezpośredniego kierowania reagowaniem kryzysowym **nie były angażowane najwyższe organy administracji państwowej**. Bezpośrednie informacje o rozmiarach klęski były uzyskiwane w miejscu zdarzenia i tam też podejmowano stosowne decyzje.

W czasie kryzysów wewnętrznych, a zwłaszcza w sytuacjach, w których mamy do czynienia z wszelkiego typu ratownictwem, decyzje dotyczące życia i zdrowia ludzkiego, ratowania dobytku i mienia oraz udzielania pomocy ewakuowanym podejmowane powinny być na jak najniższym szczeblu, tam gdzie najlepiej znane są potrzeby lokalnej społeczności i pojedynczych ludzi.

W początkowym etapie kryzysu reagować powinien zgodnie z obowiązującą procedurą najniższy szczebel administracji terenowej. Jednak:

- posiadając niewielkie możliwości reagowania w praktyce wójt (burmistrz, prezydent miasta) zawsze będzie występował o pomoc i przejęcie odpowiedzialności do wyższego szczebla administracji;
- ze względu na wielką liczbę powiatów, związany z tym stosunkowo mały obszar i małe możliwości w zakresie samowystarczalności często starostowie również będą występowali do wyższego szczebla administracji o pomoc i przejęcie kierowania reagowaniem kryzysowym;
- między samorządowymi gminami, powiatami i województwami nie zachodzą relacje przełożony ► podwładny;
- większość sił możliwych do uruchomienia w sytuacji kryzysowej oprócz podległości pod organa administracji ogólnej (zespolonych) lub wyłącznie (niezespolonych) posiada podległość resortową;
- gminy i powiaty nie posiadają samodzielnej możliwości finansowania reagowania na kryzysy i usuwania ich skutków[208];
- kierowanie reagowaniem kryzysowym należy pozostawić fachowcom.

Do podobnych wniosków prowadzi analiza rozdrobnionej struktury administracyjnej państwa. Ze względu na długie granice województw oraz bardzo dużą liczbę powiatów:

- 82 % gmin graniczy z gminami innego powiatu,
- 25 % gmin sąsiaduje z gminami innego województwa,
- 50 % powiatów graniczy z powiatami innego województwa.

W związku z powyższym w przypadku kryzysu w dwóch sąsiednich gminach, według obecnych zapisów ustawowych, w 54 % przypadków reagowaniem kryzysowym kierował będzie starosta, 36 % wojewoda, a w 10 % minister spraw wewnętrznych i administracji lub inny właściwy minister. Gdy kryzys dotknie dwa sąsiednie powiaty – w 75 % przypadków będzie to wojewoda, zaś w 25 % jeden z ww. członków Rady Ministrów.

W przypadku zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu polityczno-militarnego w jego najbliższym otoczeniu) skutki mogą być groźne dla każdej dziedziny działalności państwa. Najbardziej niebezpieczna byłaby taka

---

208) Por. *Wydatki na zarządzanie kryzysowe* (zał. 2) w: *Raport o zarządzaniu kryzysowym w Polsce, poziom powiatowy*, www:\government_pl\mswia\raport_zk_pow, str. 7.

eskalacja kryzysu, w wyniku której nasz kraj stałby się bezpośrednim uczestnikiem konfliktu zbrojnego, który przebiegałby (choćby częściowo) na naszym terytorium.

Podobnie, jak w przypadku problemów globalnych, niezbędne jest wówczas zajęcie stanowiska przez naczelne władze państwa, określenie sposobów reagowania na zagrożenia oraz przekonanie społeczeństwa do przyjętych rozwiązań.

Uogólniając, we wszystkich przypadkach reagowanie kryzysowe obejmuje następujące zadania:

- monitorowanie i szacowanie prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożeń;
- definiowanie, odpowiednio do sytuacji, niezbędnych do użycia sił i środków;
- przygotowanie wariantów ich użycia;
- przygotowywanie i dystrybucja odpowiednich dokumentów;
- określenie typu i skali kryzysu;
- rozpoznawanie jego źródeł;
- określanie kierunków rozwoju sytuacji kryzysowej;
- koordynacja działań;
- realizacja zadań i kontrola ich wykonania.

*

* *

Na podstawie przeprowadzonych badań systemu reagowania kryzysowego można stwierdzić, że w Polsce istnieją siły i środki zdolne przeciwstawić się aktualnym i potencjalnym zagrożeniom bezpieczeństwa państwa, lecz brak jest efektywnego systemu kierowania tymi siłami w celu skutecznego ich wykorzystania.

Obiektywną koniecznością jest posiadanie na szczeblu państwa – adekwatnych do potencjalnych sytuacji kryzysowych – rozwiązań systemowych, odpowiednich aktów prawnych oraz procedur, struktur i narzędzi pozwalających na sprawne kierowanie reagowaniem kryzysowym. Jest to tym ważniejsze, że działania w sytuacjach kryzysowych przebiegają zwykle w warunkach olbrzymiego stresu, ograniczonej informacji i wysokiego ryzyka.

Niezbędne jest wdrożenie rozwiązań regulujących w sposób kompleksowy zasady funkcjonowania państwa w sytuacjach kryzysowych. Tak rozumiany system reagowania kryzysowego winien określać kompetencje i zadania struktur państwa, poczynając od szczebla najwyższego, poprzez resorty, aż po struktury terenowe i obejmować całe spektrum reagowania państwa, niezależnie od charakteru kryzysu.

Z badań prowadzonych podczas ćwiczeń kierowania reagowaniem kryzysowym, wypływają następujące wnioski:

- w państwie powinna zostać utworzona instytucja Krajowego Koordynatora oraz podlegająca jemu jednostka organizacyjna zapewniająca koordynację działań podejmowanych przez niższe szczeble administracji publicznej oraz zapewniająca współpracę w tym zakresie z innymi krajami i organizacjami międzynarodowymi;
- we wszystkich województwach i powiatach podczas kryzysu powinny w systemie całodobowym funkcjonować właściwe komórki kierowania reagowaniem kryzysowym – komórki te na szczeblu gminy (miasta) powinny być powoływane doraźnie, według potrzeb i lokalnych możliwości;
- wyżej wymienione struktury winny monitorować zagrożenia i koordynować działanie sił reagowania kryzysowego (rządowych, samorządowych, społecznych oraz wolontariuszy) podległych szefowi danego szczebla administracji;
- powinny one posiadać opracowane i zatwierdzone plany reagowania kryzysowego obejmujące działania do podjęcia w czasie wystąpienia przewidywalnego kryzysu oraz procedurę postępowania w sytuacjach nietypowych.

Dotychczasowe doświadczenia w zakresie funkcjonowania systemu kierowania reagowaniem w sytuacjach kryzysowych, które wystąpiły w Polsce prowadzi do następujących wniosków:

- w państwie powinna zostać powołana komórka kierowania reagowaniem na wszelkiego typu kryzysy;
- we wszystkich województwach i powiatach powinny zostać powołane odpowiednio wydziały i referaty kierowania reagowaniem kryzysowym (w gminach – punkty kontaktowe);
- powyższe struktury w państwie, województwach i powiatach objętych kryzysem powinny funkcjonować całodobowo, w odpowiednio przygotowanych i wyposażonych centrach kierowania reagowaniem kryzysowym;
- winny one monitorować zagrożenia i koordynować działanie sił reagowania kryzysowego (rządowych, samorządowych, organizacji społecznych oraz wolontariuszy).

Cele postawione w tym etapie badań zostały osiągnięte. Uzyskane wyniki zostaną wykorzystane w trakcie budowy koncepcji (modelu) systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w państwie.

5. KONCEPCJA (MODEL) SYSTEMU KIEROWANIA REAGOWANIEM KRYZYSOWYM W PAŃSTWIE

Kierowanie reagowaniem kryzysowym w państwie jest procesem bardzo skomplikowanym, wymagającym posiadania odpowiednio przygotowanego systemu kierowania, funkcjonującego nieprzerwanie w okresie pokoju, kryzysu i wojny.

Podczas budowy modelu systemu kierowania reagowaniem kryzysowym należy wykorzystać wnioski ze wszystkich dotychczasowych etapów procedury badawczej:

1. Uporządkowany aparat pojęciowy, który pozwala wyodrębnić elementy wspólne i źródła różnic współczesnych systemów kierowania reagowaniem kryzysowym.
2. Wyzwania wynikające z zaistniałych i przewidywalnych kryzysów umożliwiające nowy podział sytuacji kryzysowych.
3. Jako punkt wyjścia należy wykorzystać aktualny stan systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w Polsce.
4. Wnioski z przeprowadzonych badań systemów kryzysowych wybranych krajów i organizacji międzynarodowych winny stać się bazą budowy modelu.

W celu zbudowania modelu systemu kierowania reagowaniem kryzysowym niezbędne było wyodrębnienie i przeanalizowanie metod służących modelowaniu systemów kierowania. Zadanie badawcze, na obecnym etapie, sformułowano w postaci pytań:

1. **Czy kryzys jest sytuacją decyzyjną?**
2. **Czy istnieją metody, którymi można się posłużyć przy projektowaniu systemu kierowania reagowaniem kryzysowym?**
3. **Czy można określić skończony zbiór założeń, niezbędnych do przyjęcia przy budowie modelu powyższego systemu?**
4. **Czy możliwa jest budowa modelu nowoczesnego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w państwie?**

W przypadku pozytywnej odpowiedzi na ww. pytania należało zbudować model systemu oraz poddać go krytycznej ocenie pod kątem odpowiedzi na pytania:

1. **Czy ze względu na niezbędne nakłady finansowe jest możliwa adaptacja modelu na wszystkich szczeblach kierowania państwem?**
2. **Jak rozłożyć w czasie budowę systemu kierowania reagowaniem kryzysowym, aby była najprostsza do realizacji?**

5.1. WNIOSKI Z PRZEPROWADZONYCH ANALIZ SYSTEMÓW KIEROWANIA REAGOWANIEM KRYZYSOWYM

5.1.1. WYBRANE ORGANIZACJE MIĘDZYNARODOWE

Rola ONZ i OBWE, a szczególnie NATO i UE, choć często analizowana w literaturze naukowej, jest wciąż interesującym zagadnieniem badawczym ze względu na jej aktualność i znaczenie przypisywane tym organizacjom w polskiej polityce bezpieczeństwa.

Przeprowadzone badania wykazały, że nie wypracowano dotychczas jednego, spójnego systemu reagowania kryzysowego wśród organizacji międzynarodowych (tabela 5.1).

Najważniejszą rolę z polskiej perspektywy dla bezpieczeństwa naszego kraju odgrywają NATO i UE, stąd wnioski z analizy ich funkcjonowania mają zasadnicze znaczenie dla budowy narodowego systemu reagowania kryzysowego.

Kierowanie reagowaniem kryzysowym w NATO należy rozumieć jako kierowanie reagowaniem na wszelkiego typu kryzysy, dzielone tam na polityczno-militarne i pozamilitarne, zewnętrzne i wewnętrzne sytuacje kryzysowe (poczynając od kryzysu w rozumieniu Art. 5, poprzez operacje pokojowe, aż po klęski żywiołowe, czy ekologiczne).

Wynika to z szerokiego pojmowania w Sojuszu Północnoatlantyckim pojęcia **Crisis Management**. Obejmuje ono procedury i przedsięwzięcia zmierzające do opanowania i wygaszenia kryzysów zagrażających bezpieczeństwu państw członkowskich. Jest to więc bardzo rozległy obszar różnorodnej, przede wszystkim polityczno-militarnej, działalności Sojuszu, sięgającej od bieżącej działalności pokojowej, aż do działań wojennych. Pojęciem najlepiej oddającym treść Crisis Management jest zarządzanie kryzysowe (obok: kierowania w kryzysie, opanowywania kryzysu, czy radzenia sobie z kryzysem). Jednym z elementów zarządzania kryzysowego jest kierowanie reagowaniem kryzysowym, czyli funkcjonowanie organów kierowania w sytuacjach kryzysowych.

W NATO nie tworzy się na czas kryzysu odrębnych (nowych, czasowych, doraźnych) struktur kierowania. Kryzysem zajmują się statutowe organa Sojuszu: Rada Północnoatlantycka (NAC), Komitet Planowania Obrony (DPC), Grupa Planowania Nuklearnego (NPG), Sekretarz Generalny, Komitet Wojskowy (MC), czy

Organizacja	ONZ	OBWE	NATO	UE
Liczba państw członkowskich*	209	55	26	25
Mandat do działania w dziedzinie bezpieczeństwa	Karta Narodów Zjednoczonych z 1945 r.	Akt Końcowy KBWE z 1975 r.	Traktat Waszyngtoński z 1949 r.	Traktat z Maastricht z 1992 r.
Prowadzi prewencyjne działania dyplomatyczne	Tak	Tak	Tak	Tak
Prowadzi spójną politykę zagraniczną i obronną	Nie	Nie	Tak	Nie**
Prowadzi działalność humanitarną	Tak	Nie	Nie	Tak
Posiada siły zbrojne	Nie	Nie	Tak	Nie
Posiada struktury dowodzenia	Nie	Nie	Tak	Nie
Kraje członkowskie wykazują podobne aspiracje w dziedzinie bezpieczeństwa	Nie	Nie	Tak	Tak
Należą kraje pozaeuropejskie	Tak	Tak	Tak	Nie
Wymaga obecności USA w Europie	Nie	Tak	Tak	Nie
Współpracuje ściśle z krajami WNP	Tak	Tak	Tak	Nie

Tabela 5.1.

Porównanie możliwości partycypowania wybranych organizacji w międzynarodowym reagowaniu kryzysowym.

Źródło: Opracowanie własne.

* Stan na dzień 1 kwietnia 2005 r.
** Unia Europejska jest wciąż odległa od prowadzenia wspólnej polityki zagranicznej i obronnej.

Wysoki Komitet Planowania Cywilnego na wypadek Zagrożeń (SCEPC) oraz inne komitety i grupy (według potrzeb). **W celu zapewnienia stałej współpracy ze strukturami NATO reagowaniem kryzysowym w państwie powinny kierować organa decyzyjne funkcjonujące już w czasie pokoju (braku kryzysów).**

Zarówno w Sztabie Międzynarodowym, jak i Międzynarodowym Sztabie Wojskowym istnieją etatowe struktury sztabowe (planistyczno-koordynacyjne) wyspecjalizowane w sprawach kryzysowych. W Sztabie Międzynarodowym jest to Dyrektoriat Reagowania Kryzysowego i Operacji, zaś w Międzynarodowym Sztabie Wojskowym – Oddział Operacji Ogólnych i Reagowania Kryzysowego. Struktury te analizują sytuacje kryzysowe, dokonują krótko i średniookresowych ocen, planują międzynarodowe ćwiczenia kryzysowe, opracowują podręczniki reagowania kryzysowego, uaktualniają dokumenty doktrynalne, koordynują wszelkie przedsięwzięcia realizowane przez NAC, MC i inne struktury Sojuszu oraz organizują pracę na Centrum Sytuacyjnym (w KG NATO). **W państwie powinna funkcjonować komórka sztabowa (resort, departament, agencja) koordynująca całokształt zamierzeń związanych z reagowaniem kryzysowym (tzw. Krajowy Sztab Kryzysowy - KSK), dysponująca odpowiednio wyposażonym, bezpośrednio sprzężonym z SITCEN NATO miejscem pracy (np. Krajowym Centrum Kryzysowym - KCK).**

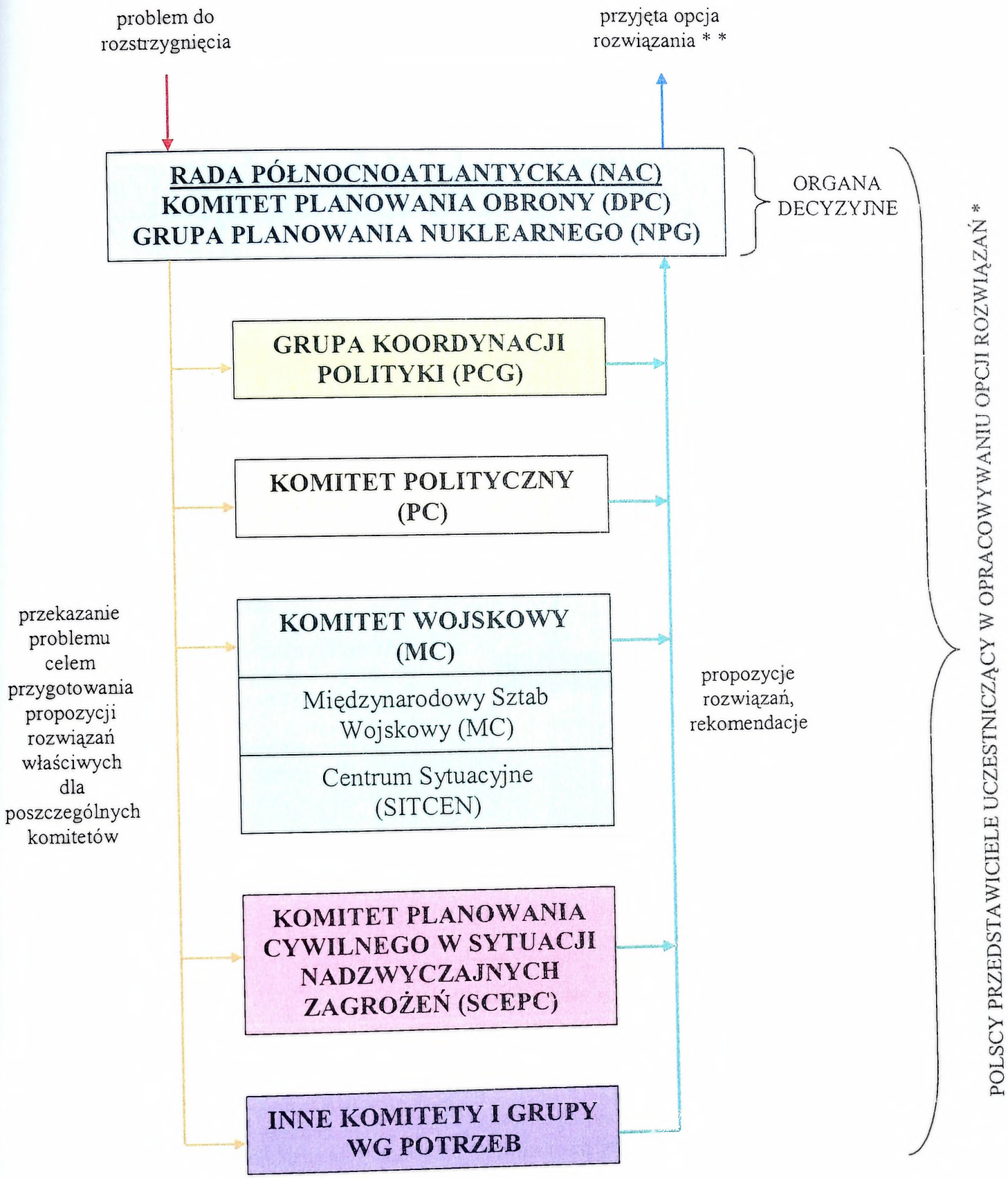
Centrum Sytuacyjne NATO jest doskonale zorganizowane i wyposażone. Umożliwia ono dynamiczne kierowanie sojuszniczymi siłami reagowania kryzysowego. Na SITCEN prowadzony jest m.in. bieżący (ciągły, całodobowy) monitoring sytuacji międzynarodowej i stanu struktur Sojuszu, opracowywanie i rozsyłanie do stolic państw członkowskich informacji sytuacyjnych (syntezy prasowe, komunikaty, meldunki), powiadamianie i alarmowanie kierowniczych osób funkcyjnych. **Na KCK (krajowym CK) praca KSK (krajowego SK) – w reżimie 24-godzinnym – powinna gwarantować płynny odbiór informacji z NATO oraz przekazywanie ich do struktur krajowych, monitorowanie sytuacji krajowej, przygotowywanie codziennej, syntetycznej informacji o zaistniałych i potencjalnych kryzysach dla organów kierowniczych państwa.**

Niezwykle ważne w działalności Sojuszu, wymagające podkreślenia, jest funkcjonowanie niezmiennych struktur kierowniczych w czasie pokoju, kryzysu i wojny. Zapewnia to skuteczne reagowanie na całe spektrum wyzwań, zagrożeń i problemów, od najmniej niebezpiecznych do wojny nuklearnej włącznie.

Wzorowane na Sojuszu Północnoatlantyckim rozwiązania krajowe winny umożliwić sprawowanie funkcji organom kierowniczym we wszystkich okresach funkcjonowania państwa. W tym celu obsada KCK powinna gwarantować sprawne przejście państwa ze stanu kryzysu do stanu wojny.

W wyniku przeprowadzonej analizy zostały zidentyfikowane procedury decyzyjne obowiązujące w Sojuszu Północnoatlantyckim (rys. 5.1) oraz funkcje i zadania ogniw systemu reagowania kryzysowego NATO (rys. 5.2). Wypływają stąd następujące wnioski:

1. W kraju powinny funkcjonować stosowne struktury etatowe, na bieżąco współpracujące ze sztabowymi instytucjami kryzysowymi Sojuszu.
2. Struktury krajowe powinny być odpowiedzialne za koordynację całości spraw związanych z zarządzaniem kryzysowym: funkcjonowaniem systemu kierowania reagowaniem kryzysowym, nadzorem nad realizacją operacji kryzysowych w kraju i poza terytorium państwa, planowaniem, szkoleniem, przygotowywaniem dokumentów dyrektywnych itd.
3. W codziennej działalności niezbędna jest znajomość przez członków zespołów kierowniczych mechanizmów crisis management, w tym zasad i procedur Systemu Reagowania Kryzysowego (NATO Crisis Response System – NCRS). Jednocześnie należy zapewnić skuteczne mechanizmy wdrożenia zasad, procedur i środków NCRS przetransponowanych na grunt rozwiązań krajowych, tj. Narodowego Systemu Planowania Kryzysowego.
4. Konieczna jest koordynacja (na szczeblu krajowym) działań wszystkich polskich przedstawicieli biorących udział w pracach Komitetów i Zarządów Planistycznych NATO (PB&C's) oraz Wysokiego Komitetu Planowania Cywilnego na wypadek Zagrożeń (Senior Civil Emergency Planning Committee - SCEPC), nie tylko w okresie ćwiczeń, ale również w ramach bieżącej działalności – nieformalne forum dyskusyjne organizowane cyklicznie przez Departament Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego MSWiA powinno zostać zastąpione codzienną rutynową działalnością MSZ.
5. W skład systemu kierowania reagowaniem kryzysowym powinny wchodzić osoby odpowiednio przygotowane pod względem merytorycznym w zakresie zarządzania kryzysowego oraz z dobrą znajomością języka angielskiego, a także zaznajomione z praktyką i z formalnymi procedurami postępowania administracyjnego (np. w jakich kwestiach potrzebna jest decyzja polityczna,

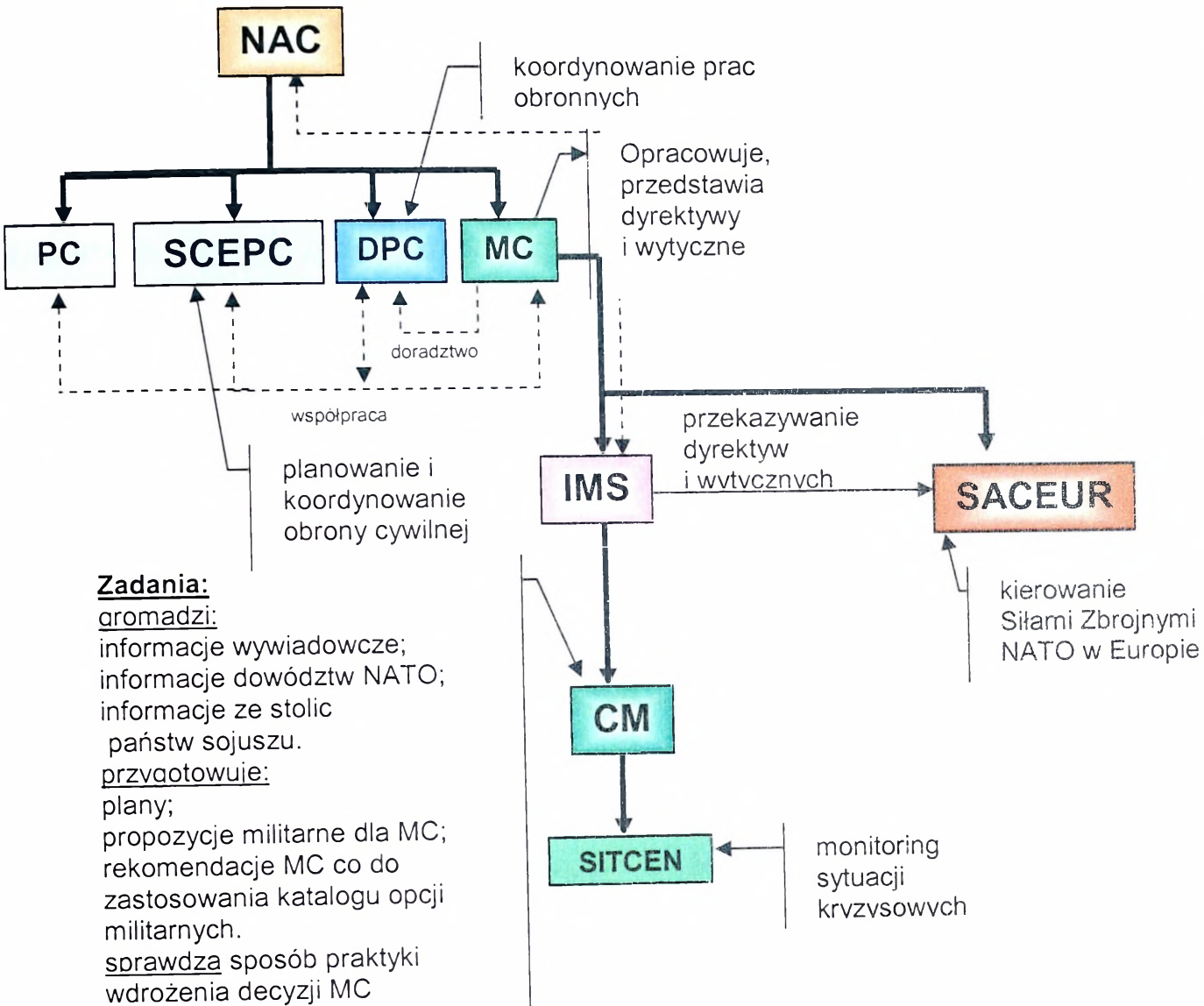


Rys. 5.1. Procedury decyzyjne NATO.

Źródło: Opracowanie własne.

* *przedstawiciele RP w poszczególnych komitetach działają na podstawie wytycznych właściwych organów krajowych*

* * *opcja działania przyjęta na zasadzie konsensusu*



Rys. 5.2. Funkcje i zadania ogniw systemu kierowania reagowaniem kryzysowym NATO.

Źródło: Opracowanie własne.

LEGENDA:
NAC – Rada Północnoatlantycka
PC – Komitet Polityczny
SCEPC – Wysoki Komitet Planowania Cywilnego na wypadek Zagrożeń
DPC – Komitet Planowania Obrony
MC – Komitet Wojskowy
IMS – Międzynarodowy Sztab Wojskowy
CM – Wydział Operacyjny
SITCEN – Centrum Sytuacyjne
SACEUR – Dowódca Połączonych Sił Zbrojnych w Europie

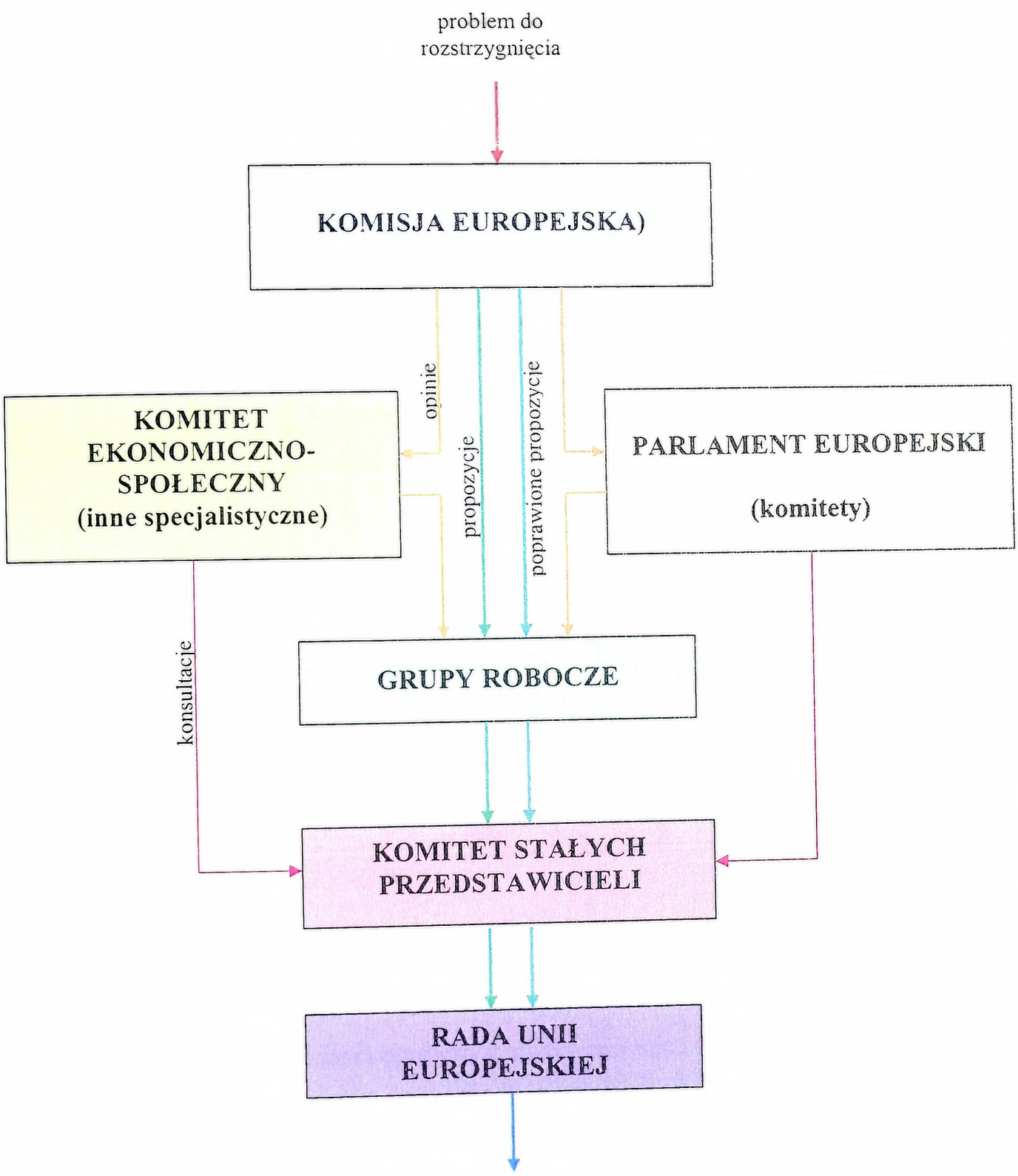
na jakim szczeblu powinna być podjęta, w których sprawach potrzebne jest informowanie poszczególnych resortów, gdzie powinny trafiać informacje itd.).

6. Wszystkie osoby uczestniczące w kierowaniu systemem reagowania kryzysowego winny posiadać dopuszczenie do informacji niejawnych, w tym certyfikaty bezpieczeństwa NATO uprawniające do dostępu do informacji niejawnych Sojuszu. Wnioski do Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Wojskowych Służb Informacyjnych powinny być kierowane w sposób skoordynowany, po weryfikacji ich zasadności. Ubiegać się o nie muszą osoby, których zadania w oczywisty sposób wymagają zapoznawania się z dokumentami niejawnymi NATO lub przebywania w strefie bezpieczeństwa.

Funkcjonujące w Unii Europejskiej procedury decyzyjne zostały zidentyfikowane i przedstawione na rys. 5.3, zaś funkcje i zadania poszczególnych ogniw systemu kierowania reagowaniem kryzysowym zobrazowano na rys. 5.4.

Z dokonanej analizy wypływają następujące wnioski:

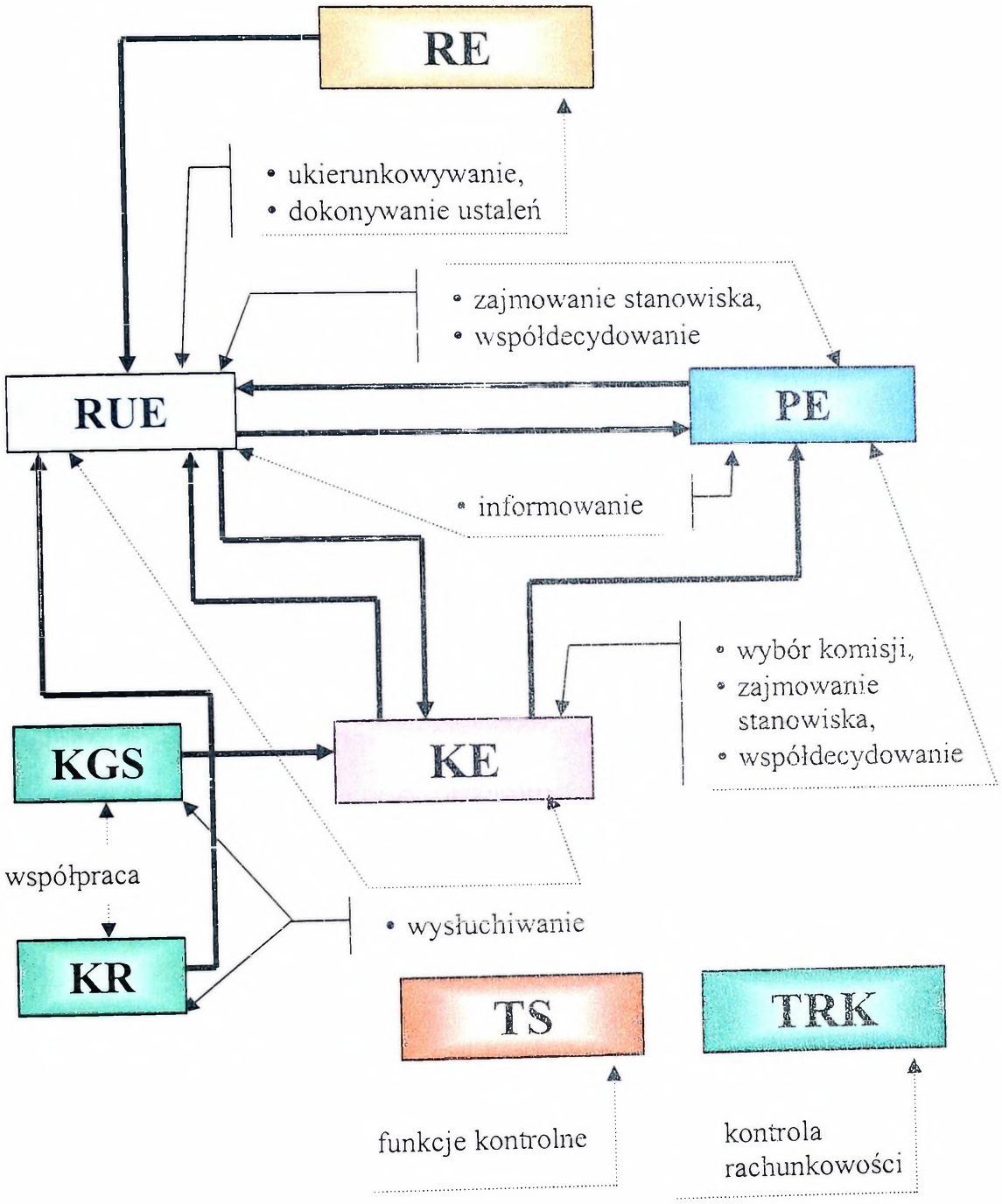
1. W wyniku cyklicznego przyjmowania nowych członków Unia Europejska znajduje się w permanentnej restrukturyzacji. Dążenia dotychczasowych krajów członkowskich, zwłaszcza największych, do zabezpieczenia swoich interesów przed rozszerzeniem spowodowały podjęcie prac nad Konstytucją UE. Z jej zapisów wynika, że im ludniejszy kraj, tym większe będzie miał wpływy w Unii – kraj z dwa razy większą liczbą ludności będzie miał dwa razy więcej głosów. Najbogatsze kraje UE (i najliczniejsze) nie liczą się z efektami powyższego rozumowania: po przyjęciu Turcji, będzie ona miała więcej głosów niż Niemcy czy Francja. **Należy oczekiwać rychłej zmiany procedur decyzyjnych Unii Europejskiej.**
2. Rozwijana przez Unię Europejską wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (WPZB) zmierza do umocnienia bezpieczeństwa państw członkowskich, ochrony wspólnych wartości, podstawowych interesów oraz niezależności UE w ramach NATO, czyli do rozwoju Europejskiej Tożsamości w dziedzinie Bezpieczeństwa i Obrony (ESDI) w ramach prac nad dalszym rozwojem struktur europejskich. Mimo, że procesy decyzyjne NATO i UE zachowują swoją odrębność, rozwój ESDI wymusił bliską polityczną współpracę obu organizacji. **Współpraca między NATO i UE obejmuje weryfikację i testowanie wspólnych procedur kierowania reagowaniem kryzysowym.**



Rys. 5.3. Procedury decyzyjne w Unii Europejskiej.

Źródło: Z. Czachór, C. Mojsiewicz: Leksykon Unii Europejskiej, Atla 2, Wrocław 2002, s. 213.

* *podlegają one, w pewnych przypadkach, procedurom współpracy i współdecydowania z Parlamentem Europejskim*



Rys. 5.4. Funkcje i zadania ogniw systemu kierowania reagowaniem kryzysowym Unii Europejskiej.

Źródło: Opracowanie własne.

LEGENDA:
RE – Rada Europejska (Rada Szefów Państw Europejskich i Rządów oraz Prezydent Komisji Europejskiej
RUE – Rada Unii Europejskiej
PE – Parlament Europejski
KE – Komisja Europejska
KGS – Komitet Gospodarczy i Socjalny
KR – Komisja ds.. Regionów
TS – Trybunał Sprawiedliwości
TRK – Trybunał Rewidentów Księgowych

5.1.2. WYBRANE KRAJE

Przeprowadzona analiza wykazała, że nie wypracowano dotychczas jednego, spójnego systemu reagowania kryzysowego ani wśród organizacji międzynarodowych, ani ich krajów członkowskich – nie ma dwóch państw, które miałyby analogiczne lub bardzo zbliżone rozwiązania w zakresie kierowania reagowaniem kryzysowym (tabela 5.2).

W poszczególnych krajach w czasie kryzysu struktury pokojowe praktycznie nie ulegają jakimkolwiek przekształceniom. **Narodowe systemy kierowania reagowaniem kryzysowym funkcjonują w oparciu o odmienne dla każdego kraju regulacje prawne (ustawy zasadnicze i szczegółowe) oraz wspólne dla wszystkich członków NATO ustalenia zawarte w Traktacie Waszyngtońskim, doktrynie Sojuszu i innych dokumentach normatywno-standaryzacyjnych**.

Pierwsza płaszczyzna dotyczy działań koalicyjnych w ramach Sojuszu i obejmuje wielonarodowe dowództwa NATO (naczelne, regionalne, podregionalne, zadaniowe) oraz podporządkowane im organy dowodzenia siłami zbrojnymi poszczególnych państw. W strukturach sojuszniczych (dowództwach i sztabach) dąży się do dalekiej unifikacji zarówno strukturalno-organizacyjnej, kompetencyjno-funkcjonalnej jak również standaryzacji procesów i procedur dowodzenia.

Druga płaszczyzna dotyczy narodowych systemów kierowania reagowaniem kryzysowym (w tym kierowania obronnością i dowodzenia siłami zbrojnymi) na obszarze danego państwa i obejmuje cały potencjał obronny do czasu wydzielenia jego części do składu sił sojuszniczych, a następnie jego pozostałości.

Systemy kierowania reagowaniem kryzysowym w poszczególnych państwach różnią się, zwłaszcza w zakresie roli i kompetencji naczelnych organów państwa w okresie kryzysu. Każde państwo w ramach bezpieczeństwa narodowego rozwiązuje problem kierowania reagowaniem kryzysowym według własnych, specyficznych uwarunkowań, biorąc m.in. pod uwagę:

- położenie geopolityczne;
- stosunki bilateralne z państwami sąsiadującymi;
- uwarunkowania historyczne;
- powiązania koalicyjne;
- stan ekonomiczny, społeczny, militarny, w tym możliwości obronne państwa.

Kraj	USA	Wielka Brytania	Francja	RFN
Głowa państwa	Prezydent	Królowa	Prezydent	Prezydent
System rządów	Prezydencki	Monarchia parlamentarna	Półprezydencki (mieszany)	Parlamentarny
Szef rządu	Prezydent	Premier	Premier	Kanclerz
Naczelny Dowódca SZ	Prezydent	Premier	Prezydent	Kanclerz (Minister Obrony)
I instancja cywilnego zwierzchnictwa nad SZ	Prezydent	Królowa	Prezydent	Kanclerz
II instancja cywilnego zwierzchnictwa nad SZ	Kongres	Izba Gmin	Zgromadzenie Narodowe	Bundestag
Podejmuje decyzję o przystąpieniu do wojny	Kongres	Premier	Premier	Bundestag
Koordynuje sprawy obronności kraju	Departament Obrony	Rada Obrony	Sekretarz Generalny Obrony Narodowej	Minister Obrony
Doradza w sprawach obronności kraju	Rada Bezpieczeństwa Narodowego	Komitet Polityki Obronnej	Rada Obrony	Federalna Rada Bezpieczeństwa

Tabela 5.2.

Porównanie systemów kierowania państwem i dowodzenia siłami zbrojnymi wybranych państw NATO.

Źródło: Opracowanie własne.

Analiza systemów kierowania reagowaniem kryzysowym w wybranych krajach pozwala wnioskować, że są one tworzone na bazie systemów kierowania bezpieczeństwem państwa. Struktura prawna tych systemów składa się z trzech zasadniczych grup aktów prawnych, uporządkowanych w sposób hierarchiczny:

1. Ustaw określających ustrój państwa oraz aktów prawnych tworzących system administracji i określających jej podstawowe zadania.
2. Ustaw ukierunkowanych na przeciwdziałanie nadzwyczajnym zagrożeniom.
3. Aktów wykonawczych do ww. ustaw.

Odstąpienie od pełnej unifikacji narodowych systemów kierowania reagowaniem kryzysowym rekompensuje się dążeniem do istotnej zbieżności funkcjonalnej, która ma zapewnić niezakłócone współdziałanie w ramach NATO i Unii Europejskiej.

System kierowania reagowaniem kryzysowym w poszczególnych państwach jest wkomponowany w codzienną działalność organów państwowych.

Relacje pomiędzy elementami systemu reagowania kryzysowego w różnych krajach Sojuszu przebiegają różnie. Wynika to zarówno z przyjętych rozwiązań prawnych, jak i uwarunkowań historycznych zakorzenionych głęboko w tradycji narodowej. Zależność ta jest również odzwierciedleniem różnych systemów politycznych.

Systemy narodowe różnią się znacznie od siebie zarówno pod względem strukturalno-organizacyjnym, jak i kompetencyjno-funkcjonalnym, a także podległością i usytuowaniem ich podsystemów kierowania w systemach kierowania państwem. Odstąpienie od pełnej unifikacji narodowych systemów kierowania reagowaniem kryzysowym rekompensowane jest dążeniem do zbieżności funkcjonalnej, w ramach NATO, która ma zapewnić niezakłócone współdziałanie.

We wszystkich przedstawionych systemach politycznych **siły reagowania kryzysowego podporządkowane są centralnym organom władzy państwowej**, zaś **przywódcy państw kontrolują działalność organów kierowania reagowaniem kryzysowym**. Najwyższe organy władzy państwowej mają zatem prawo do ingerencji w sprawy reagowania kryzysowego, sprawowania systematycznego nadzoru nad działalnością i funkcjonowaniem sił reagowania kryzysowego (w tym sił zbrojnych) wykorzystując powołane do tego celu instytucje, urzędy czy rady i komitety.

Zasady zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi w czasie kryzysu są bardzo czytelne i jednolite. **Głowa państwa** (prezydent, król lub kanclerz – Niemcy) **jest zwierzchnikiem i głównodowodzącym siłami zbrojnymi**, natomiast **siłami zbrojnymi dowodzi najwyższy rangą żołnierz**. Nie zmienia to jednak faktu, że zwierzchnictwo pozostaje nadal w rękach głowy państwa. W przypadku operacji prowadzonych w związku z Art. 5 Traktatu, jest niezmienną zasadą, że **wszystkie państwa przekazują na czas kryzysu część lub całość zadeklarowanych sił zbrojnych pod dowództwo NATO**. Siły te pozostają pod dowództwem narodowym do czasu przekazania ich pod dowództwo koalicyjne, co następuje z chwilą zajęcia wyznaczonego rejonu, osiągnięcia gotowości do działań i przekazania dowodzenia (Transfer of Authority -TOA) dowódcy NATO na teatrze działań.

Parlamenty we wszystkich rozpatrywanych krajach są najważniejszym organem przedstawicielskim. Ich struktura organizacyjna i pełnomocnictwa wynikają z konstytucji i ustaw szczegółowych. Kompetencje parlamentów w sprawach bezpieczeństwa państwa, w tym obronności, są różne. Konstytucje RFN i Francji upoważniają np. parlamenty do określania struktur i organizacji sił zbrojnych za pomocą ustaw. Parlament Wielkiej Brytanii zaś zatwierdza co roku przedstawiany przez rząd plan finansowy wydatków wojskowych, a Kongres USA szczegółowo bada budżet obronny państwa i ma ogromny wpływ na podejmowane decyzje.

Rola parlamentu w stosunku do innych organów władzy państwowej **sprowadza się do wpływania na decyzje dotyczące bezpieczeństwa państwa** również poprzez ograniczanie samodzielności podejmowania decyzji i wykonywania swych kompetencji przez króla (królową), prezydenta i rząd. Odnosi się to zwłaszcza do prawa wypowiadania wojny i zawierania pokoju w Stanach Zjednoczonych oraz prawa wprowadzania stanów nadzwyczajnych w RFN i Francji.

W USA Kongresowi przysługuje prawo uchwalania ustaw dotyczących bezpieczeństwa państwa i sił zbrojnych.[209] Parlament Wielkiej Brytanii posiada uprawnienia do analizowania i kwestionowania poczynań rządu podczas dorocznej debaty na temat jego polityki obronnej oraz podczas debat parlamentarnych związanych z pojawiającymi się szczegółowymi kwestiami dotyczącymi bezpieczeństwa państwa.[210] Bundestag sprawuje kontrolę nad Bundeswehrą poprzez uprawnienie do przyznawania w rocznym budżecie państwa funduszy na

---

[209] Por. W. Fehler (red.): *Współczesne bezpieczeństwo*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2002, s. 204.
[210] Por. Tamże, s. 205.

utrzymanie personelu, uzbrojenia i sprzętu w resorcie obrony.[211] Parlament Francji posiada upoważnienia w zakresie spraw ustawodawczych, budżetowych i kontrolnych. Uchwala on ustawy dotyczące m.in. powinności obywateli i ich dóbr na rzecz obrony narodowej i ogólnej organizacji obrony.[212]

Głowy państw (prezydent, królowa, premier lub kanclerz), wraz z podległą im administracją, kierują w poszczególnych krajach systemem reagowania kryzysowego, w tym sprawują zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi. Realizują oni swe uprawnienia za pomocą rad, komitetów i komisji spełniających funkcje doradcze w sprawach kształtowania polityki bezpieczeństwa i obronności państwa.

W USA prezydent łączy w sobie urząd głowy państwa, szefa rządu oraz głównodowodzącego armią. Dysponuje on prawem zawierania traktatów oraz mianowania funkcjonariuszy państwowych, w tym wojskowych. Decydującą rolę odgrywa w sytuacjach zagrożenia państwa i klęsk żywiołowych - kieruje reagowaniem kryzysowym państwa w przypadku problemów globalnych oraz zewnętrznych zagrożeń bezpieczeństwa państwa. W sytuacji zagrożeń wewnętrznych uczestniczy w podejmowaniu decyzji wyłącznie na prośbę gubernatora.

W Wielkiej Brytanii królowa jest głową państwa i zwierzchnikiem sił zbrojnych, stoi na czele władzy wykonawczej, ale nie rządzi. Rządzą jej konstytucyjni doradcy - rząd i inne osoby zatrudnione w służbie Korony. Premier i rząd posiadają największe prerogatywy w sferze obronności państwa i sił zbrojnych. To premier podejmuje decyzję o przystąpieniu państwa do wojny oraz o użyciu sił zbrojnych poza terytorium kraju. Swych decyzji broni on przed parlamentem, a często również przed opinią publiczną. Podobnie jak Prezydent USA, kieruje reagowaniem kryzysowym państwa na problemy globalne oraz w przypadku zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Częściowo uczestniczy także w rozwiązywaniu kryzysów wewnętrznych.

We Francji prezydent jest najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych oraz przewodniczy radzie i komitetowi obrony narodowej. Premier kieruje działalnością rządu i ponosi odpowiedzialność za obronę narodową, którą koordynuje za pomocą Sekretariatu Generalnego Obrony Narodowej. Premier odpowiada za kierowanie reagowaniem kryzysowym państwa na wszelkiego typu sytuacje kryzysowe. Prezydent może w każdym momencie zażądać uzasadnienia podjętych decyzji,

---

[211] Por. Tamże.
[212] Por. Tamże, s. 206.

zmienić je, bądź przejąć kierowanie.

W RFN uprawnienia prezydenta w kwestiach bezpieczeństwa państwa są znikome, natomiast szczególnie szerokie kompetencje posiada kanclerz, który np. w czasie wojny lub zagrożenia wojennego przejmuje wadzę nad siłami zbrojnymi. Z chwilą ogłoszenia stanu obrony koncentruje on w swoich rękach polityczne i wojskowe kierownictwo państwem. Odpowiada również za reagowanie kryzysowe państwa na problemy globalne oraz wspiera rządy poszczególnych landów w rozwiązywaniu wewnętrznych sytuacji kryzysowych.

Powyższe różnice systemów kierowania reagowaniem kryzysowym w wybranych krajach należących do Sojuszu Północnoatlantyckiego wynikają z różnych doświadczeń, systemu kierowania państwem, położenia geograficznego, miejscowych zagrożeń, wielkości terytorium, gęstości zaludnienia i stopnia uprzemysłowienia. Różnice te są jednak niewielkie i zapewniają spójność działań w relacjach międzynarodowych. **System kierowania reagowaniem kryzysowym jest wkomponowany w codzienną działalność organów państwowych**, współdziałających z Kwaterą Główną NATO oraz uzgadniających stanowiska w ramach Unii Europejskiej.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że zasadnicze aspekty bezpieczeństwa reguluje Konstytucja, natomiast rozwiązania szczegółowe normowane są aktami niższej rangi w zależności od szczebla, którego regulacja dotyczy.[213)]

Analiza systemów prawnych w tych krajach pozwala wnioskować, że systemy reagowania kryzysowego zbudowane są na bazie systemów obrony militarnej i stanowią kolejny ich etap rozwoju. Struktura prawna tych systemów obejmuje trzy zasadnicze grupy aktów prawnych:

1. Ustawy określające ustrój państwa oraz akty prawne tworzące system administracyjny i określające jego podstawowe zadania.
2. Ustawy ukierunkowane na przeciwdziałanie nadzwyczajnym zagrożeniom, a w tym ustawy kompetencyjne określające zadania poszczególnych organów administracji oraz akty prawne regulujące problematykę przeciwdziałania poszczególnym rodzajom zagrożeń.

---

213) Np. w Stanach Zjednoczonych zasady kompetencyjnej odpowiedzialności, podporządkowania sił zbrojnych i systemu dowodzenia uregulowane zostały aktem z 1986 r „Goldwater-Nichols DOD Reorganization Act of 86", zaś we Francji „Dekretem o regulaminie dyscypliny ogólnej w Siłach Zbrojnych" z 1966 r.

3. Akty wykonawcze do obu powyższych części ustawodawczych, tzn. wytyczne i dyrektywy rządowe, plany działania w sytuacjach kryzysowych i programy przygotowania społeczeństwa do realizacji opracowanych planów.

Taki podział aktów prawnych ukształtował się historycznie i w przedstawionych krajach ma on zasadnicze znaczenie. Dany akt odgrywa większą rolę, im do wyższej grupy należy.

5.1.3. SYNTEZA WYNIKÓW BADAŃ SYSTEMU KIEROWANIA REAGOWANIEM KRYZYSOWYM W POLSCE

Na terenie Polski podstawowym ogniwem systemu reagowania kryzysowego jest samorządowa gmina z własnymi (niewielkimi) siłami i środkami, współpracująca z organizacjami pozarządowymi. Główny ciężar zarządzania bezpieczeństwem spoczywa na powiecie samorządowym. Starosta, bez środków finansowych na ten cel, odpowiada za tworzenie na własnym terenie systemu reagowania kryzysowego, planowanie przedsięwzięć w tym zakresie, realizację strategii wojewódzkiej, monitorowanie zagrożeń oraz koordynowanie działań ratowniczych. Do zadań szczebla wojewódzkiego należy, oprócz koordynacji działań starostów, ustalanie procedur reagowania kryzysowego, programowanie procesu odbudowy po kryzysie oraz wypełnianie zadań rządowych programów na rzecz budowy powszechnego systemu reagowania kryzysowego.

Poważnym problemem jest dublowanie się kompetencji marszałków województw i wojewodów. Często wywodzą się oni ze zwalczających się ugrupowań i rywalizują ze sobą, co prowadzi do wytyczania sprzecznych celów i marnotrawienia społecznej energii oraz funduszy. Dobrym rozwiązaniem być może, w świetle usprawnienia regionalnego systemu reagowania kryzysowego, byłoby mianowanie wojewodów przez marszałków województw i podporządkowanie ich sejmikom wojewódzkim. Wojewoda wraz z podległym urzędem wojewódzkim pełniłby wówczas rolę rządu regionalnego.

W myśl obowiązujących założeń na sytuację kryzysową powinien reagować najniższy szczebel władzy lokalnej. Jeżeli będzie potrzebna pomoc, to wówczas zwróci się on do kolejnego wyższego szczebla władzy, aż do centralnego włącznie. **W przypadku problemów globalnych oraz zewnętrznego zagrożenia**

bezpieczeństwa państwa możliwości oddziaływania władz lokalnych są dość ograniczone.

Dla budowy systemu kierowania reagowaniem kryzysowym niezbędne są odpowiednie struktury organizacyjne – na wszystkich szczeblach administracji publicznej – wyposażone w siły i środki oraz zadania i kompetencje. Powinny one podlegać bezpośrednio szefom poszczególnych szczebli administracyjnych. Jak wynika z przeprowadzonych badań na ogół nie podlegają bezpośrednio lecz poprzez zastępcę. Powyższe struktury sztabowe powinny stanowić zespoły menedżerów programów kryzysowych (departamenty, wydziały lub referaty kierowania reagowaniem kryzysowym). Menedżerowie ci nadzorowaliby realizację zadań przez siły i środki instytucji, inspekcji, służb i straży podległych danemu szczeblowi administracji oraz organizacji, publicznych i prywatnych, w tym pozarządowych, a także dzięki działaniom poszczególnych obywateli. Do zadań menedżerów programów kryzysowych winno należeć zorganizowanie tej działalności przez opracowanie odpowiednich planów i programów oraz uzyskanie zgody, poparcia i zaangażowania wszystkich zainteresowanych instytucji.

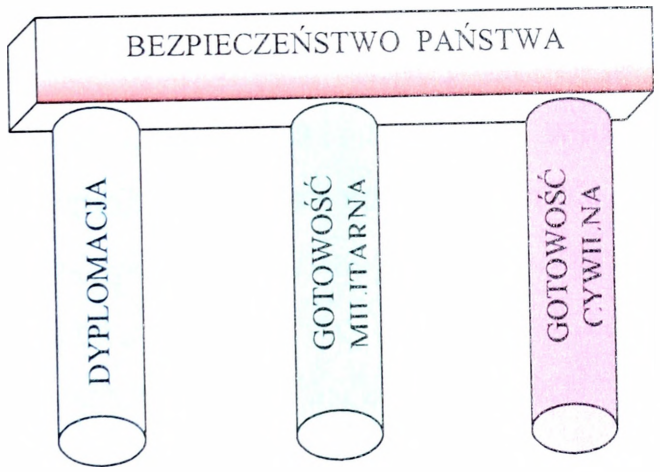
Takie wnioski wypływają z przeprowadzonych badań, jednak praktyka jest zgoła inna. Przyjęcie Konstytucji RP zapoczątkowało okres budowy nowego systemu kierowania państwem, w tym w sytuacjach nadzwyczajnych. Jednak **wiele zapisów w ustawach i aktach wykonawczych**, uszczegółowiających ustawę zasadniczą, **spowodowało ich niejednoznaczną interpretację, szczególnie w zakresie kompetencji poszczególnych organów administracji publicznej**. Dlatego też niezbędne jest szybkie przygotowanie ustawy szczegółowo regulującej sprawy reagowania kryzysowego, a szczególnie problematykę systemu kierowania reagowaniem kryzysowym. Ustawa ta powinna w sposób jednoznaczny określić miejsce i rolę poszczególnych organów kierowania w systemie, a także ich zadania i kompetencje w kierowaniu państwem we wszystkich stanach bezpieczeństwa państwa.

System kierowania reagowaniem kryzysowym, jako podsystem systemu kierowania państwem powinien obejmować wszystkie:

1. Rodzaje zagrożeń, wywołane zarówno siłami przyrody, jak i działalnością człowieka.
2. Sytuacje kryzysowe: problemy globalne, zewnętrzne zagrożenia bezpieczeństwa państwa, zagrożenia wewnętrzne.

3. Fazy zarządzania kryzysowego, tzn. praktyczne kierowanie reagowaniem kryzysowym oraz udział w wypracowywaniu koncepcji: zapobiegania wystąpieniu sytuacji kryzysowych, przygotowania do nich oraz odtwarzania stanu sprzed kryzysu.
4. Szczeble kierowania: rządowe (centralny i wojewódzki) i samorządowe (wojewódzki, powiatowy i gminny).
5. Siły i środki przydatne dla zapewnienie sprawnego funkcjonowania państwa i społeczeństwa w czasie wystąpienia sytuacji kryzysowej.

Z diagnozy systemu reagowania kryzysowego wynika, że bezpieczeństwo państwa jest konstrukcją opartą na trzech podstawowych filarach (rys. 5.5): dyplomacji, gotowości militarnej i gotowości cywilnej. Przy czym w poszczególnych filarach dominują siły i środki podporządkowane poszczególnym działom administracji rządowej (w kolejności): Spraw Zagranicznych, Obrony Narodowej, Spraw Wewnętrznych.



Rys. 5.5. Bezpieczeństwo państwa jako konstrukcja oparta na trzech filarach.

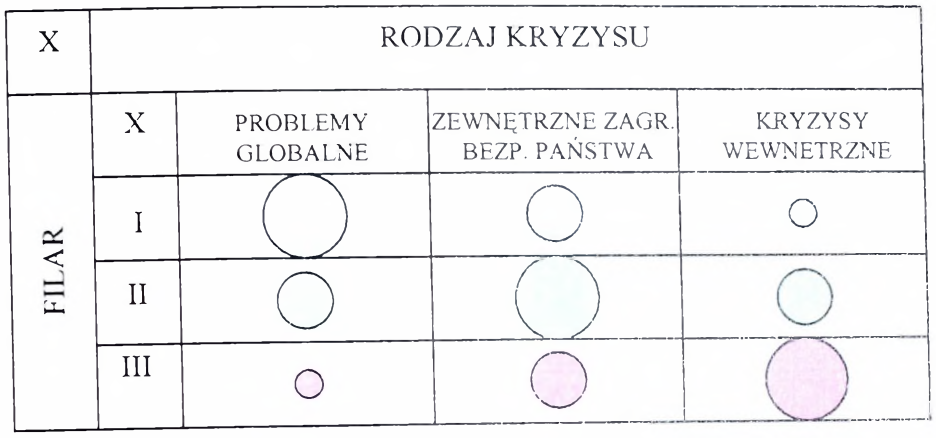
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Gołębiewski J., Bezpieczeństwo Polski – aspekt międzynarodowy, Myśl Wojskowa, Warszawa 2000, nr 5, str. 5-19.

W Polsce politykę zagraniczną państwa koordynuje minister właściwy ds. zagranicznych, współpracując w tym zakresie z Prezydentem, Radą Ministrów oraz wszystkimi ministrami (równorzędnymi).

Siły zbrojne, filar gotowości militarnej, wspierają pozostałe filary bezpieczeństwa państwa.

Gotowość cywilna, pojęcie w Polsce prawie nieznane, nie stanowi systemu – funkcjonują tylko jej wybrane elementy – bardziej rozpowszechnione jest pojęcie system pozamilitarny.

Znaczenie poszczególnych filarów bezpieczeństwa państwa podczas reagowania na różnego typy kryzysów przedstawia rys. 5.6.



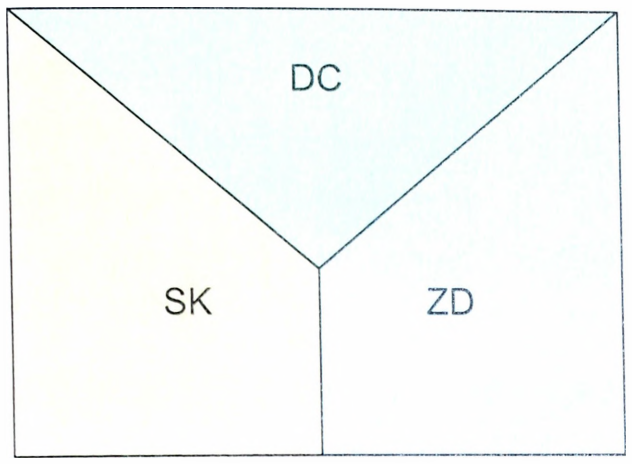
Rys. 5.6. Znaczenie filarów bezpieczeństwa państwa w reagowaniu kryzysowym: I-dyplomacja, II-gotowość militarna, III-gotowość cywilna.

Źródło: Opracowanie własne.

Z przeprowadzonych analiz wynika, że im sytuacja kryzysowa występuje dalej od terytorium państwa, tym większy jest udział dyplomacji w ewentualnym reagowaniu państwa, ukierunkowanym na jej rozwiązanie, zaś udział sił i środków tzw. pozamilitarnych (podległych głównie ministrowi właściwemu ds. wewnętrznych) maleje. Zaobserwować można również specjalizowanie się poszczególnych filarów bezpieczeństwa w rozwiązywaniu poszczególnych typów kryzysów:

- dyplomacji w problemach globalnych;
- sił zbrojnych w neutralizowaniu zewnętrznych zagrożeń bezpieczeństwa państwa;
- sił pozamilitarnych w reagowaniu na kryzysy wewnętrzne.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że podsystem kierowania reagowaniem kryzysowym składa się z trzech elementów: decydenta (DC), organu sztabowego (sztabu kryzysowego – SK) i organu doradczego (zespołu doradców – ZD). Strukturę funkcjonalną podsystemu kierowania przedstawia rys. 5.7. Niezbędne jest ustanowienie instytucji Krajowego Koordynatora (KK) oraz podległej jemu etatowej jednostki organizacyjnej o charakterze opiniodawczo-doradczym i planistycznym w postaci Krajowego Sztabu Kryzysowego (KSK), zapewniającej KK wykonywanie zadań należących do jego właściwości i kompetencji. Sztab ten powinien prowadzić codzienną działalność analityczną, planistyczną, przygotowawczą i organizacyjną. Ponadto powinien być przygotowany do poszerzenia swojej struktury w sytuacjach kryzysowych.



Rys. 5.7. Struktura funkcjonalna podsystemu kierowania reagowaniem kryzysowym.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: W. Kitler, Obrona narodowa III RP, ZN AON, Warszawa 2002, s. 258.

W jego skład powinni wejść eksperci, w sytuacjach kryzysowych uzupełniani przez specjalistów delegowanych przez poszczególne resorty. Eksperci ci powinni uczestniczyć w szkoleniu i treningach z udziałem centralnych organów administracji publicznej oraz pracach planistycznych i przygotowawczych związanych z reagowaniem kryzysowym.

System kierowania reagowaniem kryzysowym to nie tylko bardzo dobrze przygotowana kadra. Oprócz wiedzy potrzebuje ona niezbędnej infrastruktury. Należy utworzyć, podporządkowane bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów, stałe Krajowe Centrum Kryzysowe (KCK), zapewniające koordynację działań międzyresortowych.

KCK i KSK powinny współpracować odpowiednio z SITCEN i polskimi przedstawicielami przy komórkach organizacyjnych Sojuszniczego Systemu Reagowania Kryzysowego (NATO Crisis Response System - NCRS) oraz koordynować realizację zadań wynikających z NCRS i Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego.

Właściwie wyposażone KCK powinno posiadać możliwość gromadzenia, przetwarzania, przechowywania i przesyłania informacji w postaci tekstowej, graficznej, dźwięku, danych i obrazów ruchomych (wideokonferencji).

Z analizy potencjalnych potrzeb systemu kierowania reagowaniem kryzysowym wynika, że system komputerowy służący na jego potrzeby powinien charakteryzować się następującymi cechami:

- długi czas pracy między uszkodzeniami;

- przetwarzanie danych tekstowych i graficznych (w tym GIS);
- zapewnienie usługi wideokonferencji;
- szybki dostęp do baz danych;
- rozdzielenie obiegu informacji jawnych i niejawnych.

Co do rozmaitości przechowywanych danych system baz danych można podzielić na kilka części:

- ogólne bazy danych (infrastruktura, topografia, demografia, plany reagowania kryzysowego, itd),
- specjalizowane bazy danych (służb dyplomatycznych, ochrony granic, sił reagowania kryzysowego rozmieszczonych poza RP itp.),
- ćwiczebne bazy danych.

Systemy komputerowe powinny opierać się na oprogramowaniu komercyjnym i dostępnych platformach.

Znacząca część informacji będzie miała formę graficzną. Dlatego system powinien posiadać narzędzia dla przetwarzania i zobrazowania tego typu informacji.

Program graficzny powinien umożliwiać:

- tworzenie nowych obiektów;
- modyfikację obiektów;
- usuwania obiektów;
- tworzenie relacji pomiędzy obiektami;
- usuwania relacji;
- wyznaczanie najkrótszej drogi między obiektami;
- wybieranie obiektów według przyjętego kryterium;
- obsługę podstawowych formatów map cyfrowych.

Mapy powinny być wektorowe z podziałem na warstwy tematyczne, a ich zawartość powinna zmieniać się w zależności od skali mapy.

Należy wdrożyć system wykrywania i monitorowania sytuacji kryzysowych, integrujący istniejące systemy, zarówno cywilne jak i wojskowe.

Niezbędne jest zorganizowanie systemu szkolenia osób wchodzących w skład podsystemu kierowania reagowaniem kryzysowym, by wyeliminować spory kompetencyjne i zapewnić wysoką jakość pracy. Jednym z warunków utworzenia takiego systemu, jak już wspomniano wcześniej, są kompetentne kadry. Ich systematyczne szkolenie jest jednak możliwe wyłącznie w przypadku odejścia od koncepcji stosowania każdorazowo rozwiązań ad hoc.

5.2. PROPOZYCJA MODELU SYSTEMU KIEROWANIA REAGOWANIEM KRYZYSOWYM

5.2.1. PRZYJĘTE ZAŁOŻENIA

Decyzja (postanowienie, rozstrzygnięcie) to wybór rozwiązania jakiegoś problemu.[214] Decyzja jest więc aktem wyboru celu lub sposobu działania, pożądanego z punktu widzenia systemu, w ramach którego wybór ten jest dokonywany. Decyzja jest również szczególnym rodzajem aktywności ludzi, wyrażającym się poszukiwaniem takich rozwiązań pojawiających się wyzwań, zagrożeń i problemów, które mogą zapewnić realizację zamierzonych celów organizacji. **Decyzja strategiczna** określa długookresowe cele organizacji i metody jej działania, o horyzoncie czasowym zależnym od szczebla, na którym jest podejmowana,[215] zaś **decyzja taktyczna** określa cele i sposoby działania organizacji lub jej poszczególnych elementów, zaś jej horyzont czasowy jest krótszy od horyzontu odpowiadającej jej decyzji strategicznej.[216]

Podejmowanie decyzji to proces, którego ostatnim etapem jest wybór rozwiązania problemu decyzyjnego.[217] Decyzja może być podejmowana w warunkach pewności, ryzyka lub niepewności. **Decyzja w warunkach pewności** podejmowana jest w sytuacji, gdy organ decyzyjny zna wszystkie możliwe wyniki działań będących przedmiotem wyboru,[218] gdy zna jedynie prawdopodobieństwo ich otrzymania podejmowana jest **decyzja w warunkach ryzyka**.[219] Podstawą oceny stopnia ryzyka jest np. doświadczenie wynikające z analogicznych decyzji podejmowanych w przeszłości. Gdy organ decyzyjny nie zna prawdopodobieństwa uzyskania możliwych wyników działań będących przedmiotem wyboru podejmowana jest **decyzja w warunkach niepewności**.[220]

W celu wyeliminowania niepewności oraz minimalizacji ryzyka podjęcia błędnej decyzji decydenci powołują zespoły doradców.

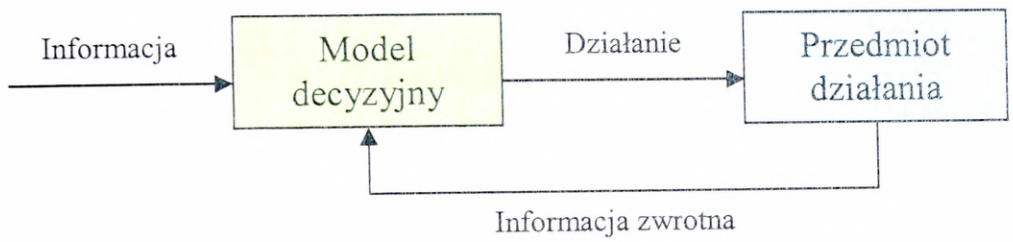
Na obecnym etapie badań pojawiły się pytania:

---

214) Por. *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, cyt. praca, s. 87.
215) Por. Tamże, s. 88.
216) Por. Tamże.
217) Por. Tamże, s. 360.
218) Por. Tamże, s. 89.
219) Por. Tamże.
220) Por. Tamże, s. 88.

1. **Jak odróżnić proces informacyjno-decyzyjny od problemu decyzyjnego oraz sytuacji decyzyjnej?**
2. **Czy sytuacja kryzysowa jest sytuacją decyzyjną?**

Udzielając odpowiedzi na pierwsze pytanie należy stwierdzić, że nie są to synonimy. **Proces informacyjno-decyzyjny** (rys. 5.8) to systematyczne przetwarzanie informacji w instrukcje działania.[221)]



Rys. 5.8. Proces informacyjno-decyzyjny

Źródło: Encyklopedia organizacji i zarządzania, PWE, Warszawa 1981, s. 388.

W procesie tym informacja spełnia trzy podstawowe funkcje: inicjuje proces podejmowania decyzji, umożliwia racjonalny wybór jednego z możliwych wariantów działania oraz pozwala na ewentualną korektę modelu decyzyjnego.

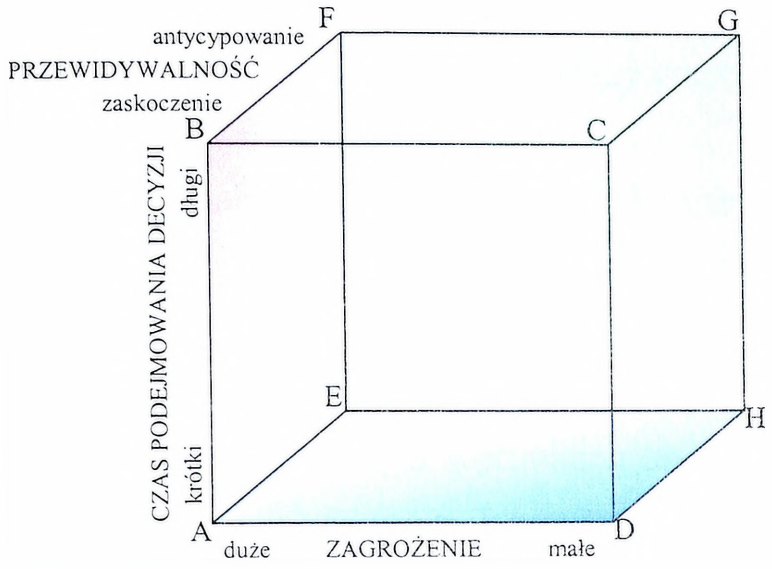
Problem decyzyjny można rozpatrywać w ujęciu przedmiotowym i podmiotowym. W pierwszym przypadku to odchylenie (dodatnie lub ujemne) między stanem pożądanym (tym co powinno lub mogłoby być), a stanem rzeczywistym. W ujęciu podmiotowym problem decyzyjny rozumiany jest jako uświadomione przez organa podejmujące decyzję zadanie, które jest następnie rozwiązywane w trakcie podejmowania decyzji.

Sytuacja decyzyjna jest natomiast układem zewnętrznych, w stosunku do organów podejmujących decyzję, stanów rzeczy lub zmian w tych stanach, które wywołują potrzebę podjęcia decyzji i towarzyszą procesowi jej podejmowania.

W celu sprawdzenia czy sytuacja kryzysowa jest rodzajem sytuacji decyzyjnej, można skorzystać z prostego modelu kryzysu (rys. 5.9).

---

221) Por. Tamże, s. 387.



Rys. 5.9. Kryzys jako rodzaj sytuacji decyzyjnej

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie:
Zarządzanie w kryzysie, pod red. B. Wawrzyniaka,
PWE, Warszawa 1984, s. 59.

Część badaczy twierdzi, że kryzysowa jest wyłącznie sytuacja charakteryzująca się występowaniem zagrożenia i związaną z tym obawą o to co się zdarzy, zaskoczeniem i krótkim czasem na podjęcie właściwych decyzji (sytuacja A). Zdaniem autora, potwierdzonym wynikami przeprowadzonych badań, jest to rozumowanie całkowicie nieuprawnione. Jak przedstawiono w rozdziale 2, kryzys to wymagająca rozwiązania sytuacja, stwarzająca trudności ponad dopuszczalny (akceptowalny społecznie) poziom trudności. Po jego przekroczeniu sytuacja kryzysowa staje się kryzysem, więc **kryzys należy traktować jako proces, czyli sekwencję następujących po sobie zdarzeń**.

Sytuacja kryzysowa zawiera zdarzenia poprzedzające kryzys, a także następujące po nim. W ujęciu procesowym kryzys należy interpretować w kategoriach przyczynowo-skutkowych. Z reguły poprzedzany jest on zdarzeniami i procesami, które kształtują sytuację kryzysową. Owe zwiastuny mogą pojawiać się zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz danego systemu lub organizacji. Jako wyjątkową można wręcz traktować sytuację A. Kryzysy mogą wystąpić we wszystkich przedstawionych sytuacjach: A, B, D, E, C, F, H, a nawet G (np. wiele lat nie remontowana tama może nie wytrzymać naporu wody i spowodować katastrofę). Kryzys należy więc traktować jako stały element gry i ciągle uwzględniać go w kierowaniu państwem. Kierowanie organizacją w sytuacji kryzysowej, to takie

reagowanie na powstałe trudności, aby nie dopuścić do rozpadu organizacji i zapewnić jej przeżycie. Kierowanie państwem przy uwzględnieniu procesowego ujmowania kryzysu to stałe analizowanie sytuacji kryzysowych i przygotowywanie się na jego wystąpienie.

Dotychczas nie powstała teoria kierowania państwem w kryzysie, jedynie jej niewielkie fragmenty, np. dotyczące redukcji niepewności w zarządzaniu, kierowania w warunkach stresu, bądź podejmowania decyzji w warunkach ekstremalnie krótkiego czasu. Centralne organa administracji publicznej powinny być przygotowane do sprawnego działania w warunkach kryzysu. Można to częściowo osiągnąć dzięki szkoleniom w zakresie kierowania reagowaniem kryzysowym państwa, udziałowi w ćwiczeniach dotyczących powyższej problematyki, zarówno narodowych, jak i wielonarodowych, bądź bilateralnych. Przede wszystkim jednak do kryzysów można przygotowywać się, gdy jeszcze nie występują, np. usprawniając procesy podejmowania decyzji oraz wprowadzając rozwiązania strukturalne ułatwiające kierowanie państwem w sytuacji kryzysowej.

Głównym zadaniem centralnych organów administracji publicznej jest zapewnienie jak najwyższej jakości podejmowanych decyzji. Jak wynika z dokonanych obserwacji znaczenie prawidłowych decyzji jest zdecydowanie większe w sytuacji kryzysowej niż w normalnych warunkach funkcjonowania państwa. Niewłaściwa decyzja w sytuacji kryzysowej może przyspieszyć moment wystąpienia kryzysu lub spotęgować jego negatywne skutki. Niska jakość podejmowanych decyzji potęguje ponadto spadek zaufania społeczeństwa do organów władzy, co utrudnia przezwyciężenie kryzysu. Aby ograniczyć niebezpieczeństwo podejmowania błędnych decyzji w warunkach zagrożenia, zaskoczenia lub braku czasu należy odpowiednio dobierać kadry na kierownicze stanowiska oraz dążyć, by procedury ich działania nie były odmienne niż w warunkach normalnych.

W procesie podejmowania decyzji niezwykle istotna jest jakość informacji. Kadry kierownicze powinny posiadać umiejętność podejmowania właściwych decyzji zarówno w warunkach niedoboru pożądanych informacji, jak i ich nadmiaru. Niezbędne jest posiadanie systemu odbierającego sygnały o zjawiskach kryzysowych, przechowującego pozyskane informacje, umożliwiającego ich przetwarzanie i przesyłanie do decydentów, przy maksymalnym skróceniu drogi między nadawcą i odbiorcą.

Bezpieczeństwo jest podstawową potrzebą zarówno jednostki, jak i państw oraz systemów międzynarodowych. Powoduje ono dążność każdego z wymienionych podmiotów do oddziaływania na swoje otoczenie zewnętrzne i sferę wewnętrzną. Celem aktywności państwa jest wyeliminowanie wszelkiego rodzaju wyzwań, zagrożeń i problemów, stojących przed nim oraz przed społeczeństwem, które zamieszkuje jego terytorium.

Funkcje państwa (tabela 5.3) realizowane są w drodze działalności prawodawczej, wykonawczej, wymiaru sprawiedliwości i kontrolnej.

Państwo posługuje się siłami i środkami reagowania kryzysowego, a także stwarza przesłanki do aktywnego obywatelskiego wsparcia swych działań. W każdej z funkcji państwa mieści się aspekt bezpieczeństwa.

Misja systemu reagowania kryzysowego w ujęciu podmiotowym dotyczy państwa jako instytucji politycznej oraz społeczeństwa, czyli ogółu obywateli zamieszkujących to państwo. **W ujęciu przedmiotowym** polega ona na przeciwdziałaniu, by sytuacja kryzysowa nie przekształciła się w kryzys oraz kształtowaniu jego przebiegu i usuwaniu skutków. Misja systemu reagowania kryzysowego obejmuje cele bezpieczeństwa narodowego. System bezpieczeństwa narodowego jest więc nadrzędny w stosunku do systemu reagowania kryzysowego.

Społeczeństwo buduje bezpieczeństwo swoje oraz państwa, na którego terytorium zamieszkuje. Czyni to w warunkach pokoju, ale również w trakcie rozwiązywania sytuacji kryzysowych. Ma to miejsce zarówno przed wystąpieniem kryzysu, gdy ma już miejsce oraz w trakcie usuwania jego skutków. Reagowanie kryzysowe jest więc oddziaływaniem na czynniki utrudniające społeczeństwu budowę bezpieczeństwa państwa.

Określanie celów reagowania kryzysowego jest procesem ciągłym, przy czym każdorazowo istnieją cele bliższe i dalsze. Cele bliższe określa organ kierujący reagowaniem kryzysowym na najniższym szczeblu administracyjnym odpowiedzialnym za reagowanie w danym przypadku. Cele dalsze wyznacza decydent odpowiedzialny za kierowanie reagowaniem kryzysowym na najwyższym szczeblu administracyjnym.

System kierowania pełni zasadniczą rolę w reagowaniu kryzysowym. Podstawowym celem jego funkcjonowania jest zapewnienie efektywnego reagowania państwa na różne sytuacje kryzysowe – z uwzględnieniem możliwości płynnego przejścia do kierowania państwem w czasie wojny.

Kryterium działania	Rodzaj funkcji państwa	Treść funkcji państwa
Zasięg przestrzenny (globalny)	Zewnętrzna	Różne formy działania w stosunkach międzynarodowych
Dziedziny działania państwa	Zewnętrzna	Utrzymanie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi
	Wewnętrzna	Regulowanie stosunków wewnątrzpaństwowych. Organizacja niektórych dziedzin życia społecznego. Zapewnienie bezpieczeństwa wewnątrz kraju.
	Gospodarczo-organizatorska	Wpływanie na procesy gospodarcze.
	Socjalna	Zapewnienie minimum egzystencji.
Cele działania państwa	Adaptacyjna	Przystosowanie do zmieniających się uwarunkowań cywilizacyjnych.
	Regulacyjna	Wpływanie na zachodzące procesy społeczne.
	Innowacyjna	Inicjowanie nowych procesów i przeobrażeń społecznych.

Tabela 5.3.

Typologia funkcji państwa.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: J. Kardas, Przygotowanie kierowniczych kadr administracji publicznej do zadań obrony państwa, AON, Warszawa 2003, s. 54.

W celu budowy zintegrowanego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym państwa **należy oprzeć się na następujących założeniach**:

- reagowanie kryzysowe należy traktować szeroko, jako reagowanie na problemy globalne, zewnętrzne zagrożenia bezpieczeństwa państwa i kryzysy wewnętrzne;
- konieczne jest zapewnienie ciągłości kierowania państwem w czasie pokoju, kryzysu i wojny;
- system kierowania reagowaniem kryzysowym powinien być budowany z uwzględnieniem regulacji prawnych zawartych w ustawach prawa ustrojowego i materialnego, w tym ustawach o stanach nadzwyczajnych;
- w ramach bezpieczeństwa państwa, na szczeblu centralnym, powinna powstać jednolita struktura zapewniająca centralnym organom administracji rządowej wykonywanie zadań z zakresu reagowania kryzysowego;

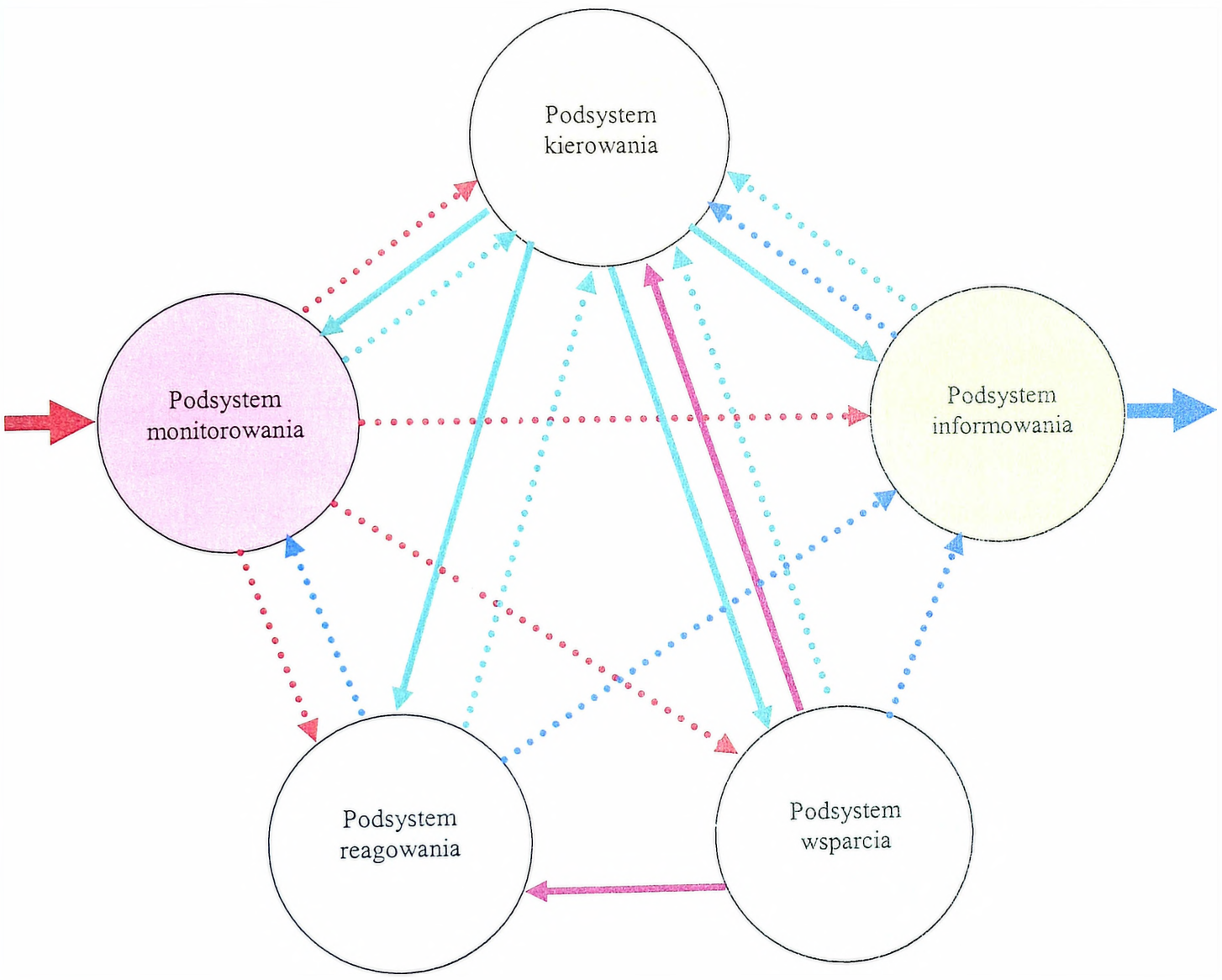
- powinna ona pełnić funkcje planistyczne i koordynacyjne w stosunku do wszystkich struktur reagowania kryzysowego w państwie oraz funkcje opiniodawcze i doradcze dla centralnego organu władzy w sprawach reagowania kryzysowego.

W procesie kierowania spotyka się wiele problemów, które można podzielić na trzy grupy:

1. **Problemy informacyjne** powstające w trakcie zdobywania informacji o procesach kierowanych, o otoczeniu organizacji i o podsystemie kierowania, czasami polegające na nadmiarze informacji, zazwyczaj jednak na ich niedoborze (obieg informacji w systemie reagowania kryzysowego przedstawia rys. 5.10).
2. **Problemy decyzyjne** powstające podczas podejmowania decyzji, czyli dokonywania wyborów i rozwiązywania szczegółowych zadań, wynikające z braku precyzyjnych algorytmów postępowania oraz zmienności progów decyzyjnych.
3. **Problemy wykonawcze** powstające w trakcie realizowania podjętych decyzji, związane z zapewnieniem ich realizacji zgodnie z intencjami podejmujących decyzje i treścią decyzji nadrzędnych.

W związku z powyższym podejmując próbę zbudowania systemu kierowania reagowaniem kryzysowym **przyjęto następujące założenia dodatkowe**:

1. Podstawowym zadaniem kierowania jest rozwiązywanie problemów, poprzez podejmowanie optymalnych decyzji na podstawie zebranych informacji, czyli kierowanie jest procesem informacyjno-decyzyjnym.
2. Kierowanie jest działaniem, czyli oddziaływaniem zmierzającym do celu i polegającym na wywoływaniu pożądanych zmian oraz przeciwdziałaniu zmianom niepożądanym.
3. Kierowanie polega na oddziaływaniu na ludzi (kierowanie zespołami), bądź na ludzi i czynniki pozaludzkie (kierowanie systemami działania).
4. Kierowanie jest procesem realizowanym w podsystemie kierowania, przy czym dla każdego podsystemu istnieje system nadrzędny.
5. Kierowanie jest procesem złożonym (wielowymiarowym i wieloaspektowym), najczęściej o znacznym stopniu niepewności, ryzyka i nieokreśloności.
6. Kierowanie posiada sens tylko i wyłącznie wtedy, gdy istnieje obiekt kierowania.
7. Kierowanie może być skuteczne, gdy jest ciągłe, zaś jest skuteczne, gdy organizacja (system działania) osiąga zamierzone cele działania.



Rys. 5.10. Obieg informacji w systemie reagowania kryzysowego

Źródło: Opracowanie własne.

- symptomy wystąpienia sytuacji kryzysowej,
- informacje o wystąpieniu sytuacji kryzysowych,
- decyzje do realizacji,
- zapotrzebowania wsparcia,
- informacje o możliwości udzielenia wsparcia,
- informacje o podjętych działaniach,
- meldunki sytuacyjne,
- informacje przekazywane społeczeństwu.

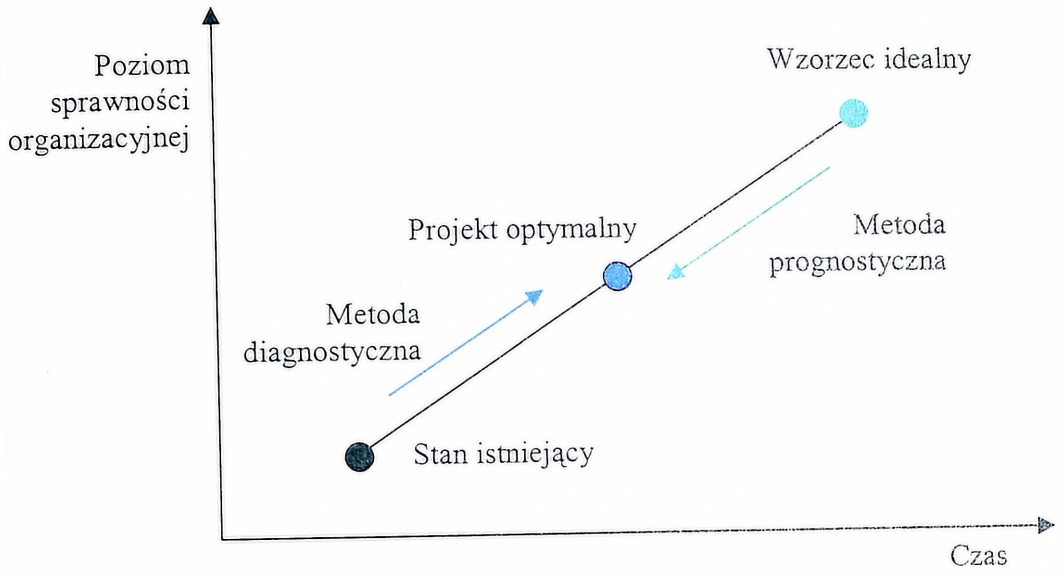
W państwie powinien funkcjonować jeden centralny ośrodek kierowania reagowaniem kryzysowym, monitorujący sytuację - służący Prezesowi Rady Ministrów oraz, w określonych sytuacjach, Prezydentowi RP i ministrowi kierującemu określonym działem administracji rządowej. Jak wynika przedstawionych powyżej wyników badań oraz wniosków z dotychczasowych ćwiczeń dotyczących omawianej problematyki, zarówno krajowych (np. MAZURY 2003), jak i międzynarodowych (np. CMX-CME 2004) centralną funkcję Koordynatora Krajowego w systemie kierowania reagowaniem kryzysowym w państwie powinien pełnić Prezes Rady Ministrów, który wraz z Radą Ministrów, bez względu na rodzaj zaistniałej sytuacji kryzysowej podejmuje decyzje w ramach posiadanych kompetencji. Przy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów powinno zostać utworzone Krajowe Centrum Kryzysowe (KCK) z Departamentem Reagowania Kryzysowego (DRK), będącego zalążkiem powoływanego podczas rozwiązywania sytuacji kryzysowej Krajowego Sztabu Kryzysowego (KSK). Dyrektorowi KSK powinien zostać podporządkowany funkcjonujący w ramach Kancelarii dotychczasowy Departament Spraw Obronnych, odgrywający zasadniczą rolę koordynacyjną dla Prezesa Rady Ministrów w obszarze obronności. W skład KSK oprócz DRK powinni wchodzić przedstawiciele poszczególnych resortów. Praca KSK oraz DRK powinna być zapewniona w systemie ciągłym (całodobowym).

Zdaniem autora, potwierdzonym wynikami przeprowadzonych badań, głównym zadaniem DRK byłaby analiza zjawisk kryzysowych w państwie oraz jego bliższym i dalszym otoczeniu, przygotowywanie projektów decyzji antykryzysowych, zapewnienie wprowadzenia ich w życie i nadzór nad ich realizacją, zapewnianie koordynacji przedsięwzięć o charakterze międzyresortowym i międzynarodowym oraz przygotowywanie projektów koncepcji, planów i programów. Komórka ta winna składać się z ludzi dobrze znających metody i techniki kierowania reagowaniem kryzysowym państwa oraz umiejących oszacować stan zagrożenia.

5.3.2. MODEL

Zmierzając do zbudowania modelu kierowania reagowaniem kryzysowym w państwie, należy rozwiązać sytuację badawczą w postaci odpowiedzi na pytanie: **jakie są metody projektowania systemów kierowania?**

Do projektowania systemów kierowania zastosować można różne metody. Z badań dostępnej literatury wynika, że wybór dokonywany jest zazwyczaj pomiędzy dwoma podstawowymi możliwościami – metodą diagnostyczną i metodą prognostyczną (rys. 5.11).



Rys. 5.11. Podejścia stosowane w projektowaniu organizacji.

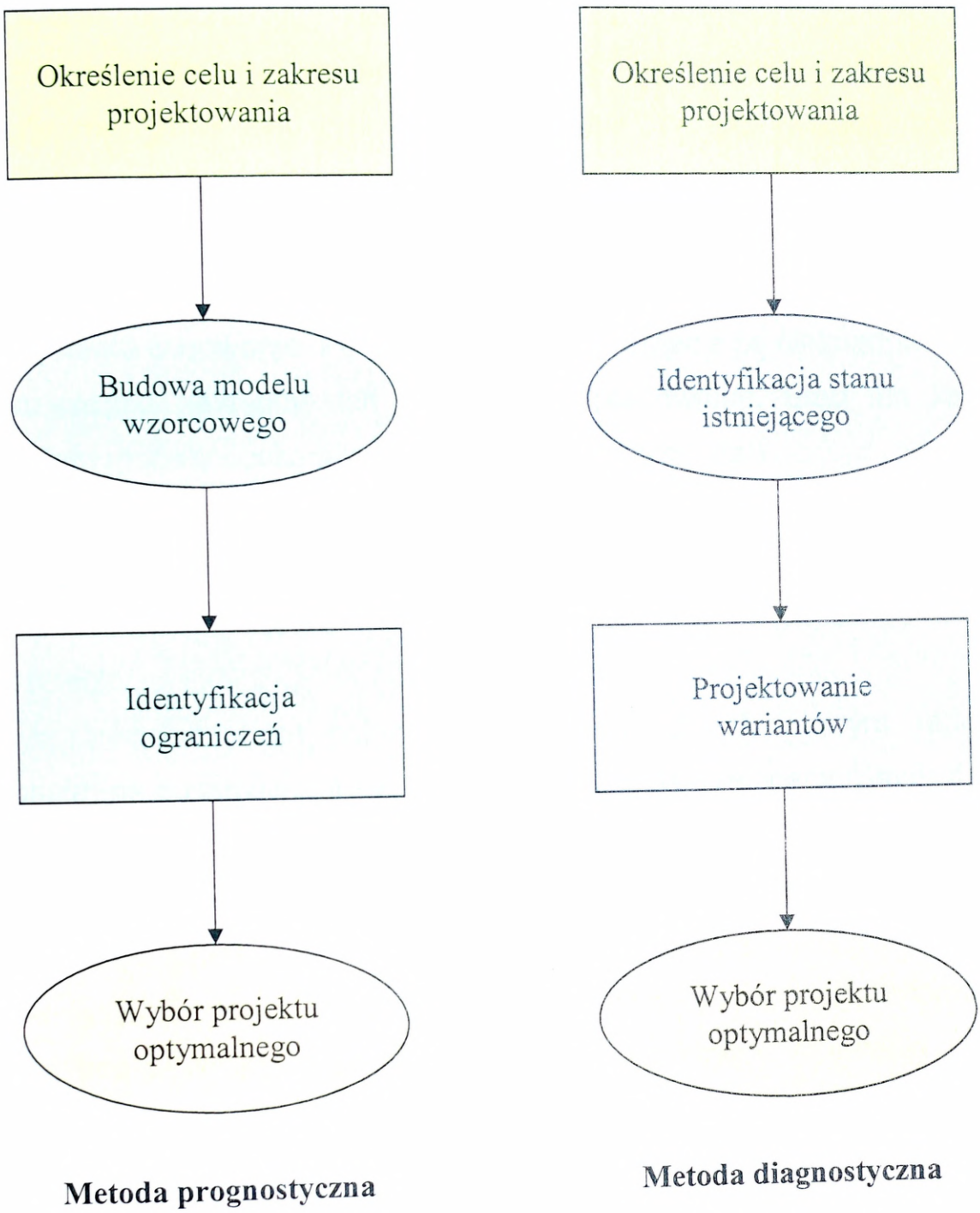
Źródło: J. Trzciniecki, Projektowanie systemów zarządzania, PWN, Warszawa 1980, s.36.

W przypadku głębokich zmian w istniejącej strukturze należy posłużyć się metodą prognostyczną. Natomiast gdy przewidywane jest doskonalenie niektórych tylko elementów istniejącej struktury zastosowanie ma metoda diagnostyczna.

Metoda prognostyczna wychodzi od opracowania rozwiązania wzorcowego, czyli takiego, które byłoby najbardziej pożądane z punktu widzenia organizacji. W wyniku identyfikacji ograniczeń dokonywana jest korekta założeń i w efekcie opracowany zostaje projekt optymalny.

Metoda diagnostyczna polega na dokładnym zidentyfikowaniu istniejącego stanu organizacji. Analiza i krytyczna ocena tego stanu pozwala określić główne nieprawidłowości, których eliminacja umożliwia doskonalenie stanu istniejącego i budowę projektu optymalnego.

Etapy poszczególnych metod przedstawia rys. 5.12. W metodzie diagnostycznej określenie celu i zakresu projektowanej zmiany odbywa się poprzez: weryfikację strategii systemu, konkretyzację celów projektowania, sprecyzowanie zakresu projektowania i ocenę realności zamierzeń projektowych.



Metoda prognostyczna **Metoda diagnostyczna**

Rys. 5.12. Metody projektowania systemów kierowania.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: M. Czerska, Jak przeprowadzać zmiany organizacyjne w firmie?, ODDK, Gdańsk 1996, s. 28 i 73.

Weryfikację strategii systemu przeprowadza się na podstawie analizy jego mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń (SWOT). Konkretyzacja celów projektowania polega na sporządzeniu listy nieprawidłowości przewidzianych do wyeliminowania i wyborze tych, które możliwe są do wyeliminowania w toku procesu zmiany. Ponieważ na ogół zmianie nie podlega cały system, lecz jego wybrane podsystemy niezbędne jest ich wyspecyfikowanie. W tym miejscu możliwa jest wstępna ocena realności zmian i wskazanie podsystemów do projektowania w pierwszej kolejności.

Identyfikacja stanu istniejącego ma za zadanie dokładne odwzorowanie struktury systemu kierowania. Po ustaleniu jakie informacje są niezbędne i określeniu źródeł pozyskania następuje ich zbieranie i opracowanie. Etap ten kończy się opracowaniem modelu doskonalonego systemu (podsystemu).

Projektowanie ma na celu wypracowanie możliwie wielu wariantów usprawnienia aktualnej struktury systemu kierowania. Im więcej wariantów, tym większe prawdopodobieństwo znalezienia rozwiązania najlepszego w danych okolicznościach.

Wybór wariantu optymalnego polega na ich stopniowym redukowaniu (eliminowaniu) na podstawie ustalonych wcześniej kryteriów oceny i selekcji.

W metodzie prognostycznej projektowanie rozpoczyna się od weryfikacji strategii systemu i identyfikacji niesprawności, które należy wyeliminować. Zebrane informacje stanowią podstawę dla zaprojektowania rozwiązania wzorcowego.
Tworzenie systemu wzorcowego polega na syntezie zebranych informacji oraz budowie wzorca w wyniku dyskusji, konsultacji i uzgodnień. W efekcie zbudowany zostaje wzorcowy model systemu kierowania.

Kolejny krok stanowi identyfikacja ograniczeń, które uniemożliwiają wdrożenie projektu wzorcowego. Mogą one mieć charakter: prawny, systemowy, ekonomiczny, kadrowy, techniczny lub inny.

Optymalizacja wyboru polega na projektowaniu rozwiązań realnych, wyborze kryterium oceny i określeniu wariantu do realizacji (tabela 5.4).

Przystępując do tworzenia modelu trzeba dokonać dekompozycji procesu budowy systemu kierowania reagowaniem kryzysowym na zadania oraz określić ich porządek hierarchiczny, co też zostało dokonane (rys. 5.13).

Kryterium porównania	Metoda prognostyczna	Metoda diagnostyczna
1. Sposób traktowania celów projektowania	Jako funkcja celów wyższego rzędu, co zmusza projektanta do poszukiwań takiego zestawu funkcji projektowania, który najekonomiczniej zrealizuje cele wyższego rzędu	Autonomiczny, przez co i usprawnione funkcje ulegają autonomizacji
2. Sposób podejścia	Perspektywiczny, wychodzący od pożądanego perspektywicznego wzorca systemu i dochodzący do rozwiązania poprzez stopniowe uwzględnianie warunków ograniczających wdrożenie tego wzorca	Statyczny, wychodzący od stanu istniejącego i poszukującego usprawnień tego stanu
3. Koszty: a) projektowania	Mniejsze, gdyż zbieranie informacji jest ściśle ukierunkowane i dotyczy tylko ogólnych kierunków rozwiązań	Większe, ze względu na etap identyfikacji stanu faktycznego
b) wdrażania	Większe, ze względu na większą skalę zmian	Mniejsze ze względu na mniejszą skalę zmian
c) funkcjonowania	Mniejsze, ze względu na wyższy poziom ustawień	Większe ze względu na zachowawczy charakter projektu
4. Adaptacyjność zaprojektowanych rozwiązań do przyszłych warunków	Duża	Mała
5. Pożądane kwalifikacje projektantów	Wyższe	Niższe
6. Stopień trudności metody	Większy	Niższy
7. Strefa zastosowania	Globalne usprawnienie systemów istniejących i projektowanie nowych	Cząstkowe usprawnienie systemów istniejących
8. Poziom oporów przeciwko zmianom	Mniejszy	Większy

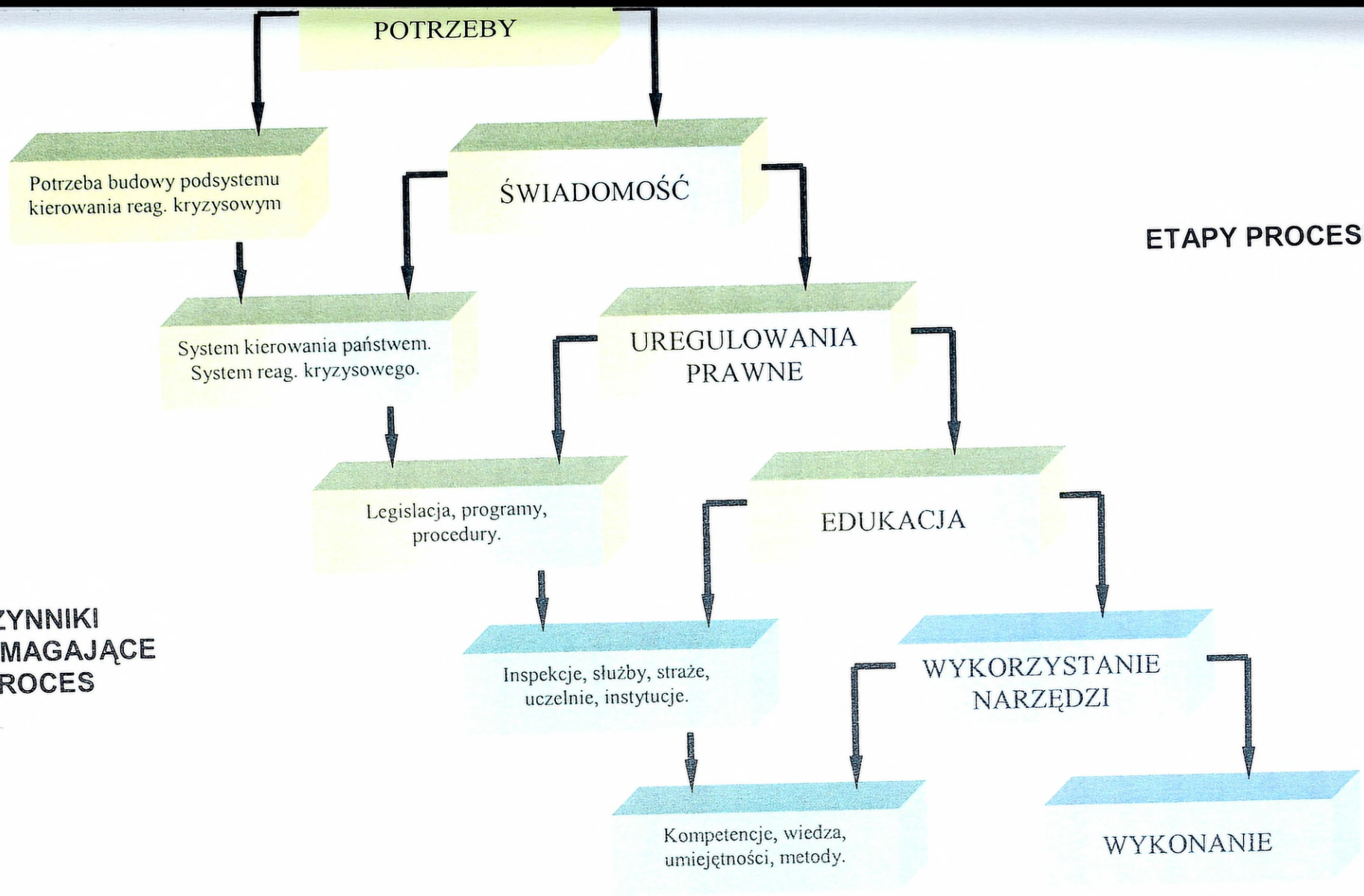
Tabela 5.4.

Analiza porównawcza metod projektowania.

Źródło: M. Czerska, Jak przeprowadzać zmiany organizacyjne w firmie?, ODDK, Gdańsk 1996, s. 82.

CZYNNIKI WSPOMAGAJĄCE PROCES

ETAPY PROCESU



Rys. 5.13. Proces budowy podsystemu kierowania reagowaniem kryzysowym.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: J. S. Kardas, Przygotowanie kierowniczych kadr administracji publicznej do zadań obronnych państwa, ZN AON, Warszawa 2003, s. 41.

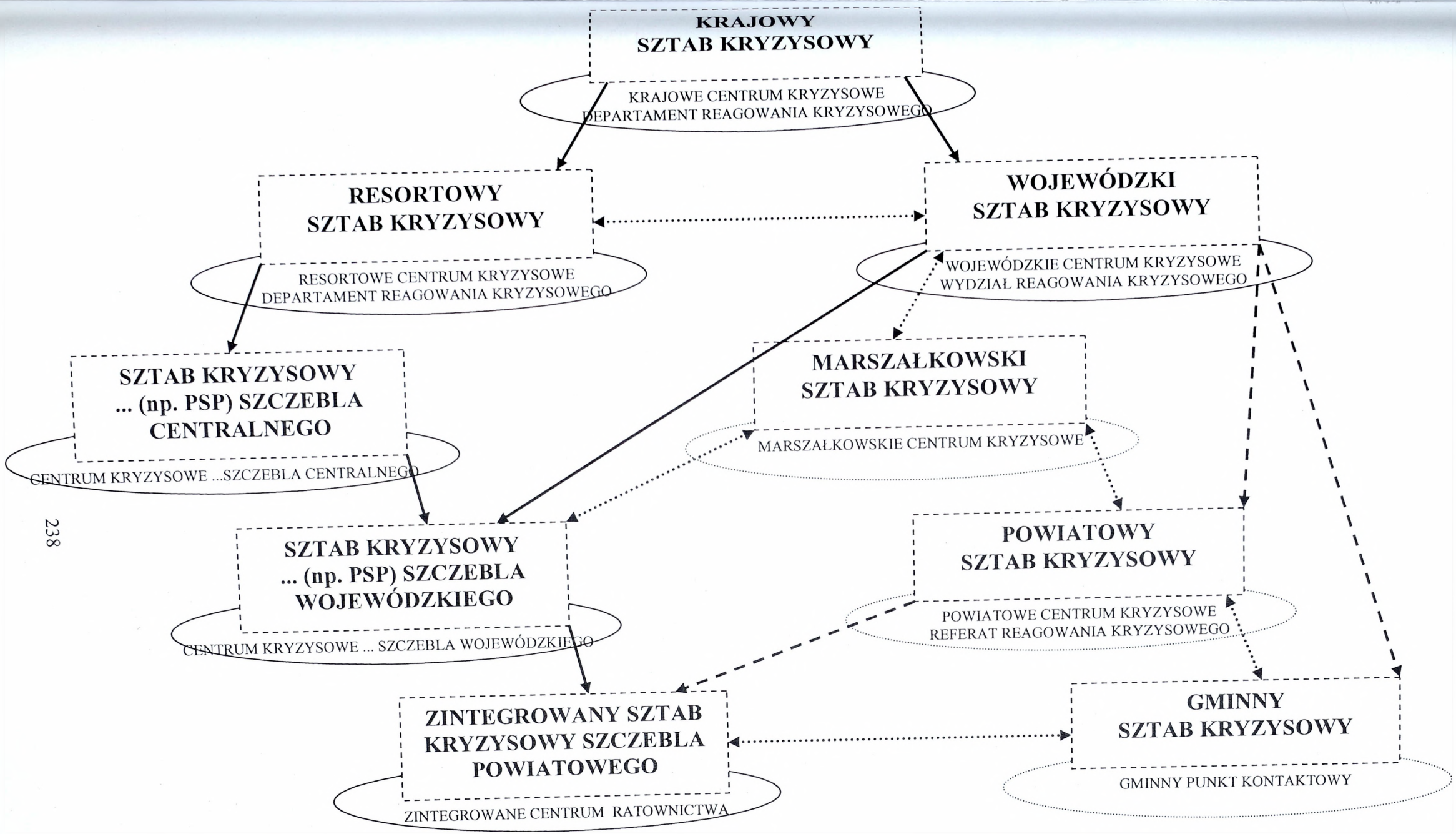
Kolorem żółtym zaznaczony został aktualny etap budowy podsystemu w Polsce.

Jak zostało przedstawione na rysunku, potrzeba budowy funkcjonalnego podsystemu kierowania reagowaniem kryzysowym oraz dokonania związanych z tym zmian regulacji prawnych nie została jeszcze w pełni uświadomiona przez decydentów. W związku z powyższym w procesie edukacji nie można prezentować nowoczesnego systemu, gdyż go po prostu nie ma. Jego wykonanie oraz wykorzystanie jest więc na obecnym etapie niemożliwe.

W wyniku oceny istniejących potrzeb, uwzględniając częstotliwość występowania i skalę zagrożeń wywoływanych przez zaistniałe i potencjalne sytuacje kryzysowe oraz możliwości finansowe państwa, proponowane jest przyjęcie następującego rozwiązania (model funkcjonalny przedstawia rys. 5.14, zaś model terytorialny rys. 5.15):

1. Budowa Centrów Kryzysowych:
   a) krajowego (KCK),
   b) resortowych (3 x RCK),
   c) wojewódzkich (16 x WCK).
2. Wyposażenie sal obrad:
   a) Zarządu Województwa (16 x Marszałkowskie Centrum Kryzysowe - MCK),
   b) Zarządu Powiatu (315 x Powiatowe Centrum Kryzysowe - PCK).
3. Budowa Zintegrowanych Centrów Ratownictwa:
   a) powiatowych (315 x PZCR),
   b) miejskich (65 x MZCR), w miastach na prawach powiatu,
4. Utworzenie:
   a) Departamentu Reagowania Kryzysowego (DRK) przy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
   b) resortowych Departamentów Reagowania Kryzysowego (3 x RDRK), w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, Ministerstwie Obrony Narodowej, Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji,
   c) Wydziałów Reagowania Kryzysowego (16 x WRK w Urzędach Wojewódzkich),
   d) Referatów Reagowania Kryzysowego (380 x RRK w Starostwach Powiatowych oraz miastach na prawach powiatów).

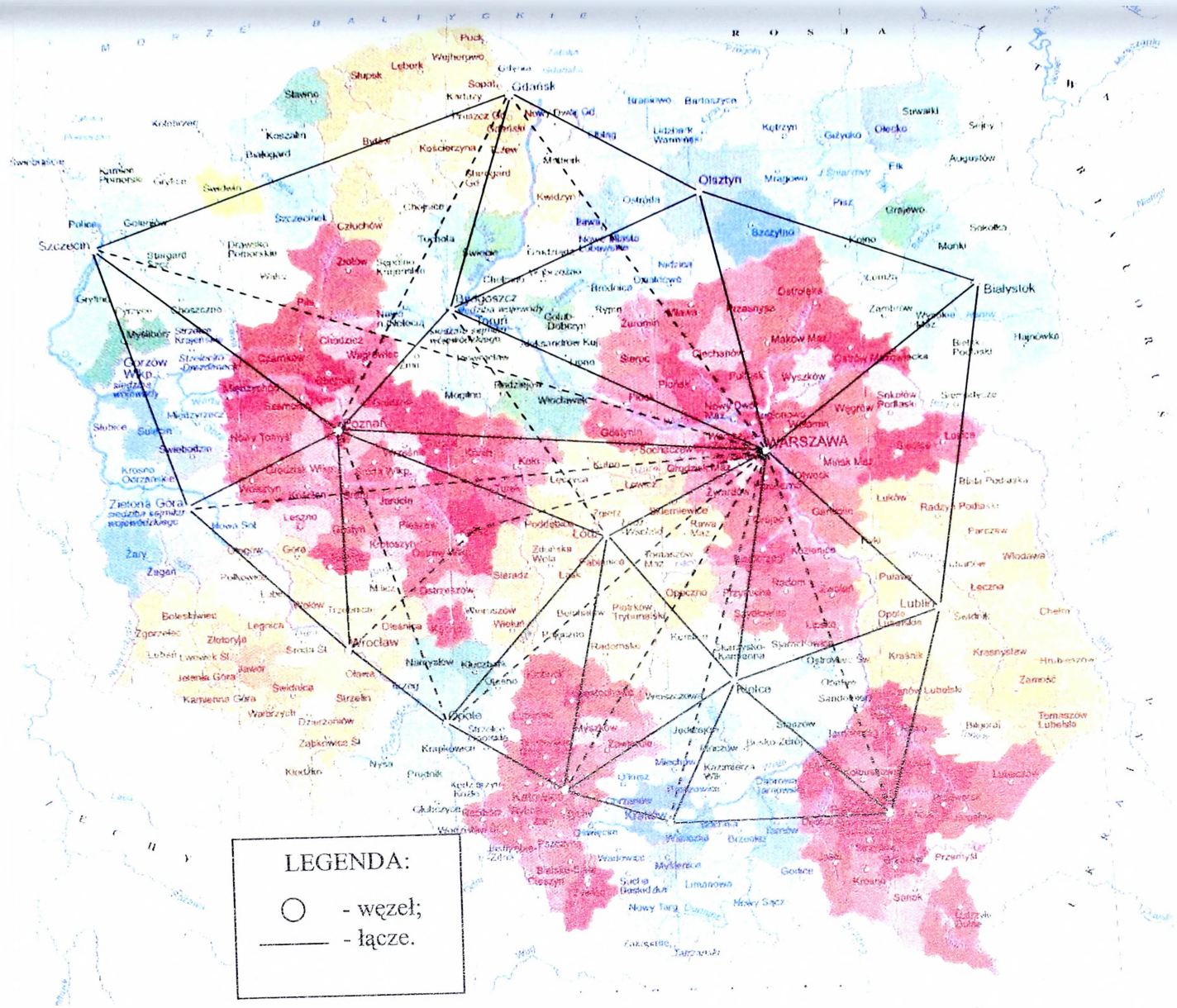
W celu umożliwienia efektywnego funkcjonowania powyższego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym istnieje, zidentyfikowana w trakcie badań, potrzeba zapewnienia:



Rys. 5.14. Model funkcjonalny systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w państwie.

Źródło: Opracowanie własne.

Podległość *Współdziałanie*



Rys. 5.15. Model terytorialny systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w państwie.

Źródło: Opracowanie własne.

Linią przerywaną oznaczono łącza, z których można zrezygnować w I etapie.

- łączy na potrzeby transmisji danych w jawnej i utajnionej sieci komputerowej;
- wideokonferencji, zobrazowania wielkoformatowego, monitoringu oraz łączności telefonicznej i telefaksowej.

Na terytorium RP funkcjonują dwie bezpieczne sieci telekomunikacyjne, zarządzane przez spółki prawa handlowego wpisane do rejestru przedsiębiorstw o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym, przy czym tylko jedna z nich jest w całości własnością Skarbu Państwa. Jest to nowoczesna sieć Telekomunikacji Kolejowej Sp. z o.o., oparta na systemach teletransmisyjnych SDH/DWDM oraz węzłach ATM i IP (rys. 5.16).

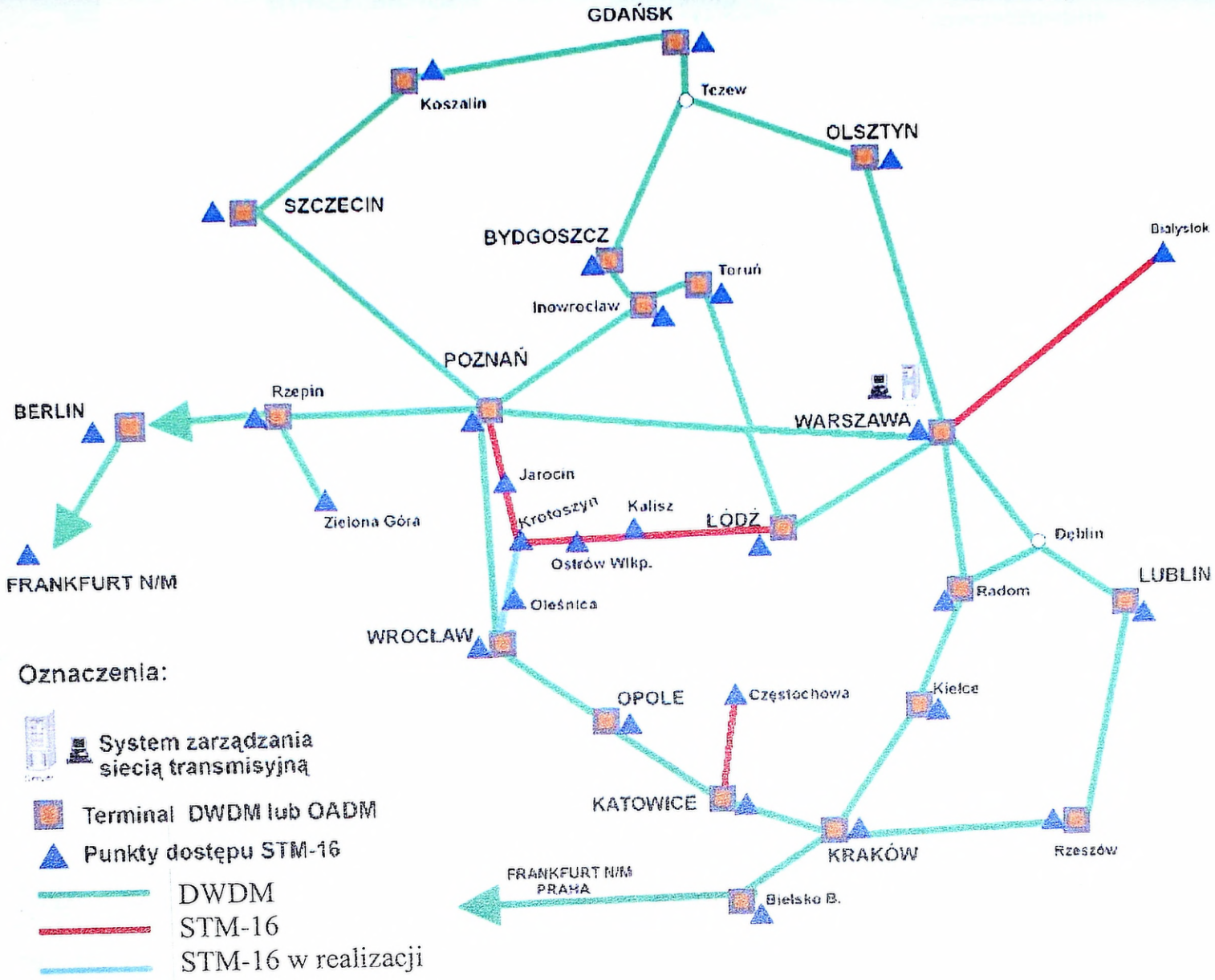
W trakcie badań prowadzonych podczas, zarówno międzynarodowych jak i krajowych, ćwiczeń reagowania kryzysowego oraz wywiadów z ekspertami wypracowana została koncepcja sieci transmisji danych na potrzeby systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w państwie (rys. 5.17). Szczegółowo zostanie ona omówiona przy analizie kosztowo-czasowej (p. 5.3).

W celu usprawnienia systemu kierowania reagowaniem kryzysowym, zgodnie z prezentowaną koncepcją, należy dokonać zmian:

1. Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 1999 r., Nr 82, poz. 929) – załącznik nr 5.
2. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania (Dz. U. z 2002 r., Nr 215, poz. 1818) – załącznik nr 6.

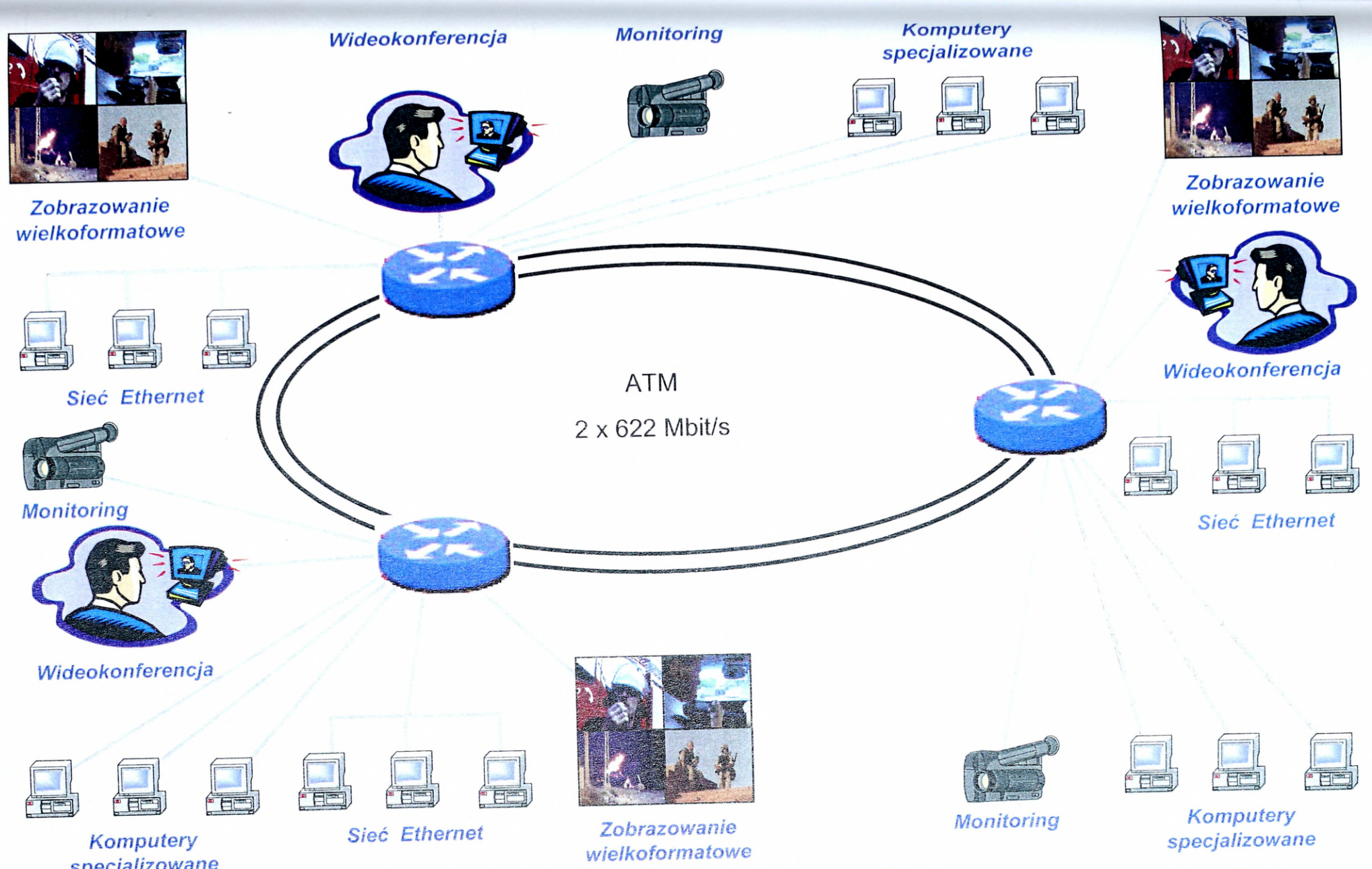
W przyjętym modelu kierowanie reagowaniem kryzysowym – na szczeblu centralnym – należy do właściwości i kompetencji poszczególnych centralnych organów administracji publicznej, tj. Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów i ministra kierującego określonym działem administracji rządowej (m.k.o.dz.a.rz.). Rola tych organów, w zależności od charakteru i rodzaju sytuacji kryzysowej, jest następująca:

1. Problem globalny:
   - decydent – Prezydent RP,
   - sztab – Kancelaria Prezydenta RP (Biuro Bezpieczeństwa Narodowego),
   - organ doradczy – Rada Bezpieczeństwa Narodowego.



Rys. 5.16. Sieć DWDM i STM-16 Telekomunikacji Kolejowej Sp. z o.o. przeznaczona do budowy systemu łączności na potrzeby kierowania reagowaniem kryzysowym w państwie (stan na dzień 1.01.2005 r.).

Źródło: Opracowanie własne.



Rys. 5.17. Koncepcja sieci transmisji danych na potrzeby podsystemu kierowania reagowaniem kryzysowym w państwie.

Źródło: Opracowanie własne.

2. Zewnętrzne zagrożenie bezpieczeństwa państwa:
   - decydent – Prezes Rady Ministrów,
   - sztab – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów,
   - organ doradczy – Krajowy Sztab Kryzysowy (Departament Reagowania Kryzysowego).
3. Kryzys wewnętrzny:
   - decydent – minister kierującego określonym działem administracji rządowej,
   - sztab – resortowy Departament Reagowania Kryzysowego (tylko w MSZ, MON oraz MSWiA),
   - organ doradczy – Resortowy Sztab Kryzysowy m.k.o.dz.a.rz.

W przypadku wewnętrznej sytuacji kryzysowej w państwie przekraczającej kompetencje ministra kierującego określonym działem administracji rządowej o sposobie jej rozwiązania decydował będzie Premier, zaś w przypadku zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa wymagającego wprowadzenia stanu wojennego – Prezydent. Nie jest to takie oczywiste, gdyż podczas kryzysów wewnętrznych Prezydent ma uprawnienia do zwoływania posiedzeń Rady Gabinetowej i przewodniczenia im. Ciało to nie ma żadnych uprawnień decyzyjnych, jednak w wyniku wymiany poglądów lub wyjaśnienia wątpliwości Prezydent ma możliwość dokonania uzgodnień, a przez to kształtowania stanowiska Rady Ministrów obradującej już pod przewodnictwem Premiera.

Coraz częściej, ze względu na rozmiar obszarów objętych kryzysem, skalę strat materialnych oraz zagrożeń dla ludzi i środowiska naturalnego, reagowanie kryzysowe ma wymiar międzynarodowy. W tym obszarze pozycja Prezydenta jest znacznie mocniejsza niż Premiera, zwłaszcza w przypadku kryzysów zaistniałych w innych krajach (w niniejszej rozprawie włączonych do zbioru problemów globalnych) oraz zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa. W tym przypadku na wniosek Rady Ministrów Prezydent może wprowadzić stan wojny, zaś na wniosek Prezesa Rady Ministrów podjąć decyzję o skierowaniu wybranych elementów Sił Zbrojnych RP do wykonywania zadań poza terytorium kraju oraz zarządzić powszechną lub częściową mobilizację.

Uwzględniając istniejący w Polsce dualizm władzy skuteczne funkcjonowanie systemu kierowania reagowaniem kryzysowym jest możliwe wyłącznie w przypadku płynnej współpracy Premiera i Rady Ministrów z Prezydentem RP.

Analiza poszczególnych typów sytuacji kryzysowych potwierdza, że rola Premiera jest szczególna:

1. Problem globalny – uczestniczy w pracach Rady Bezpieczeństwa Narodowego (rys. 5.18).
2. Zewnętrzne zagrożenie bezpieczeństwa państwa – przewodniczy obradom Rady Ministrów, pełniącej rolę zespołu doradców Prezydenta RP lub uczestniczy w obradach Rady Gabinetowej.
3. Kryzys wewnętrzny – gdy rozwiązanie kryzysu przekracza kompetencje ministra kierującego określonym działem administracji rządowej kieruje reagowaniem kryzysowym.

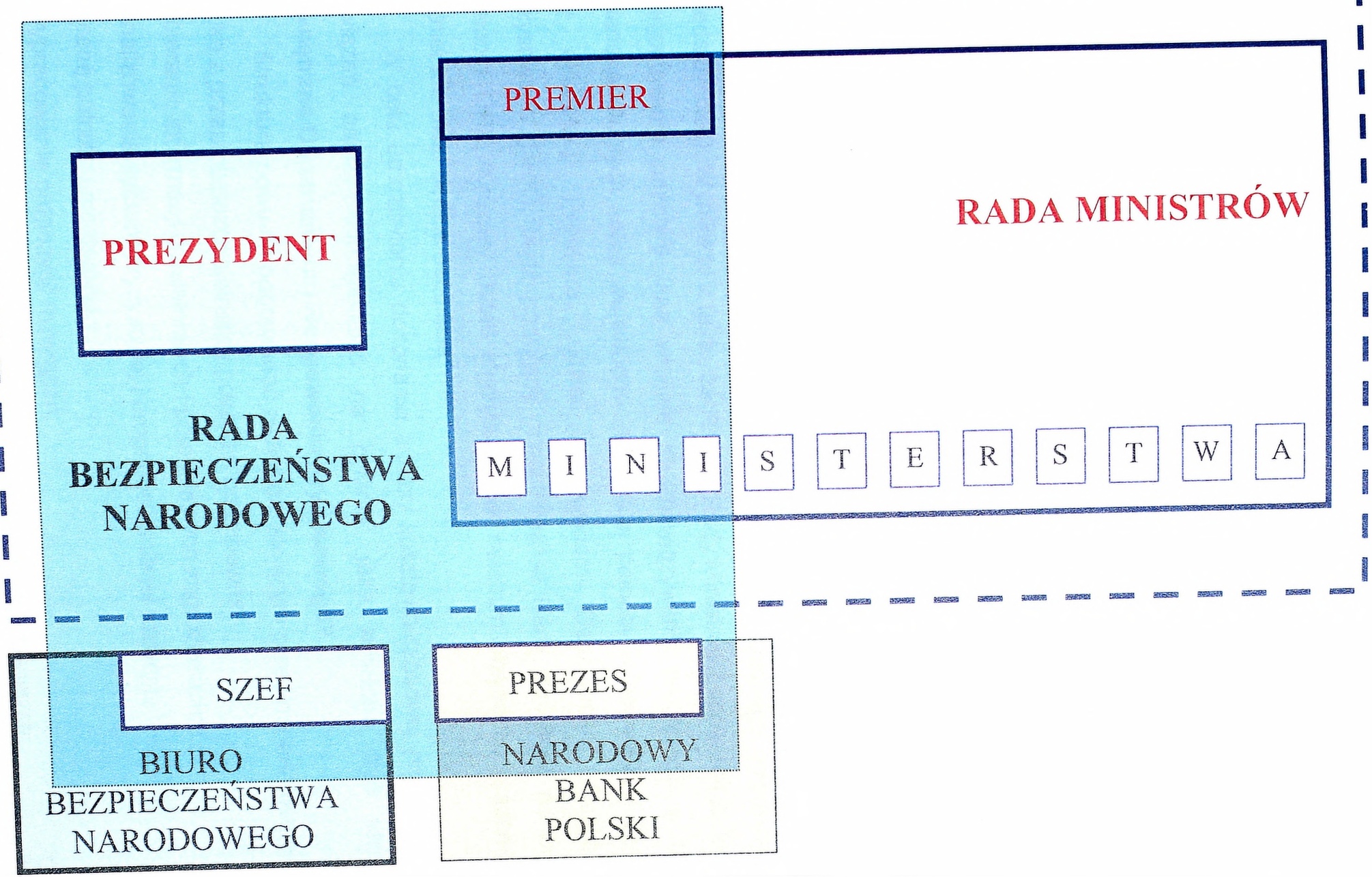
Dla zapewnienia ciągłości kierowania KCK, będące miejscem pracy KSK, powinno być zalążkiem stanowiska rozwijanego dla Premiera z chwilą pojawienia się przesłanek groźby wybuchu konfliktu zbrojnego, gdyż wyznacznikiem powodzenia działań i osiągnięcia celów będzie wówczas czas reakcji na działanie przeciwnika oraz spójność na wszystkich szczeblach kierowania państwem.

Jak wynika z badań przeprowadzonych podczas ćwiczeń reagowania kryzysowego, w czasie kryzysów występujących na części terytorium RP kierowanie reagowaniem powinno należeć do wojewody, który winien wówczas współpracować z administracją samorządową:

- na terenie województwa – z marszałkiem i zarządem województwa,
- na terenie powiatu – ze starostą i zarządem powiatu,
- na terenie gminy (miasta) – z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) oraz zarządem gminy (miasta).

Cele bliższe reagowania kryzysowego określałby wówczas na „swoim" terenie kierownik administracji samorządowej: wójt, starosta lub marszałek. Określanie celów dalszych na terenie województwa należałoby do wojewody.

Wymaga to zmiany obowiązującego stanu prawnego, gdyż obecnie reagowaniem kryzysowym na terenie gminy (miasta) kieruje wójt (burmistrz, prezydent miasta), zaś na terenie powiatu starosta. Rozwiązanie to wymaga wyszkolenia „armii" (ok. 3.000) decydentów i jeszcze większego zespołu doradców (min. 10.000) oraz zbudowania i właściwego wyposażenia kilkunastu tysięcy centrów kierowania reagowaniem kryzysowym (dla administracji publicznej oraz sił uczestniczących w reagowaniu kryzysowym). Jest to rozwiązanie z wielu względów (finansowych, osobowych, logistycznych i innych) niemożliwe do pełnego wdrożenia.



Rys. 5.18. Rada Bezpieczeństwa Narodowego.

Źródło: Opracowanie własne.

Ze względu na zakres zadań marszałka województwa, starosty i sołtysa (burmistrza, prezydenta miasta) ich Centra Kryzysowe powinny być tak zorganizowane, aby umożliwiały koordynację działania wszystkich podległych jednostek organizacyjnych administracji samorządowej i organizacji pozarządowych działających na terenie odpowiedzialności oraz współpracę z sąsiednimi samorządami tego samego szczebla.

Kompleksowe rozwiązanie problematyki reagowania kryzysowego powinno objąć prace nad opracowaniem stosownych aktów prawnych. Pomimo, że zasady działania organów władzy publicznej w stanach nadzwyczajnych (stan klęski żywiołowej, stan nadzwyczajny i stan wojenny) zostały określone ustawowo, akty dotyczące kierowania reagowaniem kryzysowym powinny wypełnić istniejącą „lukę" prawną. Projekty zmian w wybranych obowiązujących aktach prawnych przedstawione zostały w załącznikach do dysertacji.

Zaakcentowania wymaga konieczność zmiany zapisu w przypadku sytuacji kryzysowej na pograniczu dwóch województw. Rozwiązywana ona powinna być we współpracy między wojewodami, np. przez ich upełnomocnionego przedstawiciela (przedstawicieli). Wynika to z faktu, że Prezes Rady Ministrów odpowiada za bieżące funkcjonowanie państwa, zaś właśnie do rozwiązywania problemów w terenie posiada podległych sobie wojewodów. Wszelkiej pomocy w powyższym zakresie, przy akceptacji Premiera, udzieli wojewodom Departament Reagowania Kryzysowego (DRK), bądź powołany przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek dyrektora DRK, Krajowy Sztab Kryzysowy. W ostatnim przypadku pracami KSK Premier kierował będzie osobiście.

W celu umożliwienia dokonania analizy kosztowo-czasowej proponowanych rozwiązań należy odpowiedzieć na pytanie: **jaka powinna być struktura wewnętrzna Departamentu Reagowania Kryzysowego?**

Struktura powinna odpowiadać zadaniom stojącym przed departamentem. Jak wynika z przeprowadzonej analizy powinien on zapewnić:

- zbieranie informacji o zaistniałych i potencjalnych zagrożeniach;
- analizowanie sytuacji kryzysowej i prognozowanie jej rozwoju;
- ocenę potrzeb i możliwości;
- wypracowanie propozycji rozwiązań;
- informowanie społeczeństwa o wystąpieniu sytuacji kryzysowych;

- koordynację stanowiska RP w sprawach kryzysowych na forum organizacji międzynarodowych;
- sprawne funkcjonowanie KSK i KCK;
- niezawodne funkcjonowanie systemów łączności i informatyki;
- przygotowanie, w razie potrzeb, projektów nowych aktów prawnych regulujących sprawy reagowania kryzysowego.

W wyniku przeprowadzonych badań, proponowana jest następująca struktura Departamentu Reagowania Kryzysowego (łącznie 90 osób):

1. Dyrektor (1).
2. Zastępca dyrektora (1).
3. Wydział monitorowania sytuacji kryzysowych (16):
   a) oddział problemów globalnych (5);
   b) oddział zewnętrznych zagrożeń bezpieczeństwa państwa (5);
   c) oddział zagrożeń wewnętrznych (5).
4. Wydział reagowania kryzysowego (14):
   a) oddział oceny potrzeb (5);
   b) oddział oceny możliwości (5);
   c) oddział prawny (3).
5. Wydział analiz (14):
   a) oddział oceny sytuacji bieżącej (5);
   b) oddział analizy dotychczasowych rozwiązań (5);
   c) oddział propozycji nowych aktów prawnych (3).
6. Wydział informowania (17):
   a) oddział informowania Prezesa Rady Ministrów (5);
   b) oddział współpracy międzyresortowej (3);
   c) oddział bezpieczeństwa obiegu informacji (8), w tym kancelaria tajna.
7. Wydział koordynacji stanowiska RP (12):
   a) oddział organizacji międzynarodowych (3);
   b) oddział kryzysowej współpracy bilateralnej (3);
   c) oddział planowania nuklearnego i broni masowego rażenia (5).
8. Wydział wsparcia (15):
   a) oddział zabezpieczenia (8);
   b) oddział kadr (3);
   c) oddział finansów (3).

Zagwarantowana będzie wówczas całodobowa praca wydziałów: monitorowania (3), reagowania (2) i analiz (2) oraz specjalistów: ds. kontaktów z mediami (1), obiegu informacji (1) i zabezpieczenia (1). W przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej gwarantowana jest ciągła praca kancelarii tajnej (1), obsługa prawna (1), a także dyżur specjalisty ds. kosztów (1) i broni masowego rażenia (1).

Przedłożona propozycja skutkuje powstaniem zintegrowanego Krajowego Systemu Kierowania Reagowaniem Kryzysowym, zdolnego efektywnie funkcjonować we wszelkich sytuacjach kryzysowych.

Zapewnione zostanie:

- stabilne działanie Rady Ministrów w czasie pokoju, kryzysu i wojny;
- ciągłe kierowanie przygotowaniami obronnymi, reagowaniem kryzysowym i obroną państwa w czasie wojny;
- właściwe współdziałanie w sojuszniczych i międzynarodowych przedsięwzięciach reagowania kryzysowego;
- koordynowanie działań pomiędzy wszystkimi organami administracji publicznej;
- wyeliminowanie sytuacji, w której jeden minister mógłby podlegać drugiemu;
- stworzenie systemu reagowania kryzysowego, obok systemu obronności, kompatybilnego z rozwiązaniami i procedurami stosowanymi przez innych członków Sojuszu Północnoatlantyckiego;
- skrócenie drogi sygnałów NCRS, poprzez przyjmowanie ich, analizę i dystrybucję bezpośrednio do zainteresowanych resortów.[222)]

5.3. OCENA MOŻLIWOŚCI BUDOWY SYSTEMU WEDŁUG KRYTERIUM EKONOMICZNEGO I KRYTERIUM CZASU

5.3.1. ANALIZA KOSZTÓW

Podstawą podejmowania decyzji w zakresie wyboru sposobu budowy systemu reagowania kryzysowego jest analiza ekonomiczna. Obejmuje ona zjawiska i procesy zachodzące w podsystemach wyodrębnionych z badanego systemu oraz związki pomiędzy nimi. Analiza ekonomiczna dostarcza informacji

---

[222)] Aktualnie odbierane są przez DSO SZ RP i MSZ, oceny ich dokonuje MON (SG WP i DPO), po czym przedkładane są przez Ministra Obrony Narodowej Prezesowi Rady Ministrów, przypis własny.

umożliwiających wypracowanie właściwych metod postępowania w trakcie budowy systemu, jak również ułatwia ocenę decyzji będących w fazie realizacji lub już zrealizowanych.

Jednym z podstawowych działów analizy ekonomicznej jest analiza kosztów, która rozpatruje koszty w porównaniu ze skutkami danego działania. **Nie zawsze wyższe koszty prowadzą do uzyskania lepszych efektów**. Należy optymalizować drogę dochodzenia do osiągnięcia zamierzonego celu.

W literaturze ekonomicznej można spotkać wiele sposobów systematyzowania kosztów. Wybór poszczególnych kryteriów uzależniony jest od potrzeb informacyjnych, analitycznych i kontrolnych systemu kierowania. Najbardziej efektywne jest wykorzystanie do analizy kosztów prostych, których nie da się rozłożyć na prostsze elementy. Do obliczeń najczęściej wykorzystuje się układ kalkulacyjny, który pozwala określić koszty przypadające na jednostkę kalkulacyjną.

W analizie kosztów wyposażenia modelu Centrum Reagowania Kryzysowego na potrzeby kierowania reagowaniem kryzysowym uwzględniono koszty:

1. Rozbudowa infrastruktury (K_{infr}):

$$K_{infr} = K_{ise} + K_{ika} + K_{ikl} + K_{ikw} + K_{izp} + K_{iagr}$$

gdzie:

- sieć energetyczna na potrzeby sieci komputerowej (K_{ise}),
- kabina (K_{ika}),
- klimatyzacja (K_{ikl}),
- kontrola wejścia-wyjścia (K_{ikw}),
- zabezpieczenie pomieszczeń (K_{izp}),
- zasilanie zastępcze (agregaty - K_{iagr}).

2. Budowa sieci komputerowej jawnej (K_{SKJ}):

$$K_{SKJ} = K_{jser} + K_{jter} + K_{jkab} + K_{josp}$$

gdzie:

- serwer (K_{jser}),
- terminale (K_{jter}),
- kanalizacja i okablowanie (K_{jkab}),
- osprzęt (routery, huby, UPS, itp. – K_{josp}).

3. Budowa sieci komputerowej niejawnej (K_{SKN}):

$$K_{SKN} = K_{nser} + K_{nter} + K_{nkab} + K_{nosp} + K_{npkt}$$

gdzie:

- serwer (K_{nser}),
- terminale (K_{nter} - 10 szt.),
- kanalizacja i okablowanie (K_{nkab}),
- osprzęt (router, hub, UPS, konwertery optyczne, itp. – K_{nosp}),
- punkt dystrybucyjny (K_{npkt}).

4. Komputery dedykowane (K_{kDED}):

$$K_{k\ DED} = K_{kNN} + K_{kSW} + K_{kMW} + K_{kInt} + K_{kin}$$

gdzie:

- NOAN (K_{kNN}),
- SEC-WAN (K_{kSW}),
- MIL-WAN (K_{kMW}),
- Internet (K_{kInt}),
- inne (K_{kin}).

5. Instalacja oprogramowania (K_{progr}):

$$K_{progr} = K_{pzarz} + K_{poper} + K_{pog} + K_{psp}$$

gdzie:

- programy zarządzania (K_{pzarz}),
- programy operacyjne (K_{poper}),
- programy ogólne (K_{pog}),
- programy specjalizowane (K_{psp}).

6. Wideokonferencja (K_{wid}):

$$K_{wid} = K_{wM} + K_{wT} + K_{wośw} + K_{wnagł}$$

gdzie:

- mostek wideokonferencyjny (serwer wideokonferencyjny - K_{wM}),
- terminale wraz z osprzętem (K_{wT}),
- oświetlenie specjalistyczne ($K_{wośw}$),
- nagłośnienie ($K_{wnagł}$).

7. Zobrazowanie wielkoformatowe (K_{zob}):

$$K_{zob} = K_{zpg} + K_{zpw} + K_{zekr} + K_{zsn} + K_{zster}$$

gdzie:

- projektor graficzny (K_{zpg}),
- przełącznik wizyjny (K_{zpw}),
- ekran (K_{zekr}),
- system nagrywania (K_{zsn}),
- sterowanie ekranem i oświetleniem (K_{zster}).

8. Eksploatacja (K_{ekspl}):

$$K_{ekspl} = K_{eser} + K_{eutrz} + K_{emod}$$

gdzie:

- serwis (K_{eser}),
- utrzymanie (K_{eutrz}),
- modernizacja (K_{emod}).

9. Koszty osobowe (K_{osob}):

$$K_{osob} = K_{oupos} + K_{outrz}$$

gdzie:

- uposażenie (K_{oupos}),
- utrzymanie (K_{outrz}).

Koszty budowy modułu systemu kierowania reagowaniem kryzysowym (K_{PKRK}) można więc przedstawić za pomocą równania:

$$K_{PKRK} = K_{infr} + K_{SKJ} + K_{SKN} + K_{kDED} + K_{progr} + K_{wid} + K_{ekspl} + K_{osob}$$

Do kalkulacji przyjęto jeden poziom budynku (inny niż parter) z 20 pomieszczeniami, umożliwiający wyodrębnienie stref bezpieczeństwa (tabela 5.5).

Określenie kosztów modernizacji infrastruktury obejmuje instalację kabiny umożliwiającej wykonywanie dokumentów niejawnych, jej montaż, modernizację sieci energetycznej na potrzeby sieci komputerowej (po 2 punkty w pomieszczeniu),

Lp.	Przedsięwzięcia do realizacji		Koszty (w zł)	
1.	Rozbudowa infrastruktury	Sieć energetyczna	12.000	1.432.000
		Kabina	430.000	
		Klimatyzacja	20.000	
		Kontrola wejścia-wyjścia	550.000	
		Zabezpieczenie pomieszczeń	120.000	
		Zasilanie zastępcze	300.000	
2.	Budowa sieci komputerowej jawnej	Serwer	30.000	176.000
		Terminale	100.000	
		Kanalizacja i okablowanie	36.000	
		Osprzęt	10.000	
3.	Budowa sieci komputerowej niejawnej	Serwer	100.000	434.000
		Terminale z BSK	175.000	
		Kanalizacja i okablowanie	24.000	
		Osprzęt	35.000	
		Punkty dystrybucyjne	100.000	
4.	Zakup komputerów dedykowanych	NOAN	100.000	385.000
		SEC-WAN	100.000	
		MIL-WAN	15.000	
		Internet	10.000	
		Inne komputery	150.000	
		Przyłącza	10.000	
5.	Instalacja oprogramowania	Programy zarządzania	60.000	1.640.000
		Programy ogólne	80.000	
		Programy specjalizowane	1.500.000	
6.	Zapewnienie wideokonferencji	Mostek wideokonferencyjny	30.000	171.000
		Terminale z osprzętem	75.000	
		Oświetlenie specjalistyczne	36.000	
		Nagłośnienie	30.000	
7.	Zapewnienie zobrazowania wielkoformatowego	Projektor graficzny	150.000	210.000
		Przełącznik wizyjny	8.000	
		Ekran	15.000	
		System nagrywania	34.000	
		Sterowanie	3.000	
			Razem	**4.448.000**

Tabela 5.5.

Nakłady niezbędne na budowę modułu systemu kierowania reagowaniem kryzysowym – stan na dzień 1.04.2005 r.

Źródło: Opracowanie własne.

zapewnienie klimatyzacji w dwóch pomieszczeniach serwerowni oraz dwa agregaty zapewniające zasilanie zastępcze w przypadku awarii zasilania zasadniczego, w tym jeden agregat w kontenerze. Niezbędna jest również kontrola wejścia-wyjścia, w tym bramka, monitoring wizyjny, system programowanych kart i czytników, oraz zabezpieczenie kilku pomieszczeń (minimum 4), w tym kancelarii tajnej.

Kalkulując koszt budowy sieci komputerowej jawnej należy uwzględnić ceny: serwera, minimum 20 terminali wraz z oprogramowaniem operacyjnym, kanalizacji teletechnicznej z okablowaniem typu skrętka nieekranowana (po 2 punkty w każdym pomieszczeniu) oraz osprzętu pomocniczego.

Koszt budowy niejawnej sieci komputerowej jest uzależniony od ilości instalowanych terminali. Można go jednak oszacować dość precyzyjnie, przyjmując do obliczeń ceny: serwera, terminali z BSK, kanalizacji teletechnicznej z okablowaniem światłowodowym (20 punktów – po 1 w każdym pomieszczeniu) oraz osprzętu wraz z konwerterami optycznymi i punktu dystrybucyjnego klasy TEMPEST.

Do niezbędnych nakładów na budowę jawnej i niejawnej sieci komputerowej należy dodać koszt instalacji komputerów dedykowanych. W przypadku terminali do dziesięciu typów systemów, w tym pięciu systemów niejawnych, koszt terminali oraz przyłączy, uwzględniając kaucję za ADSL do Internetu.

Określając koszt oprogramowania niezbędnego do pracy systemu kierowania reagowaniem kryzysowym należy uwzględnić koszt oprogramowania: do zarządzania, ogólnego (np. MS Office) i specjalizowanego. Nie uwzględniając ceny programów operacyjnych, zawartych w cenie terminali.

Koszt instalacji urządzeń do wideokonferencji i zobrazowania wielkoformatowego uzależniony jest od liczby miejsc ich instalacji. Nie są to duże koszty i dla usprawnienia pracy podsystemu kierowania reagowaniem kryzysowym wręcz należy je ponieść.

Dla zapewnienia sprawnej pracy Krajowego Systemu Kierowania Reagowaniem Kryzysowym w każdym Centrum Reagowania Kryzysowego należy zapewnić wideokonferencję w trzech pomieszczeniach (oddziały: monitorowania, informowania, koordynacji).

Zobrazowanie wielkoformatowe winno służyć usprawnieniu bieżącej pracy podsystemu monitorowania sytuacji kryzysowych. W tym celu najefektywniej będzie

ono wykorzystane w miejscu pracy oddziału monitorowania. Tam też należy zapewnić możliwość rejestrowania dźwięku i obrazu.

Analizując koszty budowy systemu kierowania reagowaniem kryzysowym należy zapewnić nakłady na opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej (w wysokości ok. 8 % szacunkowej wartości poszczególnych zadań) oraz uwzględnić 22 % podatku VAT.

Niezbędne jest uwzględnienie kosztów eksploatacji (tabela 5.6) obejmujących m.in.: serwis systemu alarmowego i innych podsystemów (ppoż., kontroli dostępu, monitoringu wizyjnego itp.), utrzymanie (prąd, woda, papier, udział cząstkowy w czynszu) i nakłady na modernizację.

Lp.	Przedsięwzięcia do realizacji		Koszty (w zł)	
1.	Eksploatacja sprzętu	Serwis	120.000	300.000
		Utrzymanie	60.000	
		Modernizacja	120.000	
2.	Praca personelu	Uposażenie	4.500.000	4.950.000
		Utrzymanie	450.000	
Razem				**5.250.000**

Tabela 5.6.

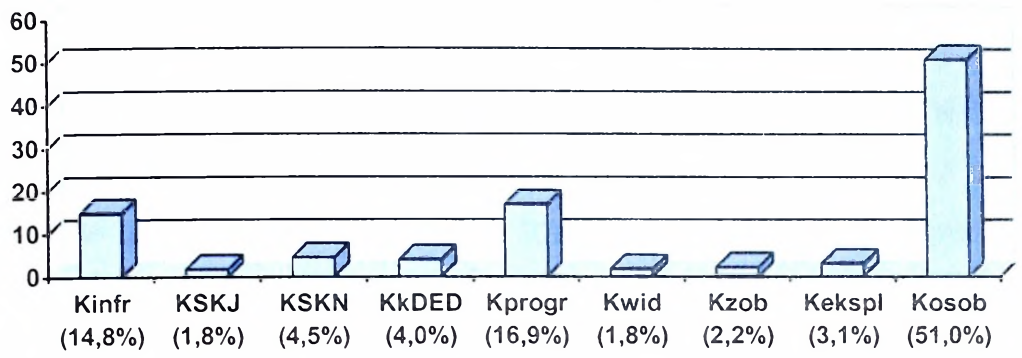
Koszty rocznej eksploatacji modułu systemu kierowania reagowaniem kryzysowym – stan na dzień 1.04.2005 r.

Źródło: Opracowanie własne.

W związku z pojawiającymi się unowocześnieniami technologicznymi trzeba brać pod uwagę możliwość zapewnienia współpracy urządzeń służących usprawnieniu pracy osób funkcyjnych obecnie i w przyszłości (kompatybilność budowanego systemu z technologiami przyszłości).

Porównanie poszczególnych grup kosztów oraz ich wpływ na koszty całkowite budowy systemu i jego rocznej eksploatacji przedstawia rys. 5.19.

Z analizy kosztów budowy modułu systemu kierowania reagowaniem kryzysowym wynika, że zasadniczy wpływ na ich wysokość mają koszty osobowe oraz koszty modernizacji infrastruktury i zakupu oprogramowania.



Rys. 5.19. Analiza kosztów budowy systemu kierowania reagowaniem kryzysowym.

Źródło: Opracowanie własne.

Analiza nie obejmowała kosztów budowy (modernizacji) podsystemów:

1. Monitorowania, w tym adaptacji pomieszczeń na potrzeby służb dyżurnych, wyposażenia, urządzeń sygnalizacji, alarmowania itp.
2. Informowania społeczeństwa (laptopy, plakaty, broszury, ogłoszenia, bazy danych, strony Internetowe itd.).
3. Reagowania – wykonawczego – (pojazdy, sprzęt ochronny, wyposażenie zespołowe i indywidualne).
4. Wsparcia, w tym budowy i utrzymania składów i magazynów, części zamiennych, paliw, żywności, namiotów, kocy, odzieży, wody, prądu itp.
5. Łączności (np. centrale, łącza dalekosiężne i lokalne, telefony - w tym komórkowe, stacje satelitarne, radiostacje, urządzenia utajniające itd.).

Dochody budżetowe i pozabudżetowe powiatów w 2003 r. (ok. 50 mld zł) w przeliczeniu na jeden powiat wynosiły 131,6 mln zł. Na statystyczny powiat ziemski przypadało 103,5 mln zł, zaś na powiat grodzki 265 mln zł. Dochody statystycznej gminy wyniosły w tym samym okresie czasu ok. 18,7 mln zł.

Wydatki średnio we wszystkich powiatach na kierowanie reagowaniem kryzysowym wynoszą 106,77 tys. zł.[223] Pomiędzy powiatami ziemskimi, a grodzkimi występują jednak znaczne różnice. W 2000 r. wydatki w powiatach ziemskich na powyższy cel wynosiły średnio 39,22 tys. zł, a w powiatach grodzkich średnio 383,88 tys. zł, przy czym w Gdańsku 5,7 mln zł, a w Warszawie 0,5 mln zł. Większość powyższych wydatków stanowiły płace (55 – 100 %).

---

[223] Dane z 2000 r., *Raport o zarządzaniu kryzysowym w Polsce, poziom powiatowy*, cyt. praca, s. 6.

Wojewodowie na kierowanie reagowaniem kryzysowym przeznaczają średnio 1.879,4 tys. zł. Występuje duża rozpiętość pomiędzy województwami (od 459 tys. zł do 3.464 tys. zł, co stanowi 0,074 – 0,855 wydatków budżetowych województw). Zadowalający jest jednak fakt przeznaczania ok. 52 % z ww. kwot na inwestycje.

Powyższe dane potwierdzają tezę, że **możliwe jest zbudowanie nowoczesnego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym przez wojewodów, zaś brak jest takich możliwości na szczeblu powiatów i gmin**.

5.3.2. ANALIZA WEDŁUG KRYTERIUM CZASU

Analizując możliwość budowy nowoczesnego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym należy uwzględnić czas na:

- przeprowadzenie przetargów;
- opracowanie dokumentacji projektowej;
- uzyskanie niezbędnych pozwoleń;
- pozyskanie niezbędnych środków finansowych;
- realizację inwestycji.

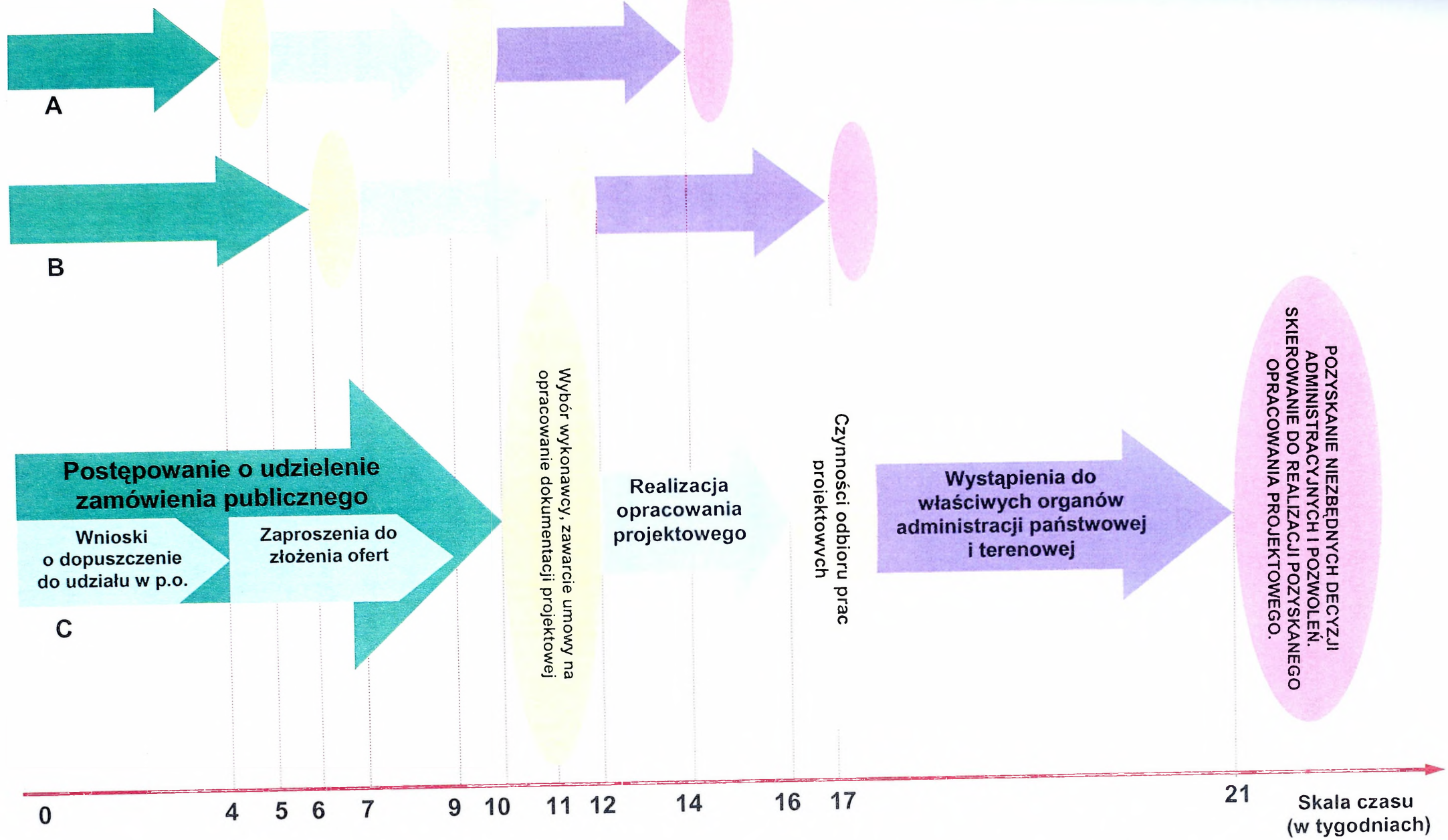
Ostatni czynnik wskazuje na powiązanie czasu i finansów w trakcie realizacji inwestycji.

Wybór projektanta (rys. 5.20) na opracowanie dokumentacji projektowej może zostać przeprowadzony w trybie:

1. Z wolnej ręki.
2. Przetargu ograniczonego.
3. Przetargu nieograniczonego.

Tryb wyboru projektanta ma wpływ na czas realizacji. Najdłużej trwa (10 tygodni) postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu ograniczonego, ze względu na czas niezbędny na złożenie i rozpatrzenie wniosków o dopuszczenie do udziału. Najkrótsze są rokowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego z wyodrębnioną grupą projektantów (do 4 tygodni).

Czas projektowania wynosi, w zależności od złożoności problemu, kilku dni do kilku (ok. 4) tygodni. Wystąpienie do właściwych organów administracji rządowej i samorządowej oraz uzyskanie niezbędnych decyzji administracyjnych i pozwoleń trwa co najmniej 4 tygodnie.



Rys. 5.20. I faza inwestycji – wybór projektanta (i opracowanie dokumentacji projektowej) w trybie: A – z wolnej ręki, B - przetargu nieograniczonego, C - przetargu ograniczonego.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Ustawy z 10 czerwca 1994 roku o zamówieniach publicznych.

Łączny czas niezbędny na uzyskanie wymaganej dokumentacji projektowej wynosi w zależności od wyboru trybu zamówienia publicznego 14 – 21 tygodni.

Wybór wykonawcy (rys. 5.21), o ile nie dokonano tego na etapie wyboru projektanta, trwa ok. 100 dni i obejmuje:

1. Publikację Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) w Biuletynie Zamówień Publicznych – w ciągu 10 dni od przesłania do Urzędu Zamówień Publicznych.
2. Wydawanie SIWZ, udzielanie pisemnych odpowiedzi na pytania – ok. 6 tygodni.
3. Badanie i ocenę złożonych ofert – 6-7 tygodni.
4. Zawarcie umowy o wykonanie inwestycji – 7 dni.
5. Ewentualne postępowania odwoławcze – 45 dni.

Realizacja poszczególnych przedsięwzięć wchodzących w skład inwestycji związanej z budową podsystemu kierowania reagowaniem kryzysowym wymaga kilku dni do kilku tygodni.

W przypadku całościowej realizacji inwestycji niezbędne są nakłady wielkości 9.698 tys. zł w pierwszym roku budowy systemu oraz 5.250 tys. zł w latach kolejnych (koszty osobowe i koszty eksploatacji).

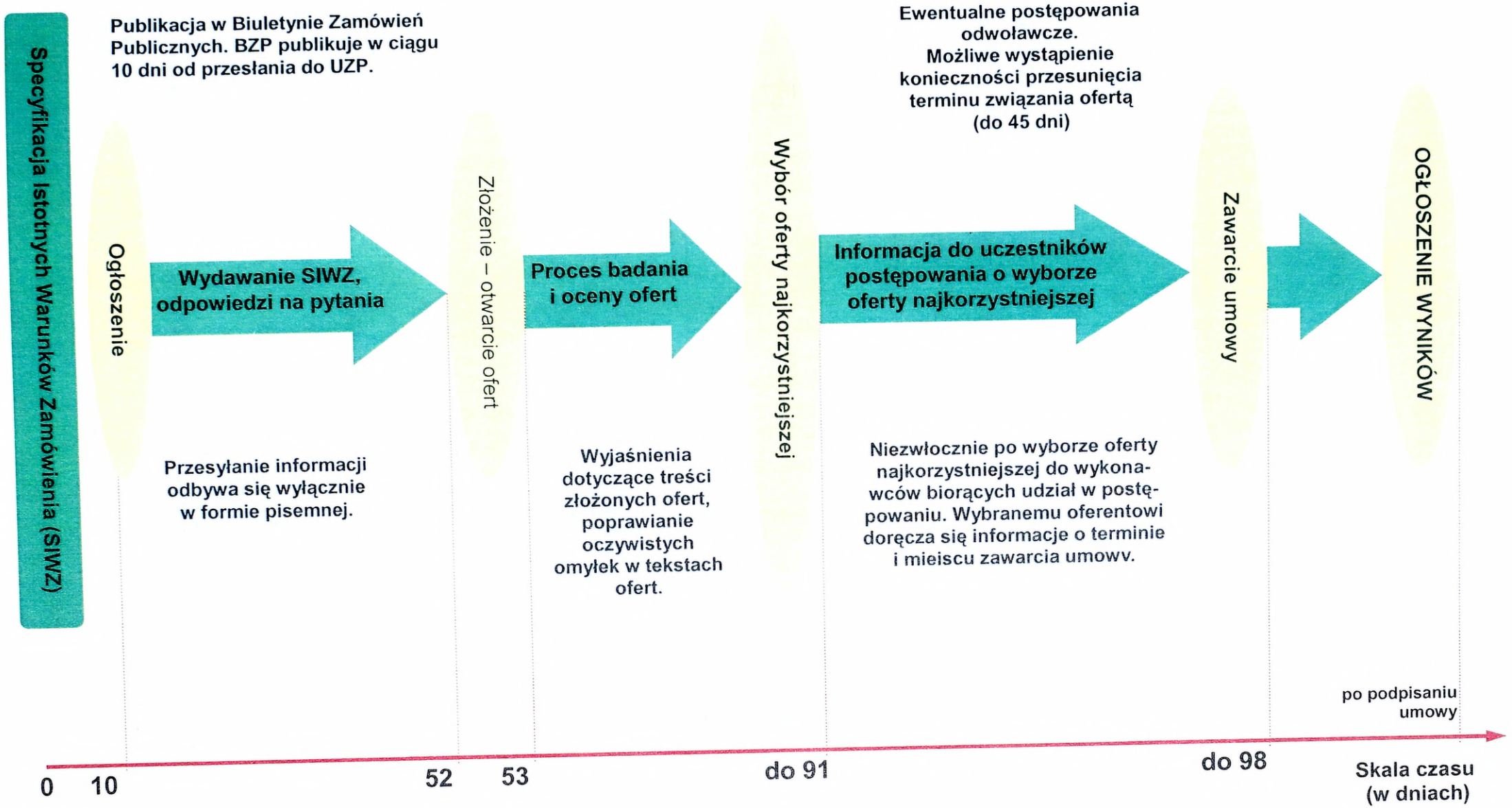
Odpowiedzi wymagają pytania:

1. **Czy budowa etapowa będzie tańsza od jednoczesnej budowy całego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym?**
2. **Na jakie etapy można podzielić proces budowy?**

Nie wydaje się celowym ponoszenie kosztów osobowych (uposażenia i utrzymania) 90 osób już w pierwszym roku budowy modułu systemu kierowania reagowaniem kryzysowym. Ograniczenie liczby personelu w pierwszym roku budowy podsystemu, w okresie prac koncepcyjnych, przeprowadzania przetargów oraz rozpoczynania prac inwestycyjnych do 20% da wymierne oszczędności w wysokości 80% planowanych kosztów osobowych. Również koszty eksploatacji wyniosą ok. 20% planowanych nakładów.

W związku z ograniczeniem personelu w pierwszym roku budowy systemu można nie realizować pełnego zakresu inwestycji, przenosząc na drugi rok następujące zamierzenia:

1. Rozbudowa infrastruktury – instalacja zasilania zastępczego (ograniczenie wydatków o 300.000 zł) i budowa kabiny (430.000 zł).



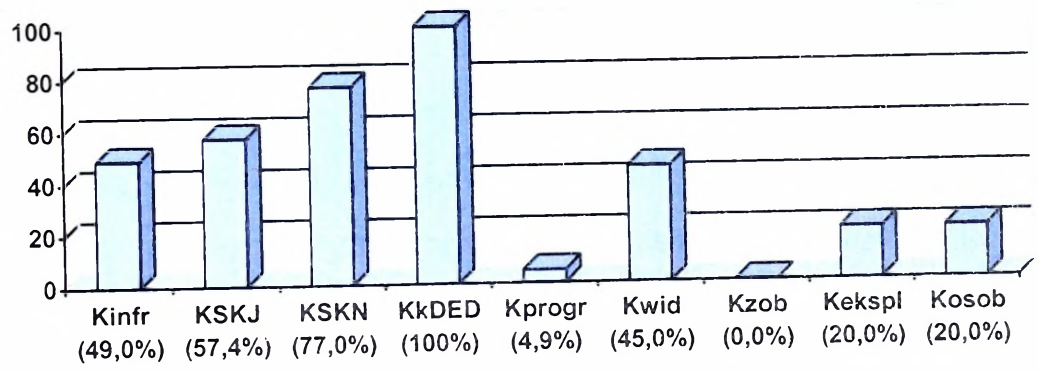
Rys. 5.21. II faza inwestycji – wybór wykonawcy w drodze zamówienia publicznego.

Źródło: Opracowanie własne.

2. Budowa sieci komputerowej jawnej – 75% terminali (75.000 zł).
3. Budowa sieci komputerowej niejawnej – serwer (100.000 zł).
4. Instalacja oprogramowania – oprogramowanie specjalizowane (1.500.000 zł) i ogólne (60.000 zł).
5. Wideokonferencja – instalacja urządzeń w jednym pomieszczeniu (94.000 zł).
6. Zobrazowanie wielkoformatowe – nie ponoszenie nakładów w pierwszym roku budowy podsystemu (210.000 zł).

Nakłady przewidywane do poniesienia w pierwszym roku budowy systemu kierowania reagowaniem kryzysowym wynoszą więc 2.729.000 zł. Stopień realizacji poszczególnych zamierzeń w tym przypadku przedstawia rys. 5.22.

W drugim roku nakłady na budowę systemu powinny wynieść 8.019.000 zł, w tym na inwestycje 2.769.000 zł, zaś w kolejnych latach po 5.250.000 zł. Istnieje jeszcze inne rozwiązanie możliwe do zastosowania w drugim roku budowy systemu.



Rys. 5.22. Stopień realizacji zamierzeń w pierwszym roku budowy systemu kierowania reagowaniem kryzysowym.

Źródło: Opracowanie własne.

Wymaga ono jednak oddelegowania wyznaczonych osób funkcyjnych, np. z poszczególnych resortów, wraz z partycypowaniem w cząstkowym ponoszeniu kosztów osobowych. Wówczas nakłady na budowę i eksploatację systemu w drugim roku wyniosą 4.059.000 zł.

Wystarczy porównać niezbędne nakłady w dwóch pierwszych latach budowy systemu: zamiast 9.698 tys. zł (1. rok) i 5.250 tys. zł (2. rok) lub 2.729 tys. zł (1. rok) i 8.019 tys. zł (2. rok) nakłady wyniosą w pierwszym roku 2.729 tys. zł, zaś w drugim 4.059 tys. zł. **Przedstawiony sposób etapowej budowy modułu systemu**

kierowania reagowaniem kryzysowym jest zdecydowanie tańszy od jego kompleksowej budowy w jednym roku.

Nakłady niezbędne na budowę zaproponowanego modelu systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w państwie wynoszą 1,6 mld zł (bez dzierżawy łączy):

1. Budowa centrów reagowania kryzysowego:
   - na szczeblu centralnym (4 omówione powyżej moduły) 38,792 mln. zł
   - na szczeblu wojewódzkim (16 centrów wojewodów) 155,168 mln. zł
2. Wyposażenie sal obrad (16 MCK oraz 315 PCK) 658,359 mln. zł
3. Budowa Zintegrowanych Centrów Ratownictwa (380) 755,820 mln. zł

Oznacza to, że budowa proponowanego modelu, przy nakładach rocznych w skali kraju ok. 200 mln zł, będzie trwała ok. 8 lat. Okres ten można skrócić do 2 lat, gdy pozyskane zostaną środki z funduszy europejskich. **Budowa gminnych centrów reagowania kryzysowego, wymagająca nakładów rzędu 12 mld zł, uwzględniając, że będą one rzadko wykorzystywane nie jest jednak możliwa.**

*

* *

Dotychczas w Polsce nie posiadamy sprawnie funkcjonującego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym. Sam system reagowania kryzysowego również nie funkcjonuje prawidłowo. Oprócz podsystemu kierowania wyodrębnia się w nim jedynie dwa sztuczne elementy: podsystem militarny i podsystem pozamilitarny. Jest to podział archaiczny i zgoła fałszywy.

Aktualnie zakłada się, że na kryzysy pozamilitarne będzie reagował przede wszystkim szczebel lokalny, a dopiero w razie potrzeby angażowane będą wyższe szczeble administracji publicznej. Reagowanie na kryzysy polityczno-militarne ma być organizowane przez szczebel centralny.

Zaistniałe w ostatnich kilku latach sytuacje kryzysowe ujawniły szereg braków w obowiązującym systemie prawnym. Dla skuteczniejszego przeciwdziałania kryzysom i zwalczania ich skutków trzeba dokonać zmian w ustawach prawa materialnego i ustrojowego dotyczących kierowania reagowaniem kryzysowym, w tym funkcjonowania Rady Ministrów oraz podległości i współdziałania sił reagowania kryzysowego i innych (np. przepisach podatkowych, budowlanych, dotyczących udzielania kredytów). Powinniśmy mieć w kraju gotowe regulacje

prawne, z których można by korzystać w sytuacjach kryzysowych – w celu niesienia skutecznej pomocy poszkodowanym.

Przeprowadzone badania wykazały, że kryzys jest sytuacją decyzyjną. Wskazano i porównano metody, którymi można się posłużyć przy projektowaniu systemu kierowania reagowaniem kryzysowym. Określono zbiór założeń, jakie powinny być spełnione przy budowie powyższego systemu. Pozytywnie wypadła weryfikacja możliwości budowy modelu nowoczesnego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w państwie.

Zaproponowany model systemu został poddany krytycznej analizie pod kątem możliwości realizacji według kryterium ekonomicznego i kryterium czasu. Wynika z niej, że **budowa zaproponowanego modelu systemu kierowania reagowaniem kryzysowym jest możliwa wyłącznie na szczeblu centralnym (na potrzeby centralnych organów administracji rządowej) oraz rządowym w województwie, zaś na szczeblach samorządowych jedynie w ograniczonym zakresie.** Przy dotychczasowym poziomie ponoszonych nakładów, budowa będzie trwała 8 lat.

ZAKOŃCZENIE

Rzeczpospolita Polska, zgodnie z art. 5 Konstytucji RP, za podstawowe wartości odzwierciedlające najważniejsze interesy narodowe uznaje: niepodległość i nienaruszalność swego terytorium, wolności i prawa człowieka oraz bezpieczeństwo obywateli, a także ochronę dziedzictwa narodowego i środowiska naturalnego dla przyszłych pokoleń Polaków.

Bezpieczeństwo państwa jest interesem narodowym o znaczeniu egzystencjalnym, którego zapewnienie ma charakter bezwzględnego nakazu. Stanowi ono warunek wstępny harmonijnego rozwoju w wymiarze społecznym i gospodarczym. Zapewnienie bezpieczeństwa uzyskuje się poprzez stosowanie prawnie usankcjonowanych środków i metod adekwatnych do zaistniałej sytuacji kryzysowej.

Przesłanki doskonalenia systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w państwie wynikają z charakteru współczesnych zagrożeń i międzynarodowych uwarunkowań bezpieczeństwa, w tym zobowiązań sojuszniczych i członkostwa w Unii Europejskiej. Kryzysy rozprzestrzeniają się, pokonując wszelkie granice, zwłaszcza polityczne, geograficzne i administracyjne. Istnieje więc potrzeba wymiany informacji o sytuacjach kryzysowych zarówno pomiędzy państwami, jak i państw z organizacjami międzynarodowymi, w celu zapewnienia skutecznego kierowania reagowaniem kryzysowym.

Uchwalone w 2002 r. ustawy o stanach nadzwyczajnych nie rozwiązują w pełni problemu, gdyż skutkują dopiero po wprowadzeniu określonego stanu (klęski żywiołowej, wyjątkowego lub wojennego). Regulacje zawarte w ustawie o stanie klęski żywiołowej idą w kierunku utworzenia systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych. System ten, obejmujący kierowanie reagowaniem kryzysowym, uruchamiany jest jednak wyłącznie po wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej i odnosi się tylko do wewnętrznych sytuacji kryzysowych o charakterze pozamilitarnym. Określony sposób tworzenia zespołów reagowania kryzysowego, a szczególnie gminnych zespołów reagowania, jako składających się z interdyscyplinarnych grup o charakterze stałym i czasowym utrudnia lub wręcz uniemożliwia ich powołanie.

W powyższych uwarunkowaniach procedurą naukową objęte zostało zarówno postępowanie syntetyczne, jak i analityczne. Syntetyczne, gdyż stawiane były twierdzenia ogólne, obejmujące wyniki obserwacji, zaś analityczne, gdyż fakty badane były oddzielnie w celu weryfikacji prawa ogólnego. W poszczególnych rozdziałach

rozprawy (etapach procedury badawczej) wykorzystane zostały różne metody badawcze, a raczej kombinacje podstawowych sposobów operacji naukowych, modyfikowanych w zależności od przedmiotu i celu badania. Proces badawczy nie polegał na gromadzeniu informacji, skądinąd ciekawych i pożytecznych, ale na rozwiązywaniu zagadnień.

Na wstępie sformułowany został problem badawczy: w jaki sposób kierować reagowaniem kryzysowym w państwie, aby zapewnić sprawne wykorzystanie sił przeznaczonych do zapobiegania sytuacjom kryzysowym oraz kierowanie nimi w czasie wystąpienia kryzysu i jego neutralizacji. Rozwiązanie tak sformułowanego problemu było i jest bardzo ważne, zarówno pod względem teoretycznym, jak i praktycznym, miało ponadto charakter przedmiotowy (empiryczny, ze względu na poszukiwanie danych o systemach kierowania reagowaniem kryzysowym w wybranych krajach i organizacjach międzynarodowych) oraz proceduralny (metodologiczny – należało określić najprostszą, najtańszą i najkrótszą czasowo drogę zbudowania systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w państwie).

Głównym celem badań było przedstawienie modelu koncepcyjnego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w Polsce na bazie dotychczasowych rozwiązań i doświadczeń, który byłby skuteczny w odniesieniu do ogółu współczesnych wyzwań, zagrożeń i problemów. Model systemu został przedstawiony i zbadany pod kątem możliwości jego implementacji na wszystkich szczeblach administracji publicznej (rządowej i samorządowej).

W wyniku interpretacji zgromadzonego materiału badawczego niezbędne okazało się uporządkowanie aparatu pojęciowego. Dokonano identyfikacji źródeł kryzysów oraz zaproponowano nową systematykę sytuacji kryzysowych. Zidentyfikowano elementy istniejącego w państwie systemu kierowania reagowaniem kryzysowym oraz otoczenia, w którym on funkcjonuje.

W efekcie cel badań został osiągnięty w postaci zweryfikowanego czasowo i ekonomicznie, uogólnionego modelu systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w państwie, wraz z jego strukturą i wyposażeniem. Utworzenie powyższego systemu, sprawnie działającego, kompatybilnego i interoperacyjnego z systemami reagowania kryzysowego NATO i Unii Europejskiej, przyczyni się do poprawy bezpieczeństwa państwa i wzrostu poczucia bezpieczeństwa obywateli.

Problemem, który stanowił wyzwanie dla doktoranta było zweryfikowanie systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w Polsce, zbadanie analogicznych

systemów w wybranych państwach i organizacjach międzynarodowych oraz zaproponowanie na podstawie wyników badań systemu, który zapewniłby w kryzysie sprawne reagowanie sił i środków do tego przeznaczonych. Okazało się, że funkcjonujące w Polsce rozwiązania prawne, strukturalne i proceduralne – podobnie jak w niektórych organizacjach międzynarodowych, np. ONZ – znacznie odbiegają od potrzeb.

Główny problem badawczy został rozwiązany poprzez zaproponowanie usytuowania, struktury, wyposażenia, zasad funkcjonowania, sposobu budowy jednostki organizacyjnej wspierającej Koordynatora Krajowego. Przedstawiony system, służący sprawnemu kierowaniu siłami przeznaczonymi do reagowania kryzysowego może zostać zbudowany – ze względu na koszty – w pełni jedynie przez administrację rządową (centralną i regionalną), zaś na szczeblu samorządowym tylko w niewielkim zakresie (wyposażenie sal obrad sejmików wojewódzkich, budowa zintegrowanych powiatowych centrów ratownictwa oraz wyznaczenie gminnych punktów kontaktowych). Jest to niezgodne z obowiązującym stanem prawnym. Dlatego, by zbliżyć go do możliwości finansowych samorządów opracowane zostały projekty nowelizacji wybranych aktów prawnych. Potwierdziła się tym samym teza, że obowiązujące w Polsce rozwiązania nie zapewniają sprawnego funkcjonowania systemu kierowania reagowaniem kryzysowym.

Niezmiernie ostrożnie w świetle uzyskanych wyników badań należy podchodzić do możliwości zbudowania nowoczesnego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym. Jeśli przyjąć, że na każdym szczeblu administracji publicznej mają obowiązywać takie same procedury, zaś realizować je analogiczne struktury, podobnie wyposażone, szkolone i funkcjonujące w systemie całodobowym – to Polski na taki system nie stać. Tylko czy taki system można uznać za nowoczesny. Zdaniem doktoranta system kierowania odchudzony do minimum, wyposażony według potrzeb poszczególnych szczebli administracji i posiadający czytelne procedury postępowania może zostać w Polsce zbudowany. Takiego sprawnie funkcjonującego systemu potrzebuje polskie społeczeństwo.

Autor wyraża nadzieję, że materiał zawarty w dysertacji zostanie wykorzystany w trwających aktualnie na szczeblu rządowym pracach planistycznych i legislacyjnych nad systemem kierowania reagowaniem kryzysowym. Doktorant żywi przekonanie, że niniejsza dysertacja, mimo swoich niedoskonałości, znajdzie zrozumienie w opinii praktyków i teoretyków zajmujących się trudną dziedziną reagowania kryzysowego.

BIBLIOGRAFIA

1. Allterman M., *Wciąganie w działania: Polska bliżej zachodnich struktur bezpieczeństwa*, Gazeta Wyborcza, Warszawa 1995, nr 111.
2. Augustyn S., *Koncepcja nowoczesnego systemu zarządzania kryzysowego*, Zeszyt Naukowy nr 3, AON, Warszawa 1998.
3. Augustyn S., *Praca menadżera programów kryzysowych (w fazie zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy)*, Przegląd Obrony Cywilnej, Warszawa 1998, nr 1, 4, 7, 12.
4. Babula J., *Potrzeby i możliwości usprawniania systemów kierowania*, Myśl Wojskowa nr 3, Warszawa 1973.
5. Babula J., *Świadczenia osobiste, rzeczowe i szczególne na rzecz obrony kraju*, Wiedza Obronna, Warszawa 1995, nr 3.
6. Balcerowicz B., *O miejscu i roli sił zbrojnych: z pozycji teorii problemu*, Polska Zbrojna, Warszawa 1995, nr 240.
7. Balcerowicz B., *Strategia obronna państwa średniej wielkości*, AON, Warszawa 1994.
8. Balcerowicz B., *Wybrane problemy obronności państwa*, AON, Warszawa 2000.
9. Balcerowicza B. (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 1996.
10. Batorowicz Z., Nalewajko J., Suliborski A., *Polska w Europie. Podręcznik geografii dla szkoły średniej*, WSiP, Warszawa 1996.
11. Boniface P., *Atlas wojen XX wieku*, Bellona, Warszawa 2001.
12. Białoskórski R., *Sieć zapobiegania konfliktom*, Wojsko i wychowanie nr 2, MON, Warszawa 2002.
13. Kielecki W., *Informatyzacja zarządzania*, PWE, Warszawa 2001.
14. Bubnicki Z., *Teoria i algorytmy sterowania*, PWN, Warszawa 2002.
15. *Bundeswehra na progu XXI wieku*, opr. i przekł. B. i D. Lulińscy, Bellona, Warszawa 2000.
16. Cieślarczyk M., Krawczyń P., Korulczyk Z., *Poradnik metodyczny autorów prac kwalifikacyjnych*, AON, Warszawa 2002.
17. Cieślewski W. (kier.), *Perspektywiczny system łączności związku taktycznego*, WSO WŁ, Zegrze 1993.
18. *Civil Aspects of Crisis Managemant. International Cooperation and Codd*

Neighbourly Relations, Agencja ds. Cywilnego Planowania Kryzysowego (OCB), Sztokholm 1997.

19. *Civil Emergency Planning in the NATO and EPAC Countries 1998 i 1999*, Agencja ds. Cywilnego Planowania Kryzysowego (OCB), Sztokholm 1999.
20. Collins J. C., Porras J. I., tł. [z ang.] Marcin Wąsie, *Wizjonerskie organizacje: praktyki zarządzania najlepszych firm*, Jacek Santorski - Wyd. Biznesowe, Warszawa 2003.
21. Czaja S., Tyszkiewicz E. (red), *Unia Europejska, NATO, a bezpieczeństwo Polski*, Bellona, Warszawa 2000.
22. Czachór Z., Mojsiewicz C., *Leksykon Unii Europejskiej*, Atla 2, Wrocław 2002.
23. Czermiński A., Trzciniecki J., *Elementy teorii organizacji i zarządzania*, PWN, Warszawa 1974.
24. Czerska M., *Jak przeprowadzać zmiany organizacyjne w firmie?*, ODDK, Gdańsk, 1996.
25. Dawidczyk Technik., *Nowe wyzwania, zagrożenia i szanse dla bezpieczeństwa Polski Technik progu XXI wieku*, AON, Warszawa 2001.
26. Dechnik S., Furmanek M., *Koncepcja centrów reagowania kryzysowego*, Urząd Szefa Obrony Cywilnej Kraju, Warszawa 1994.
27. Dela F., *Ochrona cywilna ludności*, Przegląd OC nr 1, Warszawa 1997.
28. Domisiewicz R., *Eurowywiad na horyzoncie*, Polska Zbrojna nr 44, Warszawa 2001.
29. Dorost M., *Struktury pozamilitarne w obronie państwa. Współdziałanie z siłami zbrojnymi*, Zeszyty Naukowe AON, AON, Warszawa 1995, nr 3.
30. Durys P., Pacholski P., Słomka L., *Obrona przed bronią masowego rażenia w NATO*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2003.
31. Dworecki S., *Od konfliktu do wojny*, BUWIK, Warszawa 1996.
32. Dworecki S., *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, AON, Warszawa 1994.
33. Dworecki S, Wojcial J., *Podstawy metodologiczne badań prognostycznych zagrożeń militarnych bezpieczeństwa państwa*, Zeszyty Naukowe AON, AON, Warszawa 1995, nr 3.
34. *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, PWE, Warszawa 1981.
35. Flakiewicz W., *Informacyjne systemy zarządzania – podstawy budowy i funkcjonowania*, PWE, Warszawa 1990.
36. Frydrych E. K., *Funkcjonowanie i perspektywy rozwoju Partnerstwa dla Pokoju*, Wyd. Adam Marszałek, Warszawa 2003.

37. Gapys W., *Organizacja i funkcjonowanie organów kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi Królestwa Danii*, AON, Warszawa 1994.
38. *Generic Crisis Management - Handbook*, PfP North Atlantic Council, Bruksela 1997.
39. Głębocki B., *Terroryści wzmocnili Amerykę*, Przegląd nr 2, Warszawa 2002.
40. Gołębiewski J., Systemy bezpieczeństwa w krajach zachodnich, Przegląd OC nr 4, Warszawa 2000.
41. Grelik M., Wawrzyniak B., *Metodyka usprawnień organizacyjnych*, PWE, Warszawa 1982.
42. Griffin R. W., tł. [z ang.] Rusiński M., *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2002.
43. Gościński J., *Projektowanie systemów zarządzania*, PWN, Warszawa 1971.
44. Gościński J., *Cykl życia organizacji*, PWE, Warszawa 1989.
45. Górski P., *Zastosowanie modelowania systemowego do opisu wybranych elementów Systemu Obronnego Państwa*, AON, Warszawa 1998.
46. Haliżak E. (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski: geopolityczne i geoekonomiczne uwarunkowania, materiały z konferencji Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych*, Adam Marszałek, Toruń 1995.
47. Haydn P., Lansdorf T., Watson R. P., *America's war on terror*, ASHGATE, Burlington (USA) 2003.
48. Heidrich Z., *Zasady organizacji i kierowania*, WNT, Warszawa 1971.
49. Hrynkiewicz-Żabicki A., *Polska - NATO : uregulowania konstytucyjne*, Wojsko i Wychowanie, Warszawa 1995, nr 4.
50. Jakubczak R., Marczak J., *Możliwości obrony militarnej RP*, Polska Zbrojna, Warszawa 1995, nr 51.
51. Jakubczak R., Marczak J., *Obrona powszechna RP*, Zeszyty Naukowe AON, AON, Warszawa 1995, nr 3.
52. Jakubczak R., Marczak J., *Wybrane problemy obrony powszechnej państwa*, Wiedza Obronna, Warszawa 1995, nr 1.
53. Jendraszczak E., *Dania*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 1995.
54. Jendraszczak E., *Narodowy system zarządzania w sytuacjach kryzysowych (studium)*, DSO MON, Warszawa 1996.
55. Jendraszczak E., *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych w NATO*, Myśl Wojskowa, Warszawa 1998, nr 3.
56. Jóźwiak A., Marcinkowski C., Wybrane problemy współczesnych operacji

pokojowych, AON, Warszawa 2002.
57. Karczmarek B., *Organizacje: polityka, władza, struktury*, Międzynarodowa Szkoła Menadżerów, Warszawa 2001.
58. Karczmarek J., *Madryt i co po Madrycie*, Myśl Wojskowa nr 4, Warszawa 2004.
59. Kaczmarek J., *NATO w systemie bezpieczeństwa świata*, Atla 2, Wrocław 1998.
60. Kaczmarek J., *Światowy i europejski system bezpieczeństwa*, Myśl Wojskowa, Warszawa 1995, nr 4.
61. Kaczmarek J., *Uwarunkowania bezpieczeństwa Polski*, Wiedza Obronna, Warszawa 1995, nr 3.
62. Karczmarek J., Skowroński A., *NATO – Europa – Polska*, Atla 2, Wrocław 1998.
63. Kaczmarek W., Ściborek Z., *Przyszła wojna – jaka?*, Wyd. BUWiK, Warszawa 1995.
64. Kalinowski R., Dorosz K., *Wojskowa administracja niezespolona w systemie obronności*, AON, Warszawa 2001.
65. Kamieński S., *Nauka i metoda. Pojęcie nauki i klasyfikacja nauk*, KUL, Lublin 1992.
66. Kardas J.S., *Przygotowanie kierowniczych kadr administracji publicznej do zadań obronnych państwa*, ZN AON, Warszawa 2003.
67. Kardas J.S., Loranty K., *Wybrane problemy bezpieczeństwa państwa w opiniach pracowników administracji publicznej*, AON, Warszawa 2001.
68. Kasprzewski A., Rutkowski C., *Kryzys. Wojskowe aspekty sytuacji kryzysowych. Zadania obronne państwa. Koncepcja ich realizacji*, AON, Warszawa 1996.
69. Kitler W., *Obrona narodowa III RP. Pojęcie. Organizacja. System*, ZN AON, Warszawa 2002.
70. Kitler W., *Siły zbrojne w bezpieczeństwie cywilnym (niemilitarnym)*, Zeszyt problemowy nr 2916, TWO, Warszawa 1999.
71. Kitler W. (red.), *Problemy zarządzania kryzysowego w państwie*, AON, Warszawa 2000.
72. Kitler W., *Reforma ustrojowa państwa a zarządzanie kryzysami*, Zeszyt Naukowy, AON, Warszawa 1998, nr 1.
73. Kitler W., *Wybrane aspekty kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych w obronie narodowej RP wobec wyzwań i zagrożeń współczesności*, AON, Warszawa 1999.
74. Kolman R., *Poradnik dla doktorantów i habilitantów*, Ośrodek Postępu Organizacyjnego, Bydgoszcz 1996.
75. Komański J., *Udział Sił Zbrojnych RP w akcji przeciwpowodziowej*, Wiedza

Obronna, Warszawa 1997, nr 4.
76. Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Muza S.A., Warszawa 2000.
77. Kostera M., *Antropologia organizacji: metodologia badań terenowych*, PWN, Warszawa 2003.
78. Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław 1955.
79. Kowalik T., *Współczesne systemy ekonomiczne; powstanie, ewolucja, kryzys*, WSPiZ, Warszawa 2000.
80. Koziej S., *Kierowanie obroną narodową Rzeczypospolitej Polskiej*, MON, Warszawa 1996.
81. Koziej S., *Kierowanie obroną Rzeczypospolitej Polskiej*, DBM MON, Warszawa 1998.
82. Koziej S., *Polska polityka obronna u progu XXI wieku*, BPI MON, Warszawa 1995.
83. Koziej S., *Reagowanie kryzysowe*, Polska Zbrojna, Warszawa 1998, nr 41.
84. Koziej S., *Rola naczelnych instytucji państwowych w czasie zagrożenia bezpieczeństwa narodowego*, Zeszyt Naukowy, AON, Warszawa 1993, nr 4.
85. Koziej S., *Teoria sztuki wojennej*, Bellona, Warszawa 1993.
86. Koziej S., Pawłowski J., *Podstawowe założenia polityki obronnej i strategii obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, Wiedza Obronna, Warszawa 1995, nr 3.
87. Koziej S., Pawłowski J., *Tworzenie systemu kierowania reagowaniem kryzysowym, synteza wyników badań prowadzonych w latach 1998/2000*, AON, Warszawa 2000.
88. Koźmiński A. K., Piotrowski W. (red.), *Zarządzanie: teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2000.
89. Krauze M., *System bezpieczeństwa Polski*, AON, Warszawa 1994.
90. Królikowski H., *Wojskowa formacja specjalna GROM 1990-2000*, Gdański Dom Wydawniczy, Gdańsk 2001.
91. Kulczyki R., *Metoda szacowania wartości wybranych parametrów systemu obronnego państwa*, AON, Warszawa 1996.
92. Kulczycki R., *Metodologia studiów prognostycznych i zagrożenia militarnego Polski*, AON, Warszawa 1993.
93. Kurnal J., *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, PWE, Warszawa 1969.
94. Kuma T., *Aspekty organizacyjne i prawne realizacji zadań gospodarczo-obronnych przez terenowe organy administracji rządowej, samorządowej i podmioty gospodarcze*, AON, Warszawa 2001.

95. Kwećka R., *Informacja w walce zbrojnej*, AON, Warszawa 2001.
96. Kwećka R., Gryga M., *Siły specjalne w kontekście współczesnych zagrożeń*, AON, Warszawa 2002.
97. Lach Z., Łaszczuk A., *Geografia bezpieczeństwa*, AON, Warszawa 2004.
98. Ludwiczak J., Wilczkowiak S., *Nadzwyczajne zagrożenia środowiska*, AON, Warszawa 1996.
99. Łepkowski W., *Podstawy strategii wojskowej*, AON, Warszawa 1993.
100. Łukaszuk L. (red.), *Obszary niestabilności międzynarodowych i sprzeczności interesów a bezpieczeństwo Polski*, AON, Warszawa 1998.
101. Majewski T., *Ankieta i wywiad w badaniach wojskowych*, AON, Warszawa 2002.
102. Marczak J. (kier.), *Samoorganizacja społeczeństwa na rzecz bezpieczeństwa powszechnego*, AON, Warszawa 2000.
103. Marczak J., Jakubczak R., *Strategia obronna RP*, AON, Warszawa 1994.
104. Marczak J., Pawłowski J., *O obronie militarnej Polski przełomu XX-XXI w.*, Bellona, Warszawa 1995.
105. Martyniak Z., *Elementy metodologii organizowania*, PWN, Warszawa 1976.
106. Martyniak Z., *Modele metod stosowanych w badaniach organizatorskich*, WSE, Kraków 1973.
107. Medeński M., Pietrzak P., *Polityka bezpieczeństwa Niemiec w świetle zagrożeń terroryzmu międzynarodowego,* Wyd. Adam Marszałek, Warszawa 2003.
108. Michniak J., *Dowodzenie zgrupowaniami antykryzysowymi*, AON, Warszawa 1998.
109. Michniak J. (kier. nauk.), *Organizacja łączności w brygadzie wielonarodowej, materiały z konferencji*, AON, Warszawa 2002.
110. Mikołajczyk Z., *Techniki organizatorskie*, PWN, Warszawa 1997.
111. Mikołajczyk Z., *Techniki organizatorskie w rozwiązywaniu problemów zarządzania*, PWN, Warszawa 1999.
112. Mitroff I., Pearson C., *Zarządzanie sytuacją kryzysową*, Business Press, Warszawa 1998.
113. *NATO - poradnik logistyki*, MON, Warszawa 1997.
114. Nogalski B., Macinkiewicz H., *Zarządzanie antykryzysowe przedsiębiorstwem: pokonać kryzys i wygrać*, Difin, Warszawa 2004.
115. Nowak E., *Strategia przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym*, Wyd. Adam Marszałek, Warszawa 1996.

116. Opałko K. (red.): *Metodologiczne i teoretyczne problemy nauk politycznych*, ASG, Warszawa 1975.
117. Palmieri F., *Civil Emergency planing, a valuable form of cooperation emerges from the shadows*, Przegląd NATO, Bruksela 1996, nr 3.
118. Palmieri F., *Cywilne planowanie kryzysowe cenną formą współpracy*, Przegląd Obrony Cywilnej, Warszawa 1998, nr 6.
119. Palmieri F., *Euro & Atlantic disaster response capability*, Przegląd NATO, Bruksela 1998, nr 3.
120. Pawlikowska I., *Współpraca subregionalna na rzecz bezpieczeństwa w koncepcjach bezpieczeństwa państw Europy Środkowej,* MON, Warszawa 2003.
121. Pawłowski J., *System obronności RP*, Informator nr 1(2)/2000, Biuro Spraw Obronnych MSWiA, Warszawa 2000.
122. Pawłowski J., *Model systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska*, SG WP – AON, Warszawa 2001.
123. Pawłowski J. (kier.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2002.
124. Pawłowski J., Ciupiński A., *Umiędzynarodowiony konflikt wewnętrzny*, AON, Warszawa 2001.
125. Pawłowski J., Tarasiuk B., Przeździecki J., *Polski model kierowania obroną państwa*, AON, Warszawa 1997.
126. Piątkowski P., *Międzynarodowe siły szybkiego reagowania ONZ*, Wyd. Adam Marszałek, Warszawa 1997.
127. Pieter J., *Ogólna metodologia pracy naukowej*, Ossolineum, Wrocław 1967.
128. Płoskonka J., *Powszechny system ochrony ludności w koncepcji reformy administracyjnej kraju*, Przegląd Obrony Cywilnej, Warszawa 1998, nr 11.
129. Płoskonka J., Prutis S., Stec N., *Instytucje państwa w stanach kryzysowych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1998.
130. Porajski H., Królik T., *Doświadczenia i wnioski z funkcjonowania RCK podczas RGO „Mazury 2003"*, Myśl Wojskowa nr 4, Warszawa 2004.
131. Prońko J., *System kierowania reagowaniem kryzysowym w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska*, AON, Warszawa 2001.
132. Pytkowski W., *Organizacja badań i ocena prac naukowych*, PWN, Warszawa 1981.
133. *Raport o stanie systemu przeciwdziałania, zwalczania i usuwania skutków nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska*, BBN, Warszawa 1997.

134. Rosa R., *Filozofia bezpieczeństwa*, Bellona, Warszawa 1995.
135. Ross C., *Ogólny przegląd instytucji Unii Europejskiej, z. 1 Struktury i procedury*, Elipsa, Warszawa 2000.
136. Rotfeld A., Symonides J., *Zapobieganie konfliktom*, Bellona, Warszawa 2000.
137. Rutkowski C., Kasprzewski A., *Siły zbrojne w sytuacjach kryzysowych*, AON, Warszawa 1996.
138. Rydzkowski J., *Słownik ONZ*, Wiedza Powszechna, Warszawa 2003.
139. Seydak P., Gryz J., *Unia Zachodnioeuropejska a militarne bezpieczeństwo Polski*, Adam Marszałek, Toruń 1996.
140. Sienkiewicz P., *Analiza systemowa*, Bellona, Warszawa 1994.
141. Sienkiewicz P., *Inżynieria systemów*, MON, Warszawa 1983.
142. Sienkiewicz P., *Teoria efektywności systemów kierowania*, ASG, Warszawa 1979.
143. Sienkiewicz P., *Teoria efektywności systemów*, PAN, Wrocław 1987.
144. Sienkiewicz P., Wiśniewski A., *Podstawy analizy decyzji w sytuacjach kryzysowych*, AON, Warszawa 1996.
145. Simon H., *Podejmowanie decyzji kierowniczych*, PWE, Warszawa 1982.
146. Skalik J. (red.), *Zachowania organizacji wobec zjawisk kryzysowych*, Cornetis, Wrocław 2003.
147. Skrobacz A., *Bezpieczeństwo społeczne*, Zeszyty Naukowe AON, nr 3-4, AON, Warszawa 2002.
148. Skrzydło W., *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Zakamycze, Kraków 1998.
149. Skrzydło W. (red.), *Ustroje państw współczesnych*, Wyd. UMC-S, Lublin 2002.
150. Stec N., Płoskonka J., Prutis S., *System zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych*, Instytut spraw publicznych, Warszawa 1999.
151. Śladkowski S., Mazurek Z., *Aspekty militarne i niemilitarne zagrożeń środowiskowych*, AON, Warszawa 2003.
152. Świniarski J., *O naturze bezpieczeństwa*, Ulmak, Pruszków 1997.
153. Tarasiuk B., Czarniecki A., Suwiński W., *Kierowanie obronnością państwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, AON, Warszawa 1998.
154. Teodorowicz J., Bułka W., *Polityczno-strategiczne planowanie obronne w Rzeczypospolitej Polskiej na okres zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny*, AON, Warszawa 1998.
155. Trzcieniecki J., *Projektowanie systemów zarządzania*, PWN, Warszawa 1980.

156. Tyrała P., *Zarządzanie kryzysowe, ryzyko-bezpieczeństwo-obronność*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2001.
157. Tyrała P., *Zarządzanie kryzysowe: ryzyko-bezpieczeństwo-obronność: dla menedżerów administracji, polityki, wojska, policji, gospodarki i edukacji*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2001.
158. Tyrała P., *Kierowanie, organizowanie, zarządzanie: zarys prakseologii*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2001.
159. Wajda A., *Organizacja i zarządzanie*, PWE, Warszawa 2003.
160. Wawrzyniak B. (red.), *Zarządzanie w kryzysie*, PWE, Warszawa 1984.
161. Webber R., *Zasady zarządzania organizacjami*, PWE, Warszawa 1990.
162. Wiśniewski B., *Ogniwa ochrony państwa w systemie obronności RP*, AON, Warszawa 2001.
163. Wiśniewski E., *Metodyka wojskowych badań naukowych*, cz. I, zeszyt 2, ASG, Warszawa 1988.
164. Wiśniewski E., *Metodyka wojskowych badań naukowych*, cz. II, zeszyt 4, AON, Warszawa 1990.
165. Wróblewski R., *Zarys teorii kryzysu, zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, AON, Warszawa 1996.
166. Wyszczykowski W., *Bezpieczeństwo europejskie: wspólna koncepcja państw UZE*, BPI MON, Warszawa 1996.
167. Zalewski S. *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, AON, Warszawa 2002.
168. Zieleniewski J., *Organizacja i zarządzanie*, PWN, Warszawa 1975.
169. Zimniewicz K., *Nauka o organizacji i zarządzaniu*, PWN, Warszawa-Poznań 1990.
170. Zimniewicz K., *Techniki zarządzania*, PWE, Warszawa 1991.

AKTY NORMATYWNE

1. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietna 1997 r.* (Dz. U. Nr 78, poz. 483).
2. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590)
3. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym* (Dz. U. z 1998 r., nr 91, poz. 578).
4. *Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu* (Dz. U. Nr 74, z 2002 r., poz. 676).
5. *Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji - tekst jednolity* (Dz. U. z 2002 r., nr 7, poz. 58).
6. *Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych* (Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25).
7. *Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych* (Dz.U. z 2001 r., nr 79, poz. 857).
8. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie* (Dz. U. z 2001 r., nr 80, poz. 872 – tekst jednolity).
9. *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 2002 r., nr 21, poz. 205 – tekst jednolity).
10. *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 o ochronie przeciwpożarowej* (Dz. U. z 2002 r., nr 147, poz. 1229).
11. *Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej* (Dz. U. Nr 62 poz. 5581).
12. *Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców* (Dz. U. z 2002 r., nr 122 poz. 1320).
13. *Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. 62 poz. 627).
14. *Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działalności administracji rządowej* (Dz. U. Nr 141 poz. 943).
15. *Ustawa z dnia 17 lutego 1999 r. o ratyfikacji Traktatu Północnoatlantyckiego* (Dz. U. Nr 13 poz. 111).
16. *Ustawa z dnia 18 marca 1999 r. o ratyfikacji Umowy pomiędzy Państwami-Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego dotyczącej statusu ich sił zbrojnych* (Dz. U. Nr 23 poz. 303).

17. *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczpospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
18. *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, Rada Ministrów, Warszawa 2000.
19. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych RP w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu* (Dz. U. Nr 41 poz. 347).
20. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin* (Dz. U. Nr 96 poz. 850).
21. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym* (Dz. U. Nr 98 poz. 978).
22. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. w sprawie przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa* (Dz. U. Nr 180 poz. 1855).
23. *Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie organizacji i sposobu ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych* (Dz. U. Nr 212 poz. 2153).
24. *Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 maja 2004 r. w sprawie sposobu uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa* (Dz. U. Nr 125 poz. 1309).
25. *Decyzja nr 26/DOW/P-6 Ministra Obrony Narodowej z dnia 2 kwietnia 2001 r. w sprawie rozpoczęcia eksploatacji niejawnego systemu informacji z dowództwami i państwami członkowskimi Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, MON, Warszawa 2001.*
26. *Decyzja nr 27/DOW/P-6 Ministra Obrony Narodowej z dnia 2 kwietnia 2001 r. w sprawie budowy i wdrażania w resorcie Obrony Narodowej systemów niejawnej sieci komputerowej SEC-WAN i jawnej sieci komputerowej MIL-WAN, MON, Warszawa 2001.*
27. *Decyzja nr 28/DOW/P-6 Ministra Obrony Narodowej z dnia 2 kwietnia 2001 r. w sprawie wprowadzenia do eksploatacji w jednostkach i komórkach organizacyjnych resortu Obrony Narodowej systemu INTER-MON, MON, Warszawa 2001.*

SPIS ZAŁĄCZNIKÓW

strona

Załącznik 1 Kwestionariusz ankiety 278

Załącznik 2 Analiza umów dwustronnych z sąsiadami RP w sprawie współpracy w sytuacjach kryzysowych 293

Załącznik 3 Arkusz obserwacji ćwiczenia 296

Załącznik 4 Procedura uruchamiania sił reagowania na przykładzie Polskiego Kontyngentu Wojskowego wyznaczonego do udziału W misji pokojowej poza terytorium RP 300

Załącznik 5 Projekt ustawy o zmianie ustawy o Radzie Ministrów wraz z uzasadnieniem i oceną skutków regulacji 302

Załącznik 6 Projekt rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania wraz z uzasadnieniem i oceną skutków regulacji 309

Załącznik nr 1

Warszawa, 12 sierpnia 2004 r.

KWESTIONARIUSZ ANKIETY

Szanowni Państwo!

W związku z przygotowywaną przeze mnie dysertacją pragnę zasięgnąć Państwa opinii na temat: **w jaki sposób kierować reagowaniem kryzysowym w kraju, aby zapewnić sprawne wykorzystanie sił przeznaczonych do zapobiegania sytuacjom kryzysowym oraz kierowanie nimi w czasie wystąpienia kryzysu i jego neutralizacji?**

Występując w roli prowadzącego badania proszę o udzielenie wyczerpujących odpowiedzi na pytania zawarte w załączonej ankiecie. Wypełnione przez Państwa ankiety (arkusze odpowiedzi) traktuję jako cenne źródło informacji w zakresie sformułowanego powyżej pytania badawczego. Jednocześnie pragnę zaznaczyć, iż uzyskane wyniki będą wykorzystane wyłącznie w celach badawczych i posłużą zbudowaniu modelu podsystemu kierowania reagowaniem kryzysowym w państwie.

Będę wdzięczny za wypełnienie arkusza odpowiedzi i przesłanie go (bez pisma przewodniego), w terminie do dnia 20.08.2004 r., na fax: (22) 687-00-08 lub (22) 849-53-82.

Z góry serdecznie dziękuję!

Tadeusz Leszczyński

ARKUSZ PYTAŃ

1. Problem to zdarzenie stwarzające trudności i wymagające rozwiązania, które występuje stale, cyklicznie lub sporadycznie. Natomiast zagrożenie i wyzwanie to prawdopodobieństwa wystąpienia problemu, przy czym zagrożenie – duże (P>0,5), a wyzwanie – małe (P≤0,5). Wszystkie one są efektem sytuacji kryzysowych. Gdy stwarzane przez nie trudności przekroczą poziom akceptacji społecznej, sytuacja kryzysowa jest postrzegana jako kryzys. Proszę podać, co w Państwa województwie jest źródłem największych trudności?

2. Które z wymienionych sytuacji kryzysowych zdaniem Pani/Pana można zaliczyć do zagrażających Polsce: A – od wewnątrz, B – z zewnątrz, C – dotyczą większości państw i można je traktować jako problemy globalne? Każda z sytuacji kryzysowych może być zaszeregowana do jednej lub kilku kategorii:
   1. terroryzm, 2. choroby, 3. nacjonalizm, 4. handel bronią, 5. epidemie, 6. powodzie i zatopienia, 7. zbrojenia, 8. awarie techniczne, 9. sabotaż, 10. globalizacja, 11. problemy ekologiczne, 12. ekstremizm religijny, 13. ruchy antyglobalistyczne, 14. masowe migracje ludności, 15. konflikt północ-południe, 16. trudności gospodarcze, 17, niepokoje społeczne, 18. żądania rewizji granic, 19. problemy polityczne, 20. konflikty zbrojne, 21. proliferacja broni masowego rażenia, 22. roszczenia grup etnicznych, 23. przemyt broni i materiałów niebezpiecznych, 24. problemy surowcowe, energetyczne itp., 25. pożary przestrzenne, 26. katastrofy komunikacyjne i budowlane, 27. huragany, burze i silne wiatry, 28. groźba zastosowania przemocy, 29. przestępczość zorganizowana, 30. problemy demograficzne i żywnościowe.

3. Proszę podać region lub miasto w innym kraju, z którym współpracuje Państwa województwo/miasto wojewódzkie. Czy czerpiecie Państwo wiedzę z ich doświadczeń w zakresie reagowania kryzysowego? Jeżeli tak, to w jakim zakresie?

4. Co Państwa zdaniem należy zrobić, aby usprawnić system kierowania reagowaniem kryzysowym w Polsce?

5. Kto Pani/Pana zdaniem powinien odpowiadać za kierowanie reagowaniem kryzysowym w państwie? Proszę zaznaczyć właściwą odpowiedź znakiem X.
   b) Prezydent RP,
   c) Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego,
   d) Prezes Rady Ministrów,
   e) Rada Ministrów,
   f) minister obrony narodowej,
   g) minister spraw wewnętrznych i administracji,
   h) minister infrastruktury,
   i) minister nowoutworzonego w tym celu (np. poprzez wyodrębnienie z MSWiA) resortu Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Reagowania Kryzysowego,
   j) szef Obrony Cywilnej Kraju,
   k) inne propozycje.....

6. Jakie siły i środki, w Pani/Pana województwie, wchodzą w skład wojewódzkiego systemu reagowania kryzysowego? Proszę zaznaczyć właściwe odpowiedzi.
   a) Państwowa Straż Pożarna,
   b) Ochotnicza Straż Pożarna,
   c) Policja, w tym grupy antyterrorystyczne,
   d) elementy ratownictwa medycznego,
   e) inspekcje: e1 - sanitarna, e2 - budowlana, e3 - weterynaryjna, e4 - pracy, e5 - inne - jakie?
   f) specjalistyczne jednostki ratownictwa: f1 - chemicznego, f2 - technicznego, f3 - górskiego, f4 – wodnego, f5 - innego - jakie?
   g) miejskie przedsiębiorstwa transportowe,
   h) zakłady energetyczne,
   i) pododdziały Służby Ochrony Kolei,
   j) stacjonujące na terenie województwa, wydzielone pododdziały sił zbrojnych,
   k) inne, jakie?

7. Proszę o zaznaczenie właściwych odpowiedzi na pytanie: czy w dyspozycji Wojewody, w Pani/Pana województwie, znajdują się właściwie wyposażone ...?

Lp.	Specyfikacja	Znajdują się		Są właściwie wyposażone	
1.	Wojewódzkie Centrum Reagowania Kryzysowego	Tak	Nie	Tak	Nie
2.	Stanowisko Kierowania Obroną Województwa	Tak	Nie	Tak	Nie
3.	Zapasowe Miejsce Pracy Wojewody	Tak	Nie	Tak	Nie
4.	system kierowania siłami reagowania kryzysowego	Tak	Nie	Tak	Nie
5.	zintegrowany wojewódzki system łączności na potrzeby ratownictwa	Tak	Nie	Tak	Nie
6.	zintegrowany wojewódzki system łączności na potrzeby administracji publicznej	Tak	Nie	Tak	Nie

8. Proszę podać tytuły i daty wydania, obowiązujących w Pani/Pana województwie, wydanych przez Wojewodę (Szefa WSzW), dokumentów dotyczących reagowania kryzysowego.

9. Co, Pani/Pana zdaniem, powinien obejmować model systemu kierowania reagowaniem kryzysowym? Proszę zaznaczyć właściwe odpowiedzi.
   a) podstawy prawne funkcjonowania;
   b) strukturę podsystemu;
   c) procedury funkcjonowania;
   d) powiązania informacyjne między elementami;
   e) relacje z otoczeniem;
   f) zapotrzebowanie elementów systemu na usługi teleinformatyczne w poszczególnych relacjach;
   g) ponadto: .....

10. Proszę zaznaczyć właściwą (-e), zdaniem Pani/Pana, odpowiedź (-i):
    a) w Polsce należy zbudować hierarchiczny system kierowania reagowaniem kryzysowym, adekwatny do struktury administracji państwowej (kraj, województwo, powiat, gmina, miasto-wieś);

b) w Polsce należy zbudować trzyszczeblowy system kierowania reagowaniem kryzysowym (szczeble: centralny, regionalny, lokalny);
c) każdy szczebel systemu kierowania reagowaniem kryzysowym powinien mieć autonomię w tworzeniu własnych struktur;
d) każdy szczebel systemu powinien odpowiadać za przygotowanie szczebli podległych do kierowania reagowaniem kryzysowym;
e) każdy organ administracji publicznej powinien odpowiadać za przygotowanie sił i środków reagowania kryzysowego funkcjonujących na jego terenie.

11. Czy Pani/Pana zdaniem organ kierowania reagowaniem kryzysowym powinien posiadać wymienione niżej komórki? Jeśli tak, proszę wstawić znak X we właściwym miejscu w arkuszu odpowiedzi.
a) pozyskiwania informacji z otoczenia;
b) przetwarzania informacji;
c) udzielania informacji otoczeniu;
d) ochrony (bezpieczeństwa) informacji;
e) transmisji informacji (łączności);
f) informowania kierownictwa;
g) planistyczną;
h) prognostyczną;
i) symulacyjną;
j) przygotowywania projektów decyzji;
k) ewidencyjną;
l) sprawozdawczą;
m) doradczą;
n) logistyczną;
o) inne, jakie?

12. Na podstawie dotychczasowych doświadczeń proszę oszacować maksymalne, dzienne potrzeby w zakresie wymiany informacji w czasie kryzysu, w relacji (A):
a) Wojewoda (Szef WSzW) - Prezes Rady Ministrów ..... stron (dokumentów), ... MB (objętość plików transmisji danych), ... minut (rozmowy);
b) Wojewoda (Szef WSzW) - Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji;
c) Wojewoda (Szef WSzW) - Minister Obrony Narodowej;
d) Wojewoda (Szef WSzW) - sąsiedni Wojewoda (Szef WSzW);
e) Wojewoda (Szef WSzW) - instytucje podległe.
Proszę podać jakie wielkości przyjęto do obliczeń:
f) strona z tekstem = ... KB;
g) strona z grafiką = ... KB;
h) strona faxu = ... minut transmisji.
Proszę również podjąć próbę oszacowania Państwa zapotrzebowania na wymianę informacji w okresie jednej doby: B – w ramach rutynowej, codziennej pracy, C – w dni wolne, niedziele i święta.

Z wyrazami szacunku!

AUTOR

T.L. 608-363-600

ARKUSZ ODPOWIEDZI

1.

Wyzwania	
Zagrożenia	
Problemy	

2.

A														
B														
C														

Ponadto:

A	
B	
C	

3.

Region (kraj)	
Miasto	
Efekty	

4.

5.

a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)
j)								

6.

a	b	c	d
e1	e2	e3	e4
e5			
f1	f2	f3	f4
f5			
g	h	i	j
k			

7.

1	Tak	Nie	Tak	Nie	4	Tak	Nie	Tak	Nie
2	Tak	Nie	Tak	Nie	5	Tak	Nie	Tak	Nie
3	Tak	Nie	Tak	Nie	6	Tak	Nie	Tak	Nie

8.

9.

a	b	c	d	e	F
g:					

10.

a	b	c	d	E

11.

a	b	c	d	e	f	G
h	i	j	k	l	m	N
o:						

12. A.

X	a	b	c	d	e	f	g	H
Stron						1	1	1
MB								---
Minut						---	---	

B.

X	a	b	c	d	E
Stron					
MB					
Minut					

C.

X	a	b	c	d	E
Stron					
MB					
Minut					

WNIOSKI Z ANKIETOWANIA

W ramach prowadzonego procesu badawczego dotyczącego kierowania reagowaniem kryzysowym w państwie zastosowano metodę badawczą – ankietowanie, w której zawarto pytania adresowane do próby reprezentatywnej, którą stanowili pracownicy pionu reagowania kryzysowego działu administracji resortu spraw wewnętrznych i administracji oraz kierownictwa wojewódzkich struktur resortu obrony narodowej. Charakterystykę uczestników ankietowania przedstawia poniższa tabela:

Lp.	Wyszczególnienie	Liczba	Udział w grupie
1.	Pracownicy wojewódzkich Wydziałów Zarządzania Kryzysowego	16	50%
2.	Pracownicy Wojewódzkich Sztabów Wojskowych	16	50%
Ogółem		32	100%

W skład grupy weszło 32. pracowników zajmujących się problematyką kierowania reagowaniem kryzysowym na szczeblu regionalnym. 16-tu z nich zajmowało się reagowaniem kryzysowym w komórkach organizacyjnych urzędów wojewódzkich. Pozostali z badanej próby reprezentatywnej to pracownicy Wojewódzkich Sztabów Wojskowych (WSzW). Trzon badanej grupy stanowili kierownicy instytucji (dyrektorzy, szefowie), na których spoczywa zasadniczy ciężar realizacji zadań wypracowania projektów decyzji dotyczących reagowaniem kryzysowym, przedstawianych do akceptacji wojewodom.

Analiza odpowiedzi na zadane pytania pozwala stwierdzić, że poziom wiedzy dotyczącej reagowania kryzysowego badanej grupy był wysoki – legitymowała się dobrym przygotowaniem merytorycznym.

Wyniki odpowiedzi na poszczególne pytania oraz wypływające z nich wnioski przedstawiają się następująco:

1. Proszę podać, co w Państwa województwie jest źródłem największych trudności?

Lp.	Źródła trudności	Liczba wskazań		
		Wyzwania	Zagrożenia	Problemy
1.	brak	5	5	7
2.	terroryzm	6	-	-
3.	awarie techniczne	5	-	4
4.	powodzie	4	23	9
5.	pożary	4	2	-
6.	przewóz niebezpiecznych ładunków	4	2	-
7.	inne	5	-	12

Źródłem innych wyzwań są: bezrobocie, proliferacja broni masowego rażenia, migracje ludności. Inne problemy to zdaniem ankietowanych głównie: przestępczość zorganizowana, niepokoje społeczne, zanieczyszczenie źródeł wody oraz brak łączności w czasie kryzysu. Mimo podjętej przez autora próby uporządkowania terminologii dotyczącej reagowania kryzysowego, w uzyskanych odpowiedziach uwidoczniło się niejednoznaczne rozumienie pojęć: wyzwanie, zagrożenie, problem.

2. Które z wymienionych sytuacji kryzysowych zdaniem Pani/Pana można zaliczyć do zagrażających Polsce: A – od wewnątrz, B – z zewnątrz, C – dotyczą większości państw i można je traktować jako problemy globalne? Każda z sytuacji kryzysowych może być zaszeregowana do jednej lub kilku kategorii.

Sytuacje kryzysowe		Liczba	Udział w grupie
Zagrożenia wewnętrzne	terroryzm	30	94%
	przestępczość zorganizowana	27	84%
	zagrożenia ekologiczne	26	81%
	katastrofy komunikacyjne, bud. itp.	24	75%
	pożary	23	72%
	powodzie i zatopienia	20	63%
	huragany, burze i silne wiatry	19	59%
	choroby	17	53%
	niepokoje społeczne	16	50%
	sabotaż	16	50%
Zewnętrzne zagrożenia bezpieczeństwa państwa	obszary niestabilności międzynarod.	28	88%
	problemy polityczne	27	84%
	żądania rewizji granic	26	81%
	roszczenia grup etnicznych	25	78%
	przestępczość zorganizowana	24	75%
	przemyt broni i mat. niebezpiecznych	20	63%
	powodzie i zatopienia	18	56%
	epidemie	17	53%
	awarie techniczne	17	53%
	masowe migracje ludności	16	50%
Problemy globalne	terroryzm	32	100%
	proliferacja broni masowego rażenia	30	94%
	handel bronią	29	91%
	globalizacja	25	78%
	konflikt północ-południe	24	75%
	konflikty zbrojne	22	69%
	problemy surowcowe, energet. itp.	22	69%
	problemy demograficzne i żywn.	20	63%
	problemy ekologiczne	18	56%
	ekstremizm religijny	17	53%

Większość badanych do sytuacji kryzysowych, które mogą zagrażać bezpieczeństwu państwa z zewnątrz zaliczyła obszary niestabilności międzynarodowej, które nie były uwzględnione w arkuszu pytań. Dowodzi to głębokich przemyśleń dokonanych przez ankietowanych oraz ich dobrego przygotowania merytorycznego. Wyniki w formie graficznej przedstawiono na str. 44.

3. Proszę podać region lub miasto w innym kraju, z którym współpracuje Państwa województwo/miasto wojewódzkie. Czy czerpiecie Państwo wiedzę z ich doświadczeń w zakresie reagowania kryzysowego? Jeżeli tak, to w jakim zakresie?

Kraje, z których regionami współpracują polskie województwa przedstawia rys. Z.1.1.

Rys. Z.1.1. Współpraca polskich województw
z regionami państw europejskich.

Źródło: Opracowanie własne.

Współpracy z regionami innych krajów nie prowadzą województwa: bydgoskie i łódzkie. W Krakowie, Olsztynie i Warszawie do współpracy nie włącza się przedstawicieli WSzW. Natomiast współpracę międzynarodową poza strukturami wojewódzkimi nawiązały WSzW w Kielcach i Opolu.

Z zagranicznych doświadczeń czerpana była głównie wiedza dotycząca sposobów zwalczania skutków powodzi oraz szkolenia ludności z zakresu obrony cywilnej. Podpisano także porozumienia o wzajemnym informowaniu o zagrożeniach.

4. Co Państwa zdaniem należy zrobić, aby usprawnić system kierowania reagowaniem kryzysowym w Polsce?

Zdaniem dyrektorów wojewódzkich wydziałów zarządzania kryzysowego należy:
- podjąć działania legislacyjne w zakresie ujednolicenia podstaw prawnych funkcjonowania systemu na poszczególnych szczeblach administracji;
- zwiększyć nakłady finansowe oraz precyzyjnie określić zasady finansowania;
- zbudować system teleinformatyczny państwa oraz ujednolicić i wzbogacić oprogramowanie wspomagające podejmowanie decyzji;
- wypracować procedury działania jednolite dla wszystkich sił reagowania kryzysowego;
- przestać mylić ratownictwo z ochroną ludności i bezpieczeństwem państwa;
- powołać przy Prezesie Rady Ministrów Centrum Koordynacji Kryzysowej.

Szefowie WSzW widzą potrzebę:
- stworzenia jednolitego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w państwie;
- dookreślenia kompetencji kierujących reagowaniem kryzysowym;
- określenia precyzyjnych procedur postępowania w zakresie użycia wojska w sytuacjach kryzysowych;
- wydzielenia ochrony cywilnej i oddzielenia jej od Państwowej Straży Pożarnej;
- określenia zakresu współdziałania pomiędzy WSzW, a jednostkami wojskowymi z terenu województwa;
- kształtowania właściwych zachowań społeczeństwa w czasie kryzysu.

5. Kto Pani/Pana zdaniem powinien odpowiadać za kierowanie reagowaniem kryzysowym w państwie?

Lp.	Wyszczególnienie	Liczba	Udział w grupie
1.	Prezydent RP	1	3%
2.	Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego	-	0%
3.	Prezes Rady Ministrów	23	73%
4.	Rada Ministrów	-	0%
5.	minister obrony narodowej	-	0%
6.	minister spraw wewnętrznych i administracji	3	9%
7.	minister infrastruktury	-	0%
8.	minister nowoutworzonego w tym celu resortu bezpieczeństwa wewnętrznego	1	3%
9.	szef obrony cywilnej kraju	3	9%
10.	specjalna komórka lub urząd	1	3%
Ogółem		32	100%

Zdecydowana większość spośród ankietowanych wyraziła przekonanie, że reagowaniem kryzysowym w państwie powinien kierować Prezes Rady Ministrów.

6. Jakie siły i środki, w Pani/Pana województwie, wchodzą w skład wojewódzkiego systemu reagowania kryzysowego?

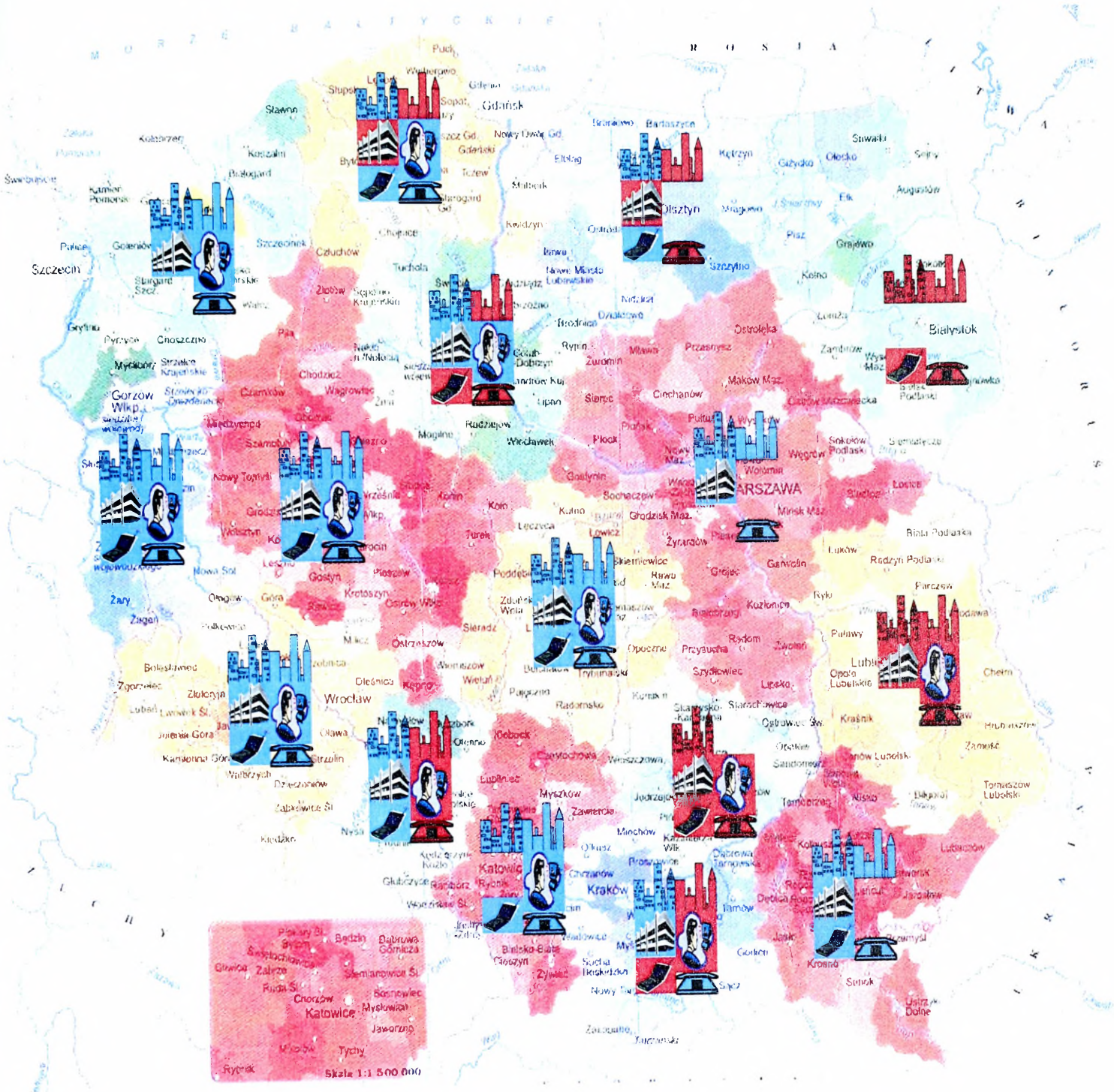
Lp.	Wyszczególnienie	Liczba	Udział w grupie	Kolejność wyboru
1.	Państwowa Straż Pożarna	32	100%	1
2.	Ochotnicza Straż Pożarna	26	81%	4
3.	Policja, w tym grupy antyterrorystyczne	32	100%	1
4.	elementy ratownictwa medycznego	30	94%	2
5.	inspekcja sanitarna	32	100%	1
6.	inspekcja budowlana	30	94%	2
7.	inspekcja weterynaryjna	32	100%	1
8.	inspekcja pracy	5	16%	11
9.	inspekcja ochrony środowiska	20	63%	6
10.	jednostki ratownictwa chemicznego	28	88%	3
11.	jednostki ratownictwa technicznego	6	19%	10
12.	jednostki ratownictwa górskiego	12	38%	8
13.	jednostki ratownictwa wodnego	14	44%	7
14.	miejskie przedsiębiorstwa transportowe	14	44%	7
15.	zakłady energetyczne	22	69%	5
16.	pododdziały Służby Ochrony Kolei	14	44%	7
17.	wydzielone pododdziały sił zbrojnych	32	100%	1
18.	Straż Graniczna	11	34%	9

Maksymalną liczbę wskazań (32) otrzymały: Państwowa Straż Pożarna, Policja, inspekcja sanitarna i weterynaryjna oraz pododdziały sił zbrojnych. Najrzadziej wymieniano: jednostki ratownictwa technicznego (6) i inspekcję pracy (5).

7. Proszę o zaznaczenie właściwych odpowiedzi na pytanie: czy w dyspozycji Wojewody, w Pani/Pana województwie, znajdują się właściwie wyposażone ...?

Lp.	Specyfikacja	Znajdują się		Są właściwie wyposażone	
1.	Wojewódzkie Centrum Reagowania Kryzysowego	100%	-	81%	19%
2.	Stanowisko Kierowania Obroną Województwa	88%	12%	63%	25%
3.	Zapasowe Miejsce Pracy Wojewody	94%	6%	50%	44%
4.	system kierowania siłami reagowania kryzysowego	75%	25%	50%	25%
5.	zintegrowany wojewódzki system łączności na potrzeby ratownictwa	81%	19%	56%	25%
6.	zintegrowany wojewódzki system łączności na potrzeby administracji publicznej	100%	-	62%	38%

Zdaniem respondentów najlepiej wyposażone są wojewódzkie centra reagowania kryzysowego, a najgorzej zapasowe miejsca pracy wojewodów. Jedynie co czwarte województwo posiada sprawnie funkcjonujący system reagowania kryzysowego (rys. Z.1.2).



Rys. Z.1.2. Województwa wymagające nakładów finansowych.

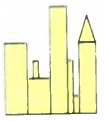
Źródło: Opracowanie własne.

Wojewódzkie Centrum Reagowania Kryzysowego

Stanowisko Kierowania Obroną Województwa

system łączności na potrzeby ratownictwa

jest właściwie wyposażony



Zapasowe Miejsce Pracy Wojewody

system kierowania reagowaniem kryzysowym

system łączności na potrzeby administracji

nie jest właściwie wyposażony

8. Proszę podać tytuły i daty wydania, obowiązujących w Pani/Pana województwie, wydanych przez Wojewodę (Szefa WSzW), dokumentów dotyczących reagowania kryzysowego.

Lp.	Wyszczególnienie	Liczba	Udział w grupie
1.	Zarządzenie w sprawie określenia składu wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego	13	81%
2.	Zarządzenie w sprawie wojewódzkiego planu reagowania kryzysowego	11	69%
3.	Zarządzenie w sprawie organizacji systemu ostrzegania i alarmowania	4	25%
4.	Zarządzenie w sprawie organizacji systemu łączności	3	19%

Analiza powyższych odpowiedzi pozwala stwierdzić, że w większości województw zarządzeniem wojewody określono skład wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego. Podobnie większość wojewodów wydała zarządzenia w sprawie wojewódzkich planów reagowania kryzysowego. Jedynie na niewielkim obszarze kraju zostały unormowane sprawy organizacji systemu łączności na potrzeby reagowania kryzysowego oraz wczesnego ostrzegania i alarmowania.

9. Co, Pani/Pana zdaniem, powinien obejmować model systemu kierowania reagowaniem kryzysowym?

Lp.	Wyszczególnienie	Liczba	Udział w grupie	Kolejność wyboru
1.	podstawy prawne funkcjonowania	28	88%	3
2.	struktura systemu	26	81%	4
3.	procedury funkcjonowania	25	78%	5
4.	powiązania informacyjne między elementami	30	94%	1
5.	relacje z otoczeniem	20	63%	7
6.	zapotrzebowanie elementów systemu na usługi teleinformatyczne	7	22%	8
7.	zasady finansowania	29	91%	2
8.	procedury informowania społeczeństwa	23	72%	6

Ankietowani usystematyzowali zaproponowane odpowiedzi wskazując jako główne determinanty systemu kierowania reagowaniem kryzysowym: określenie powiązań informacyjnych pomiędzy jego elementami oraz unormowanie zasad finansowania. Nie zyskało aprobaty – zgodnie z oczekiwaniem – określenie zapotrzebowania elementów systemu na usługi teleinformatyczne w poszczególnych relacjach.

10. Proszę zaznaczyć właściwą (-e), zdaniem Pani/Pana, odpowiedź (-i).

Żadna z zaproponowanych odpowiedzi nie zyskała aprobaty większości ankietowanych.

Lp.	Wyszczególnienie	Liczba	Udział w grupie
1.	w Polsce należy zbudować hierarchiczny system kierowania reagowaniem kryzysowym, adekwatny do struktury administracji państwowej (kraj, województwo, powiat, gmina, miasto-wieś)	4	13%
2.	w Polsce należy zbudować trzyszczeblowy system kierowania reagowaniem kryzysowym (szczeble: centralny, regionalny, lokalny)	10	31%
3.	każdy szczebel systemu kierowania reagowaniem kryzysowym powinien mieć autonomię w tworzeniu własnych struktur	1	3%
4.	każdy szczebel systemu powinien odpowiadać za przygotowanie szczebli podległych do kierowania reagowaniem kryzysowym	5	16%
5.	każdy organ administracji publicznej powinien odpowiadać za przygotowanie sił i środków reagowania kryzysowego funkcjonujących na jego terenie	12	37%
Ogółem		32	100%

Połączenie odpowiedzi 2 i 5 (łącznie ponad 70% wskazań) daje obraz preferencji badanej grupy: w Polsce należy zbudować trójszczeblowy system kierowania reagowaniem kryzysowym (szczeble: centralny, regionalny, lokalny), przy czym każdy organ administracji publicznej powinien odpowiadać za przygotowanie sił i środków reagowania kryzysowego funkcjonujących na jego obszarze odpowiedzialności.

11. Czy Pani/Pana zdaniem organ kierowania reagowaniem kryzysowym powinien posiadać wymienione niżej komórki?

Lp.	Wyszczególnienie	Liczba	Udział w grupie	Kolejność wyboru
1.	Pozyskiwania informacji z otoczenia	30	94%	3
2.	Przetwarzania informacji	31	97%	2
3.	Udzielania informacji otoczeniu	28	88%	5
4.	Ochrony (bezpieczeństwa) informacji	22	69%	11
5.	Transmisji informacji (łączności)	29	91%	4
6.	Informowania kierownictwa	20	63%	13
7.	Planistyczna	32	100%	1
8.	Prognostyczna	26	81%	7
9.	Symulacyjna	21	66%	12
10.	Przygotowania projektów decyzji	25	78%	8
11.	Ewidencyjna	23	72%	10
12.	Sprawozdawcza	8	25%	14
13.	Doradcza	24	75%	9
14.	Logistyczna	27	84%	6
15.	Inne (jakie?)	-	0%	-

Ankietowani usystematyzowali zaproponowane odpowiedzi wskazując, że najważniejsze ich zdaniem są komórki: planistyczna i przetwarzania informacji (operacyjna), zaś najmniej potrzebna komórka (sekcja) zajmująca się sprawozdawczością.

12. Na podstawie dotychczasowych doświadczeń proszę oszacować maksymalne, dzienne potrzeby w zakresie wymiany informacji w czasie kryzysu (A), w ramach rutynowej, codziennej pracy (B), w dni wolne, niedziele i święta (C).

Lp.	Relacja	W czasie kryzysu			W dni robocze			W dni wolne		
		wartość	wartość średnia	odchyl. stand.	wartość	wartość średnia	odchyl. stand.	wartość	wartość średnia	odchyl. stand.
1.	wojewoda - premier	2-10 str. 0,05-1,4M 4-15 min.	7,32 str. 0,95M 11,27 min.	2,17 0,29 3,94	-	-	-	-	-	-
2.	wojewoda - mswia	10-50 str. 0,1-1,5M 8-30 min.	27,15 str. 1,12M 18,41 min.	13,08 0,22 9,24	0-10 str. 0,0-0,5M 0-20 min.	4,98 str. 0,23M 7,27 min.	4,35 0,07 2,93	0-5 str. 0,0-0,25M 0-10 min.	1,56 str. 0,11M 3,43 min.	1,21 0,04 1,49
3.	wojewoda - mon	0-10 str. 0,0-0,05M 0-4 min.	4,18 str. 0,02M 1,17 min.	4,02 0,01 9,24	-	-	-	-	-	-
4.	wojewoda - sąs.woj.	5-25 str. 0,1-1,0M 8-20 min.	18,12 str. 0,53M 14,11 min.	10,43 0,31 4,91	0-7 str. 0,0-0,4M 0-7 min.	3,24 str. 0,22M 2,96 min.	1,63 0,11 1,14	0-5 str. 0,0-0,2M 0-3 min.	2,12 str. 0,11M 1,26 min.	0,81 82,16 0,47
5.	wojewoda -inst.podl.	30-300 str. 0,5-50,0M 40-320min	220,81 str. 38,75M 263,25min	63,29 9,17 49,73	10-120 str. 0,05-10 M 4-30 min.	83,72 str. 7,21M 17,24 min.	35,27 2,42 6,57	5-20 str. 0,02-1,0M 2-20min.	13,12 str. 0,68M 11,98 min.	3,28 0,12 4,02

W związku ze średnią dobową wymianą w czasie kryzysu pomiędzy wojewodą, a instytucjami podległymi 220,81 stron dokumentów niezbędna jest pilna budowa sieci transmisji danych na potrzeby reagowania kryzysowego. Należy także zbudować bezpieczny system wymiany informacji fonicznych oparty na stacjonarnym systemie łączności utajnionej, zapewniający możliwość dołączenia abonentów mobilnych.

Odnosząc się kompleksowo do wniosków wypływających z odpowiedzi na poszczególne pytania ankiety stwierdza się, że niezbędna jest pilna budowa zintegrowanego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w państwie. W tym celu należy uchwalić niezbędne regulacje prawne, dokonać koniecznych zmian organizacyjnych oraz ponieść nakłady na budowę i modernizację centrów reagowania kryzysowego szczebla centralnego i regionalnego.

Załącznik nr 2

ANALIZA UMÓW DWUSTRONNYCH Z SĄSIADAMI RP W SPRAWIE WSPÓŁPRACY W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH

Lp	Państwo	Tytuł umowy	Data podpisania	Stan
1	Republika Federalna Niemiec	Umowa pomiędzy RP a RFN o wzajemnej pomocy podczas katastrof i klęsk żywiołowych lub innych poważnych wypadków	10.04.1997	Weszła w życie 1.03.1999
2	Republika Czech	Umowa pomiędzy RP a RCz o współpracy i wzajemnej pomocy w przypadku katastrof, klęsk żywiołowych i innych nadzwyczajnych wydarzeń	8.06.2000	Weszła w życie 16.08.2003
3	Republika Słowacji	Umowa pomiędzy Rządem RP a Rządem RS o współpracy i wzajemnej pomocy podczas katastrof, klęsk żywiołowych i innych poważnych wypadków	24.01.2000	Weszła w życie 14.11.2002
4	Ukraina	Umowa pomiędzy Rządem RP a Gabinetem Ministrów Ukrainy o współpracy i wzajemnej pomocy w dziedzinie zapobiegania katastrofom, klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym wydarzeniom oraz usuwaniu ich następstw	19.07.2002	Weszła w życie 21.01.2004
5	Białoruś		Umowa jest w trakcie negocjowania	
6	Republika Litwy	Umowa pomiędzy Rządem RP a Rządem RL o współpracy i wzajemnej pomocy podczas katastrof, klęsk żywiołowych i innych poważnych wypadków	4.04.2000	Weszła w życie 1.08.2003
7	Federacja Rosyjska	Umowa między Rządem RP i Rządem FR o współpracy w dziedzinie zapobiegania awariom przemysłowym, klęskom żywiołowym i likwidacji ich skutków	25.08.1993	Weszła w życie 22.05.2002
8	Republika Węgier	Umowa pomiędzy RP a RW o współpracy i wzajemnej pomocy w dziedzinie zapobiegania katastrofom, klęskom żywiołowym i innym poważnym wypadkom oraz usuwania ich następstw	6.04.2000	Weszła w życie 18.09.2003

Polska od początku lat 90-tych podjęła negocjacje z krajami ościennymi zmierzające do zawarcia odpowiednich umów międzynarodowych, które określiłyby zasady udzielania wzajemnej pomocy. Ostateczny kształt umów zależał każdorazowo od wyników negocjacji z konkretnym partnerem, jednak ich zakres przedmiotowy oraz struktura są podobne.

W chwili obecnej z większością sąsiadujących krajów RP ma już podpisane umowy dwustronne, które również weszły w życie. Jako pierwszą podpisano w Warszawie w dniu 25.08.1993 r. umowę z Federacją Rosyjską, zaś jedynym krajem, którym dotychczas nie podpisano umowy jest Białoruś.

Umowy regulują podstawowe zasady udzielania pomocy podczas katastrof, klęsk żywiołowych i innych nadzwyczajnych wydarzeń, zagrażających życiu i zdrowiu ludzi, mieniu lub środowisku naturalnemu, i które nie mogą być szybko i w pełni opanowane własnymi środkami jednego państwa. Pomoc może być udzielana na wniosek odpowiedniego organu danego państwa, którym najczęściej jest Minister Spraw Wewnętrznych. Przewidziano następujące formy pomocy:

- udzielanie i wymiana informacji;
- pomoc rzeczową;
- wysyłanie indywidualnych specjalistów;
- wysyłanie grup ratowników.

Umowy przewidują uproszczenie czynności związanych z:

- przekraczaniem granicy przez grupy ratownicze państwa udzielającego pomocy;
- pobytem grup ratowniczych na terytorium państwa, któremu pomoc jest udzielana;
- przywozem wyposażenia i pomocy rzeczowej;
- przejazdem tranzytowym w celu udania się z pomocą do kraju trzeciego.

W umowach zapewniono kierowanie akcjami ratowniczymi przez miejscowe władze przy zachowaniu autonomii wspierających grup ratowniczych. Służy temu możliwość wydawania przez władze lokalne poleceń wyłącznie kierownikom grup ratowniczych z innego kraju. Określony został czas działania grup na terytorium kraju wspieranego – do wykonania powierzonego zadania lub odwołania przez odpowiednie organy jednej ze stron umowy.

Strona wspierana została w umowach zwolniona z opłat za materiały i wyposażenie grup ratowniczych zużyte lub zniszczone podczas akcji. Powinna natomiast zapewnić im:

- zakwaterowania;
- wyżywienia;
- pomocy logistycznej;
- zaopatrzenia w materiały eksploatacyjne.

W omawianych umowach państwo przyjmujące zrzeka się prawa dochodzenia odszkodowań za szkody w mieniu wyrządzone przez członków grup ratowniczych przy wykonywaniu zadań, zaś państwo wysyłające za rozstrój zdrowia, uszkodzenia ciała, czy śmierć członka grupy ratowniczej, jeśli nastąpiły one w związku z wykonywanym zadaniem.

Za szkody w mieniu osób trzecich spowodowane przez ratowników odpowiada państwo przyjmujące, z wyjątkiem sytuacji, gdy udowodniona zostanie wina sprawcy lub braku ich związku z działaniami ratowniczymi.

Wszystkie umowy bilateralne długo oczekiwały na wejście w życie od momentu podpisania, by dopełnione zostały polskie procedury wewnętrzne związane z ich przyjęciem. Ich szybkiemu wejściu w życie przeszkodziły spory interpretacyjne między poszczególnymi ministerstwami, związane z wejściem w życie (w dniu 17.06.2000 r.) ustawy o umowach międzynarodowych.

Trwają negocjacje zmierzające do zawarcia analogicznej umowy z Białorusią. Jej podpisanie umożliwi zamknięcie działań ukierunkowanych na uzyskanie spójnego, z punktu widzenia RP, systemu współpracy międzynarodowej poprzez polskie granice w zakresie wzajemnej pomocy w dziedzinie zapobiegania katastrofom, klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym wydarzeniom oraz usuwania ich następstw.

Po stworzenia ram prawnych współpracy, rozpoczął się kolejny – etap wypełniania ich postanowień, zwłaszcza w zakresie współpracy dotyczącej przygotowań do wspólnych działań, organizacji szkoleń i kursów specjalistycznych, prewencji, wymiany doświadczeń i danych. Pierwsze doświadczenia są wielce obiecujące.

Załącznik nr 3

ARKUSZ OBSERWACJI ĆWICZENIA

pk. .....

1. Charakterystyka badanego ćwiczenia:
   a) temat:

   b) termin przeprowadzenia:

   c) uczestnicy:

2. Wyniki obserwacji:

Fakty do ustalenia	Ustalenia
a) struktura organizacyjna podsystemu kierowania reagowaniem kryzysowym w NATO i krajach członkowskich, Unii Europejskiej i w Polsce; b) zapotrzebowanie na usługi telekomunikacyjne w relacjach krajowych oraz między MON, a przedstawicielami RP przy NATO i UZE.	

3. Warunki obserwacji (sytuacja badawcza):

   .....

   .....

4. Uwagi dodatkowe:

   .....

   .....

SYNTEZA Z PRZEPROWADZONYCH BADAŃ PODCZAS OBSERWACJI ĆWICZEŃ

Celem badań w ramach prowadzonego w latach 1998-2004 procesu badawczego podczas ćwiczeń dotyczących problematyki reagowania kryzysowego było zbadanie uwarunkowań funkcjonowania systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w państwie.

Szczególną uwagę skierowano na następujące problemy badawcze:

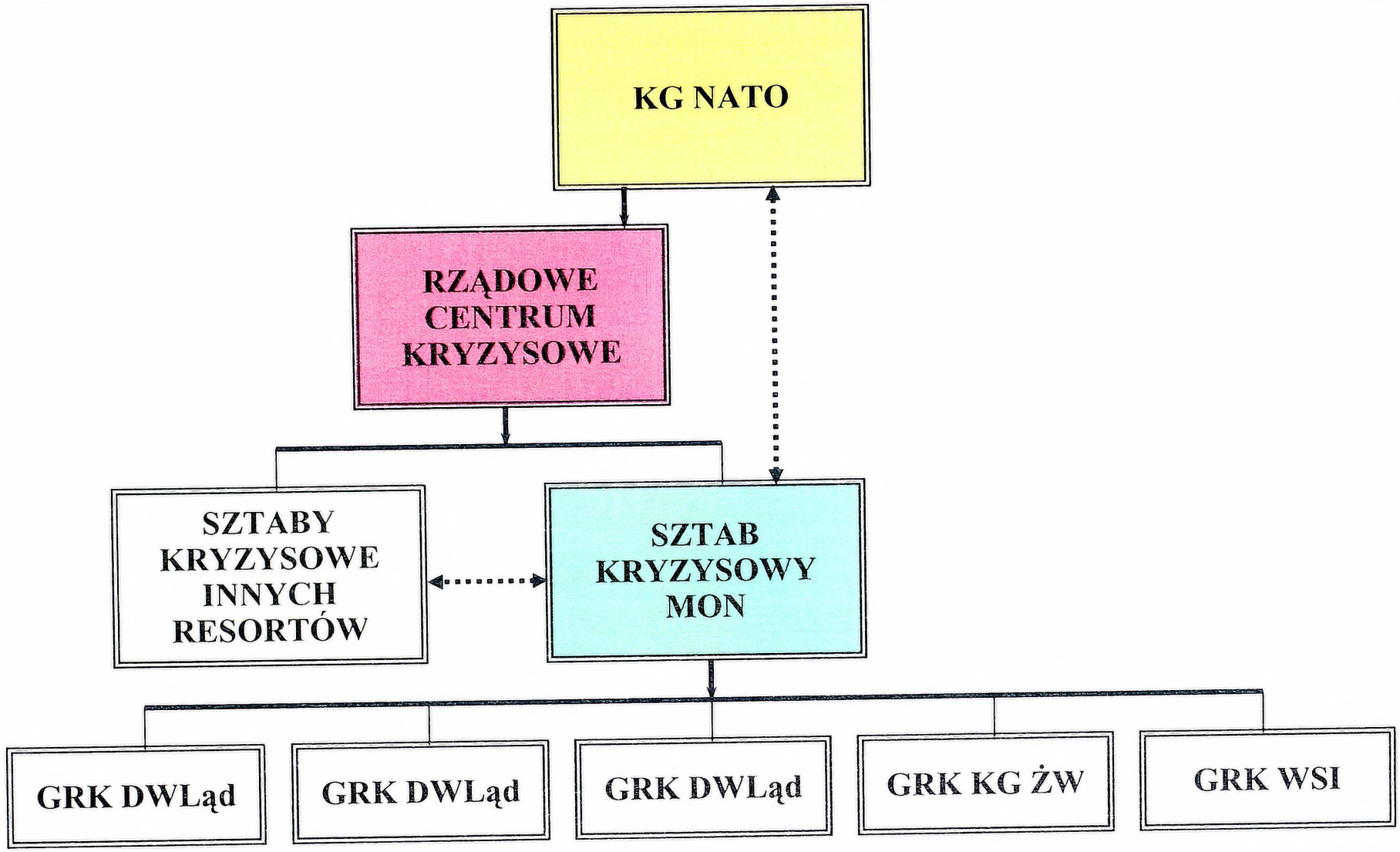
1. W jakim stopniu przyjęte rozwiązania funkcjonalno-strukturalne w Polsce umożliwiają sprawną współpracę w zakresie kierowania reagowaniem kryzysowym z wybranymi organizacjami międzynarodowymi (NATO, Unia Europejska) i ich krajami członkowskimi?
2. W jakim stopniu funkcjonujący system łączności i informatyki zaspokaja potrzeby na usługi telekomunikacyjne w relacjach krajowych oraz między MON, a przedstawicielami Rzeczypospolitej Polskiej przy NATO i UZE?

Podczas badań stosowano metody badawcze teoretyczne i empiryczne. Z metod teoretycznych wykorzystywano: analizę i syntezę, porównanie oraz wnioskowanie podczas prac nad dokumentami. Spośród metod empirycznych stosowano badania opinii i sądów ekspertów oraz obserwację bezpośrednią. Wpływ na dobór metod badawczych wywarł brak modelu funkcjonalnego, w stosunku do którego można byłoby się odnosić jako do swoistego kanonu.

Badaniami w trakcie ćwiczeń objęto próbę reprezentatywną, którą stanowili pracownicy administracji publicznej szczebla centralnego, w tym w szczególności Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM), resortów: spraw wewnętrznych i administracji, obrony narodowej, spraw zagranicznych oraz przedstawiciele RP przy NATO i UZE (PRP). Charakterystykę uczestników badań podczas obserwacji ćwiczeń reagowania kryzysowego przedstawia poniższa tabela:

Lp.	Wyszczególnienie	Liczba / Udział w grupie											
		KPRM		MSWiA		MON		MSZ		PRP		Razem	
1.	CMX 1998	2	15%	2	15%	6	47%	2	15%	1	8%	13	100%
2.	CRISEX 1998	2	10%	2	10%	2	10%	2	10%	2	10%	10	100%
3.	HEXAGRANT 1999	3	17%	8	44%	3	17%	3	17%	1	5%	18	100%
4.	CMX/CRISEX 2000	2	18%	3	28%	2	18%	2	18%	2	18%	11	100%
5.	CMX 2001	2	18%	2	18%	2	18%	3	28%	2	18%	11	100%
6.	CMX 2002	3	15%	3	15%	10	50%	2	10%	2	10%	20	100%
7.	SR 2002	5	17%	3	10%	15	52%	4	14%	2	7%	29	100%
8.	CMX/CME 2003	2	12%	5	31%	4	25%	2	12%	3	20%	16	100%
9.	MAZURY 2003	2	12%	4	23%	6	35%	2	12%	3	18%	17	100%
10.	CMX 2004	5	22%	5	22%	8	34%	2	9%	3	13%	23	100%
Ogółem		28	17%	37	22%	58	35%	24	14%	21	12%	168	100%

Na podstawie analizy otrzymanego od ekspertów oraz zebranego podczas osobistych obserwacji materiału badawczego dokonano syntezy wyników prowadzonych badań. Wypływające z nich wnioski przedstawiono w rozdziale 4.3.5. Przykładową strukturę systemu kierowania reagowaniem kryzysowym, funkcjonującą podczas ćwiczeń „CMX 2004" przedstawiono na rys. Z.3.1, zaś przykładowy system łączności na potrzeby reagowania kryzysowego – zorganizowany na potrzeby tychże ćwiczeń – na rys. Z.3.2.



Rys. Z.3.1. Struktura systemu kierowania reagowaniem kryzysowym podczas ćwiczeń „CMX 2004".
Źródło: Opracowanie własne.

	SZCZEBEL STRATEGICZNY			
	NATO		RCK	
TRANSMISJA DANYCH	NOAN	INTERNET	NOAN	INTERNET
ŁĄCZNOŚĆ TELEFONICZNA	TCE-500	IVSN	CYGNUS	TP S.A.
ŁĄCZNOŚĆ TELEFAKSOWA	ILEX	Komerc.	BERYL	Komerc.

	SZCZEBEL OPERACYJNY				
	DWLąd	DWLOP	DMW	ŻW	WSI
TRANSMISJA DANYCH					
ŁĄCZNOŚĆ TELEFONICZNA					
ŁĄCZNOŚĆ TELEFAKSOWA					
PRZESYŁKI POCZTOWE					
ŁĄCZNOŚĆ RADIOWA KF					

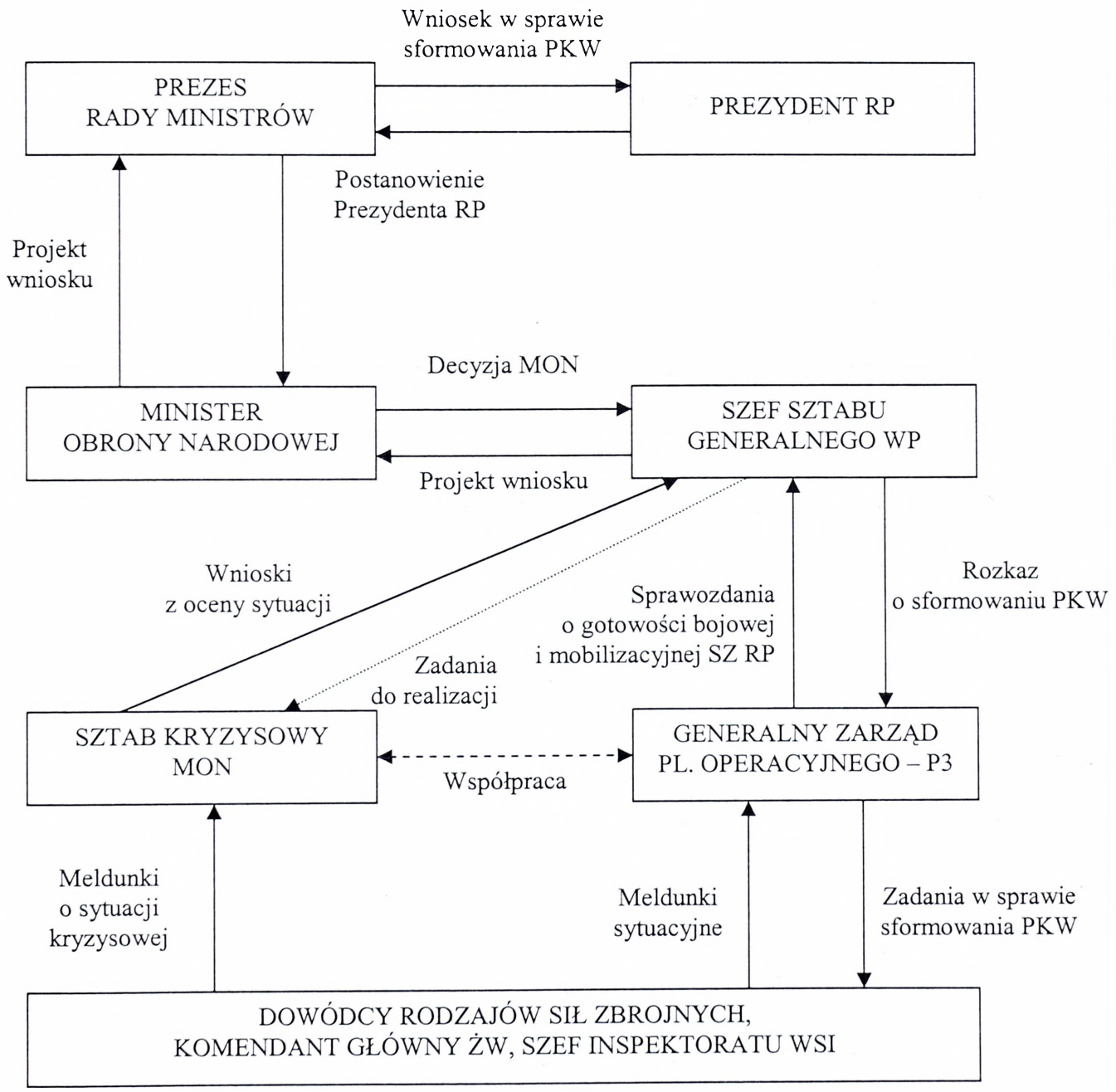
LEGENDA: PODSYSTEM UTAJNIONY PODSYSTEM JAWNY

Rys. Z.3.2. System łączności na potrzeby reagowania kryzysowego podczas ćwiczeń „CMX 2004".
Źródło: Opracowanie własne.

Załącznik nr 4

PROCEDURA URUCHAMIANIA SIŁ REAGOWANIA NA PRZYKŁADZIE POLSKIEGO KONTYNGENTU WOJSKOWEGO WYZNACZONEGO DO UDZIAŁU W MISJI POKOJOWEJ POZA TERYTORIUM RP

Wnioski z badań procedury uruchamiania Polskiego Kontyngentu Wojskowego przedstawiono na rys. Z.6.1, zaś z badań czasu trwania poszczególnych etapów jego przygotowań do misji pokojowej poza terytorium RP w tabeli Z.6.1.



Rys. Z.4.1. Procedura uruchomienia sił reagowania.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Planowanie przemieszczenia PKW do obszaru operacji reagowania kryzysowego, zajęcia grupowe z obsadą Sztabu Kryzysowego MON, 21-23.05.2003 r.

L.p.	Nazwa przedsięwzięcia	Wykonawca	Czas realizacji
			1. miesiąc / 2. miesiąc / 3. miesiąc / 4. miesiąc / 5. miesiąc / 6. miesiąc
1.	Zaproszenie do udziału w misji	Org. międzynar.	
2.	Konsultacje możliwości wydzielenia PKW	MON-DRSZ	
3.	Podjęcie decyzji o wydzieleniu PKW	Rada Ministrów	
4.	Postanowienie Prezydenta o użyciu PKW	Prezydent RP	
5.	Rekonesans rejonu misji	SG WP	
6.	Wydanie decyzji MON	Minister ON	
7.	Wydanie rozkazu Szefa SG WP	Szef SG WP	
8.	Wydanie rozkazu Dowódcy RSZ	Dowódca RSZ	
9.	Opracowanie i wydanie etatu PKW	SG WP	
10.	Opracowanie tabel należności do etatu	SG WP	
11.	Typowanie kandydatów do PKW	RSZ	
12.	Przygotowanie planu przegrupowania	SG WP	
13.	Badania lekarskie kandydatów do PKW	RSZ	
14.	Formowanie PKW	Sztab RSZ	
15.	Opracowanie projektu obsady etatowej	Dowódca RSZ	
16.	Zatwierdzenie obsady etatowej PKW	Szef SG WP	
17.	Przygotowanie decyzji kadrowych	D. Kadr MON	
18.	Przygotowanie dok. do przerzutu PKW	Sztab RSZ	
19.	Zgrupowanie i szkolenie PKW	Dowódca RSZ	
20.	Przegrupowanie PKW do rejonu misji	MON	
21.	Osiągnięcie GB w rejonie misji	PKW	

Tabela Z.4.1. Proces przygotowywania Polskiego Kontyngentu Wojskowego do udziału w misji pokojowej poza terytorium RP.

Źródło: Opracowanie własne.

Załącznik nr 5

PROJEKT USTAWY O ZMIANIE USTAWY O RADZIE MINISTRÓW WRAZ Z UZASADNIENIEM I OCENĄ SKUTKÓW REGULACJI

Projekt ustawy
z dnia ..... 2005 r.
o zmianie ustawy o Radzie Ministrów

Art. 1. W ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. Z 1999 r., Nr 82, poz. 929, z 2000 r., Nr 120, poz. 1268, z 2001 r., Nr 102, poz. 1116 oraz Nr 154, poz. 1799 i 1800) po art. 14o. dodaje się art. 14p.-14w. w brzmieniu:

„Art. 14p. 1. Przy Prezesie Rady Ministrów działa Krajowy Sztab Kryzysowy, zwany dalej KSK, jako państwowa jednostka organizacyjna podległa Prezesowi Rady Ministrów.

2. Siedzibą KSK jest Krajowe Centrum Kryzysowe, zwane dalej KCK.

Art. 14.r. KSK prowadzi prace służące Prezesowi Rady Ministrów, w tym związane z pracami Rady Ministrów, w zakresie analiz zjawisk kryzysowych, koordynacji użycia oraz kierowania działaniami sił i środków w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych.

Art. 14s. KSK współdziała i koordynuje prace Zespołu ds. Kryzysowych Rady Ministrów i resortowych podsystemów kierowania reagowaniem kryzysowym z innymi organami szczebla rządowego i podsystemami kierowania reagowaniem kryzysowym szczebla wojewódzkiego oraz współpracuje ze strukturami kryzysowymi organizacji międzynarodowych.

Art. 14t. Do zadań KSK należy w szczególności:

1) koordynowanie działań organów administracji rządowej w zakresie zapobiegania zagrożeniom bezpieczeństwa państwa, w tym aktom terroru,

reagowania w razie ich wystąpienia oraz likwidacji ich skutków zarówno w wymiarze krajowym, jak i międzynarodowym;

2) zorganizowanie i utrzymanie systemu łączności kierowania reagowaniem kryzysowym na potrzeby krajowe i współpracy międzynarodowej;
3) przygotowywanie projektów decyzji rządowych w zakresie wdrażania przedsięwzięć pogotowia kryzysowego, a następnie ich uruchamianie, koordynowanie i monitorowanie ich realizacji;
4) przygotowywanie propozycji decyzji w zakresie użycia sił na terenie kraju i poza jego granicami oraz podwyższania (obniżania) stanu gotowości kryzysowej i obronnej państwa, w tym w zakresie wprowadzania częściowej lub powszechnej mobilizacji;
5) nadzorowanie szacowania kosztów użycia sił, a także strat i szkód powstałych wskutek sytuacji kryzysowej oraz kosztów prowadzonych działań reagowania kryzysowego i likwidowania skutków sytuacji kryzysowej;
6) utrzymywanie współpracy z organami opiniodawczo-doradczymi Prezesa Rady Ministrów, właściwymi w zakresie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa, oraz przedstawianie Prezesowi Rady Ministrów wniosków o zwołanie posiedzenia Rady Ministrów celem rozpatrzenia spraw związanych z zaistniałą lub przewidywaną sytuacją kryzysową;
7) udział w przedsięwzięciach międzynarodowych, w tym sojuszniczych, związanych z problematyką reagowania kryzysowego oraz koordynowanie na szczeblu krajowym udziału w ćwiczeniach i innych przedsięwzięciach szkoleniowych;
8) organizowanie kontroli przedsięwzięć z zakresu reagowania kryzysowego na szczeblu rządowym, resortowym i wojewódzkim;
9) inicjowanie i opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących problematyki reagowania kryzysowego.

Art. 14u. 1. KSK kieruje dyrektor przy pomocy zastępcy dyrektora i podległego Departamentu Reagowania Kryzysowego, zwanego dalej DRK.

2. Dyrektora DRK powołuje i odwołuje oraz powierza mu kierowanie KSK Prezes Rady Ministrów.

Art. 14w. 1. Prezes Rady Ministrów, w drodze zarządzenia, nadaje KSK statut, który określa jego organizację wewnętrzną, szczegółowy zakres zadań i tryb pracy.

2. Prezes Rady Ministrów na wniosek dyrektora DRK, w drodze zarządzenia, określa organizację wewnętrzną DRK, jego szczegółowy zakres zadań i tryb pracy.

3. Obsługę finansową i materiałową KSK i DRK zapewnia Kancelaria Prezesa Rady Ministrów."

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Uzasadnienie
projektu ustawy o zmianie ustawy o Radzie Ministrów

Obowiązujące w chwili obecnej rozwiązania ustawowe nie w pełni jednoznacznie precyzują zadania i ustalają organy państwowe odpowiedzialne za stan kierowania reagowaniem kryzysowym.

Jako członek Sojuszu Północnoatlantyckiego zobowiązani jesteśmy do tworzenia systemu reagowania kryzysowego i systemu obronności kompatybilnych z rozwiązaniami i procedurami stosowanymi przez innych członków NATO.

Różnego rodzaju wyzwania i zagrożenia czasu pokoju mogą doprowadzić do kryzysu, a nawet wojny. Dlatego też należy zastosować uniwersalne rozwiązania systemowe, na bazie sprawdzonych rozwiązań sojuszniczych, które pozwolą na sprawne kierowanie na wszystkich szczeblach struktur państwowych w razie zaistnienia sytuacji kryzysowej oraz umożliwią płynne przejście do kierowania obroną państwa w czasie wojny.

Uważa się, że powyższa problematyka powinna być rozpatrywana i uregulowana kompleksowo. Oprócz ustaw o stanach nadzwyczajnych, za celowe uznaje się uregulowanie ustawowe problematyki reagowania kryzysowego. Ustawa o zmianie ustawy o Radzie Ministrów jest swoistym uzupełnieniem modelu systemu reagowania kryzysowego i obronności państwa.

Docelowe rozwiązania systemowe powinny zapewnić zorganizowanie zintegrowanego systemu kierowania bezpieczeństwem państwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny. Rozwiązania te powinny opierać się na następujących założeniach:

1. reagowanie kryzysowe należy traktować szeroko – jako reagowanie na problemy globalne, zewnętrzne zagrożenia bezpieczeństwa państwa i zagrożenia wewnętrzne.
2. konieczne jest zapewnienie ciągłości kierowania reagowaniem kryzysowym, przygotowaniami obronnymi i obroną państwa w czasie wojny. Stąd też system kierowania reagowaniem kryzysowym powinien być podstawą do rozwinięcia wojennego systemu kierowania państwem.

3. reagowanie kryzysowe w ramach szeroko rozumianego bezpieczeństwa narodowego, mając ponad resortowy charakter, wymaga jednolitej, zintegrowanej struktury kierowania na szczeblu krajowym.
4. w projektowaniu systemu kierowania reagowaniem kryzysowym państwa należy przede wszystkim uwzględnić zapisy Konstytucji RP oraz ustaw o stanach nadzwyczajnych.
5. w dziedzinie kierowania bezpieczeństwem narodowym konieczne jest ustanowienie jednego ośrodka planistyczno-koordynacyjnego Prezesa Rady Ministrów.
6. w pracach nad zintegrowanym systemem kierowania bezpieczeństwem narodowym niezbędne jest uwzględnienie zasad i procedur dotyczących reagowania kryzysowego państwa, zdolnego zapewnić reagowanie na wszelkiego rodzaju sytuacje kryzysowe.

Projektowana ustawa skutkuje powstaniem jednego stałego ośrodka planistyczno-koordynacyjnego o nazwie Krajowy Sztab Kryzysowy (KSK). Strukturę KSK należy utworzyć na bazie nowo powołanego Departamentu Reagowania Kryzysowego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Siedzibą KSK powinno być Krajowe Centrum Kryzysowe (KCK), wybudowane z części pomieszczeń Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

KSK pełnić będzie funkcje organu Prezesa Rady Ministrów w zakresie działań antykryzysowych oraz organu koordynacyjno-wykonawczego Zespołu ds. Kryzysowych Rady Ministrów, Wspólnoty Informacyjnej Rządu oraz Międzyresortowego Centrum ds. Zwalczania Przestępczości Zorganizowanej i Międzynarodowego Terroryzmu.

Projektowany KSK, wraz z KCK, będzie centralnym elementem zintegrowanego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym na szczeblu rządowym oraz będzie bazą do rozwinięcia Stanowiska Kierowania Obroną Państwa. Niższymi strukturami – współpracującymi z KSK – będą:

- resortowe struktury kierowania reagowaniem kryzysowym – podległe ministrom (równorzędnym),
- wojewódzkie sztaby kryzysowe – podległe wojewodom.

Przedłożone w projekcie ustawy propozycje rozwiązań, w wypadku jej uchwalenia, przyczynią się do:

- optymalizacji merytorycznego wsparcia prac Prezesa Rady Ministrów w sytuacjach kryzysowych,
- właściwej organizacji współpracy i współdziałania w międzynarodowych, w tym sojuszniczych, przedsięwzięciach reagowania kryzysowego,
- koordynacji zadań poszczególnych organów administracji rządowej w zakresie reagowania kryzysowego,
- przygotowania koncepcji, a następnie zorganizowania sprawnego systemu łączności na potrzeby kierowania reagowaniem kryzysowym,
- ograniczenie wydatków na przedsięwzięcia realizowane przez poszczególne resorty oraz urzędy i instytucje centralne w zakresie kontaktów międzynarodowych, w tym sojuszniczych.

Ocena skutków regulacji

Z analizy wniosków z ćwiczeń i operacji kryzysowych z udziałem struktur państwa wynika, że proponowane rozwiązanie jest optymalne w zakresie kierowania reagowaniem kryzysowym w tworzonym systemie bezpieczeństwa państwa na czas pokoju, kryzysu (w tym sytuacji nadzwyczajnych) i wojny. Regulacje i zapisy zawarte w omawianym dokumencie umożliwią sprawne działanie Krajowego Sztabu Kryzysowego. KSK zapewni koordynację działań poszczególnych resortów w różnego rodzaju sytuacjach kryzysowych mogących mieć miejsce na obszarze państwa. Umożliwi również budowę jednolitego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym oraz pełne i racjonalne wykorzystanie sił i środków państwa w celu eliminacji potencjalnych zagrożeń.

Przyjęcie proponowanych rozwiązań organizacyjnych w zakresie powołania KSK i budowy KCK skutkowało będzie wzrostem obciążeń budżetu państwa:

- jednorazowym nakładem na budowę KCK w wysokości 4.448.000 zł;
- corocznymi wydatkami na funkcjonowanie KSK w wysokości 5.250.000 zł.

Projektowana regulacja nie wywiera wpływu na rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i rozwój regionalny, ma natomiast bezpośredni wpływ na sferę bezpieczeństwa państwa.

Ustawa nie jest sprzeczna z prawem Unii Europejskiej.

Załącznik nr 6

PROJEKT ROZPORZĄDZENIA RADY MINISTRÓW ZMIENIAJĄCEGO ROZPORZĄDZENIE W SPRAWIE SPOSOBU TWORZENIA GMINNEGO ZESPOŁU REAGOWANIA, POWIATOWEGO I WOJEWÓDZKIEGO ZESPOŁU REAGOWANIA KRYZYSOWEGO ORAZ RZĄDOWEGO ZESPOŁU KOORDYNACJI KRYZYSOWEJ I ICH FUNKCJONOWANIA WRAZ Z UZASADNIENIEM I OCENĄ SKUTKÓW REGULACJI

ROZPORZĄDZENIE RADY MINISTRÓW

z dnia ..... 2005 r.

zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania

Na podstawie art. 12 ust. 5 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558 i Nr 74, poz. 676) zarządza się, co następuje:

§ 1. 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 (Dz. U. z 2002 r., Nr 215, poz. 1818 oraz Dz. U. z 2003 r., Nr 20, poz. 2038) wprowadza się następujące zmiany:
ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. Z 1999 r., Nr 82, poz. 929, z 2000 r., Nr 120, poz. 1268, z 2001 r., Nr 102, poz. 1116 oraz Nr 154, poz. 1799 i 1800) po art. 14o. dodaje się art. 14p.-14w. w brzmieniu:

1) tytuł otrzymuje brzmienie:

„Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego i ich funkcjonowania.";

2) w § 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) sposób tworzenia powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego;";

3) § 2 otrzymuje brzmienie:

„§ 2. Ilekroć w rozporządzeniu jest mowa o „powiecie" – rozumie się przez to również miasto na prawach powiatu.";

4) § 3 skreśla się;

5) w § 4 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Grupy robocze, o których mowa w ust. 2, w fazie reagowania kryzysowego funkcjonują w powiatowym centrum kierowania reagowaniem kryzysowym, będącym komórką organizacyjną starostwa powiatowego.";

6) w § 4 ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Na podstawie porozumienia między właściwym starostą, a prezydentem miasta na prawach powiatu, centrum kierowania reagowaniem kryzysowym, o którym mowa w ust. 3, może być ulokowane na terenie starostwa powiatowego lub urzędu miasta na prawach powiatu i obejmować zasięgiem działania obszar obu sąsiadujących jednostek samorządu terytorialnego.";

7) w § 4 ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6. Szefa powiatowego zespołu i jego zastępcę wyznacza starosta lub prezydent miasta na prawach powiatu spośród osób zatrudnionych w starostwie powiatowym lub w urzędzie miasta na prawach powiatu.";

8) w § 5 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Wojewódzki zespół reagowania kryzysowego, zwany dalej „wojewódzkim zespołem", składa się z szefa, dwóch zastępców oraz grup roboczych o charakterze stałym i funkcjonuje w wojewódzkim centrum kierowania reagowaniem kryzysowym, będącym komórką organizacyjną urzędu wojewódzkiego.";

9) w § 5 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Grupami roboczymi wojewódzkiego zespołu są:

2) grupa bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego;

3) grupa planowania cywilnego;

4) grupa monitorowania, prognoz i analiz;

5) grupa operacji i organizacji działań;

6) grupa zabezpieczenia logistycznego;

7) grupa opieki zdrowotnej i pomocy socjalno-bytowej.";

10) w § 5 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Grupy robocze, o których mowa w ust. 2 funkcjonują w wojewódzkim centrum reagowania kryzysowego, będącym komórką organizacyjną urzędu wojewódzkiego.";

11) w § 5 ust. 4 skreśla się;

12) w § 5 ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Szefa wojewódzkiego zespołu i jego zastępców wyznacza wojewoda spośród pracowników urzędu wojewódzkiego.";

13) w § 5 ust. 6 skreśla się;

14) w § 5 ust. 7 otrzymuje brzmienie:

„7. Grupy robocze, o których mowa w ust. 2, tworzy się spośród pracowników urzędu wojewódzkiego oraz osób zatrudnionych w wojewódzkiej administracji zespolonej.";

15) § 6 skreśla się;

16) w § 7 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Powiatowe i wojewódzkie zespoły, zwane dalej „zespołami", działają na podstawie planów pracy zatwierdzonych odpowiednio przez starostę i wojewodę.";

17) w § 7 ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Posiedzenia zespołu zwołuje jego szef na polecenie odpowiednio starosty i wojewody, w zależności od potrzeb, jednak nie rzadziej niż raz na kwartał.";

18) w § 7 ust. 9 otrzymuje brzmienie:

„9. Obsługę kancelaryjno-biurową zespołów zapewniają odpowiednio starostwo powiatowe i urząd wojewódzki.";

19) § 8 otrzymuje brzmienie:

„§ 8. W czasie kryzysu, w tym w czasie obowiązywania stanu klęski żywiołowej, zespoły pracują odpowiednio w starostwie powiatowym lub urzędzie wojewódzkim, w trybie ciągłym, z zapewnieniem zmianowej pracy osób wchodzących w ich skład.";

20) w § 9 ust. 1 pkt 4 otrzymuje brzmienie:

„4) protokoły posiedzeń grup roboczych;";

21) w § 9 ust. 5 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) wstępny bilans potrzeb finansowych w zakresie odbudowy – jest przedstawiany odpowiednio staroście i wojewodzie.";

22) w § 10 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. W fazie przygotowania zespoły podejmują działania planistyczne dotyczące sposobów reagowania na czas wystąpienia kryzysu, w tym klęski żywiołowej, a także działania mające na celu powiększenie zasobów sił i środków niezbędnych do efektywnego reagowania.";

23) w § 10 ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. W fazie reagowania zespoły podejmują działania polegające na dostarczeniu pomocy poszkodowanym, zahamowaniu rozwoju sytuacji kryzysowej oraz ograniczeniu strat i zniszczeń.";

24) w § 10 ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. W fazie odbudowy zespoły podejmują działania mające na celu przywrócenie zdolności reagowania i odbudowę zapasów służb ratowniczych.";

25) w § 10 ust. 8 otrzymuje brzmienie:

„8. Odpowiednio starosta i wojewoda zarządza, co najmniej raz w roku, ćwiczenia realizowane przez zespół w pełnym składzie, określając ich cel, główne zadania i przebieg. Po przeprowadzonych ćwiczeniach szef zespołu przedstawia odpowiednio staroście i wojewodzie raport z ćwiczeń.";

26) w § 10 ust. 9 otrzymuje brzmienie:

„9. Minister właściwy do spraw wewnętrznych zarządza, co najmniej raz w roku, ogólnokrajowe ćwiczenia zespołów, określając zakres, cel, główne zadania i przebieg tych ćwiczeń.";

27) § 11 otrzymuje brzmienie:

„§ 11. Warunki techniczne i standardy wyposażenia powiatowego i wojewódzkiego centrum reagowania kryzysowego, a w szczególności infrastruktura techniczna i wyposażenie, powinny umożliwiać efektywne wypełnianie zadań zespołów, z zachowaniem ciągłości ich działania i wymiany informacji oraz możliwość pracy w przypadku braku zasilania zewnętrznego, wystąpienia awarii lub uszkodzenia systemów łączności.";

28) w § 13 ust. 1 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) stanowiska pracy odpowiednio dla starosty i wojewody.";

29) w § 13 ust. 2 pkt 4 otrzymuje brzmienie:

„4. mapy operacyjne standardowe i cyfrowe oraz specjalistyczne oprogramowanie prognostyczno-planistyczne, a także dokumentację i procedury odpowiednio dla powiatu i województwa;";

30) w § 13 ust. 2 pkt 5 otrzymuje brzmienie:

„5. plan ewakuacji oraz funkcjonowania zespołu w miejscu zastępczym;";

31) w § 14 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Na wypadek niemożności użytkowania powiatowych i wojewódzkich centrów reagowania kryzysowego, dla prac zespołów, o którym mowa w § 4 ust.1, i § 5 ust.1, zapewnia się pomieszczenia zastępcze odpowiednio w powiatowych zintegrowanych centrach ratownictwa i marszałkowskich centrach kierowania reagowaniem kryzysowym.";

32) w § 14 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Na wypadek niemożności użytkowania wojewódzkich centrów reagowania kryzysowego dla prac zespołów, o których mowa w § 5 ust.1, zapewnia się ponadto ruchome centra kierowania reagowaniem kryzysowym.";

33) w § 16 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Finansowanie zespołów powiatowych planuje się w ramach budżetów powiatów.";

34) w § 16 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Bieżące prace zespołów, o których mowa w ust. 1, mogą być finansowane także z dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych powiatów, określonych w ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej.";

35) w § 17 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Finansowanie zespołów wojewódzkich planuje się w ramach odpowiednich części budżetu państwa.";

36) § 18 skreśla się.

2) w § 14 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Na wypadek niemożności użytkowania wojewódzkich centrów reagowania kryzysowego dla prac zespołów, o których mowa w § 5 ust.1, zapewnia się ponadto ruchome centra kierowania reagowaniem kryzysowym.";

§ 2. Rozporządzenie wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Uzasadnienie

projektu rozporządzenia o zmianie rozporządzenia w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania

Obowiązujące w chwili obecnej rozwiązania nie w pełni posiadają umocowanie prawne. Ingerencja administracji rządowej w działalność samorządów przekroczyła ich możliwości finansowe. Nie posiadając środków finansowych na ten cel zgodnie z obowiązującym stanem prawnym wszystkie gminy zobowiązane są zbudować, wyposażyć i utrzymywać w całodobowym rytmie pracy Gminne Centra Reagowania.

W wyniku weryfikacji zasadnych potrzeb i możliwości realizacji przedkładany jest niniejszy akt prawny likwidujący Rządowy Zespół Koordynacji Kryzysowej oraz wstrzymujący budowę centrów reagowania na szczeblu gminy.

Wymóg ustawowy utworzenia Gminnych Centrów Reagowania należy spełnić poprzez organizację punktów kontaktowych w Urzędzie Gminy lub innym miejscu wskazanym przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), czynnym w godzinach pracy urzędu. Informacja o organizacji powyższych punktów powinna zostać doprowadzona do społeczności lokalnych w sposób uznawany w danym rejonie za skuteczny.

Funkcje organu Prezesa Rady Ministrów w zakresie działań antykryzysowych oraz organu koordynacyjno-wykonawczego Zespołu ds. Kryzysowych Rady Ministrów, Wspólnoty Informacyjnej Rządu oraz Międzyresortowego Centrum ds. Zwalczania Przestępczości Zorganizowanej i Międzynarodowego Terroryzmu pełnić będzie Krajowy Sztab Kryzysowy powołany w oddzielnym trybie.

Ocena skutków regulacji

Z analizy wniosków z ćwiczeń i operacji kryzysowych z udziałem struktur państwa wynika, że proponowane rozwiązanie jest optymalne w zakresie kierowania reagowaniem kryzysowym w tworzonym systemie bezpieczeństwa państwa na czas pokoju, kryzysu (w tym sytuacji nadzwyczajnych) i wojny. Zapisy zawarte w przedłożonym dokumencie umożliwią sprawne działanie systemu kierowania reagowaniem kryzysowym, w różnego rodzaju sytuacjach kryzysowych mogących mieć miejsce na obszarze państwa. Regulacja umożliwi również budowę jednolitego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym oraz pozwoli na pełne i racjonalne wykorzystanie sił i środków państwa w celu eliminacji potencjalnych zagrożeń.

Przyjęcie proponowanych rozwiązań organizacyjnych w zakresie powołania KSK i budowy KCK skutkowało będzie zmniejszeniem obciążeń budżetu państwa:

- nakładów na budowę gminnych CK w wysokości ok. 12.000.000.000 zł;
- corocznych wydatków na funkcjonowanie gminnych zespołów reagowania w wysokości 1.800.000.000 zł.

Projektowana regulacja nie wywiera wpływu na rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i rozwój regionalny, ma natomiast wpływ na usprawnienie systemu kierowania reagowaniem kryzysowym w państwie.

Ustawa nie jest sprzeczna z prawem Unii Europejskiej.

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid. 58638
II
Akademii Obrony Narodowej