

W TROSCE O BEZPIECZNE JUTRO

Reminiscencje i zamierzenia

5

Sebastian NIEDZWIECKI
Natasza STARIK
(redakcja naukowa)



Poznań 2017

Recenzje

prof. zw. dr hab. Bronisław Gołębiowski
dr hab. Daniel Fic

Projekt okładki i strony tytułowej

Justyna Dębowska

Skład komputerowy

Marcin Trendowicz

Za jakość języka i wartość merytoryczną odpowiedzialność ponosi autor artykułu.

Copyright©2017by

 wydawnictwo Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa
All rights reserved

ISBN: 978-83-65096-65-4

 wydawnictwo Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa
ul. Orzeszkowej 1, 60-778 Poznań
tel. 61 851-05-18
e-mail: kierownik.wydawnictwa@wsb.net.pl
www.wsb.net.pl

Druk i oprawa
"ESUS" Agencja Reklamowo-Wydawnicza
ul. Południowa 54, 62-064 Plewiska
tel./fax. 61 835-35-36
www.esus.pl

Wydanie pierwsze
Druk ukończono w grudniu 2017 r.

SPIS TREŚCI

Wstęp	9
ROZDZIAŁ I: WSPÓŁCZESNE ZAGROŻENIA JAKO DETERMINANTY ROZWOJU SYSTEMÓW ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO	11
<i>Zarządzanie kryzysowe w NATO (Leszek KOWALCZYK)</i>	<i>13</i>
<i>Zarządzanie kryzysowe w procesie budowania systemu bezpieczeństwa narodowego w organach państwowych i samorządowych (Agnieszka MIKOŁASZEK, Anna SEMENIUK, Wioletta ŁATKA).....</i>	<i>25</i>
<i>System zarządzania kryzysowego w aspekcie pogody kosmicznej (Paweł SZMITKOWSKI)</i>	<i>43</i>
<i>(Nie)bezpieczny stadion w aspekcie prawnym i organizacyjnym (Marek ZAWARTKA)</i>	<i>55</i>
<i>Wybrane elementy infrastruktury zaliczanej do krytycznej jako element bezpieczeństwa podmiotu (Zbigniew GRZYWNA).....</i>	<i>67</i>
<i>Bezpieczeństwo na drodze w aspekcie przestępczości ubezpieczeniowej (Rafał POŁEĆ)</i>	<i>83</i>
<i>Identification of new and innovative problems for security and law research with emphasis on the safety of citizens and economic security of the state (Miroslav KELEMEN, Monika NÉMETHOVÁ)</i>	<i>93</i>
<i>Wypadki na przejazdach kolejowych jako element ryzyka w obowiązkowym ubezpieczeniu odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych w Polsce (Stanisław WIETESKA)</i>	<i>105</i>
<i>Wdrażanie systemu regulacji prawnych transportu powietrznego materiałów niebezpiecznych jako element kształtowania polityki bezpieczeństwa państwa (Daniel KUCHARZEK)</i>	<i>119</i>
<i>Wybrane formy i metody dezaktywacji materiałów wybuchowych na terenach leśnych oraz powojсковych (Jacek SZYMANIAK, Edyta KOLAKOWSKA, Tomasz ŁAZORCZYK)</i>	<i>131</i>
<i>Wpływ nawozów sztucznych stosowanych w rolnictwie na zanieczyszczenie Morza Bałtyckiego (Adam KRAMPICHOWSKI, Maciej JANUSZKIEWICZ)</i>	<i>143</i>
ROZDZIAŁ II: SŁUŻBY W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA	151
<i>Podsystem ratownictwa i ochrony ludności (Damian KROM, Diana PUCHACZ, Robert PIETRASZKO)</i>	<i>153</i>

<i>Zagrożenie powodziowe na terenach zurbanizowanych – Kraków</i> (Natalia GOŁĄB)	169
<i>Informatyczne wsparcie procesów decyzyjnych w systemach bezpieczeństwa</i> (Marian KOPCZEWSKI, Weronika BEDNARCZYK)	181
<i>Rola i zadania jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych w zarządzaniu kryzysowym</i> (Monika ŁUSZKIEWICZ)	197
<i>Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy i Państwowe Ratownictwo Medyczne jako filary systemu ratownictwa w Polsce</i> (Sylvia ZAKRZEWSKA)	211
<i>Sprzęt ratunkowy ratownika wodnego</i> (Paweł MATUSZCZYK)	227
<i>Koncepcja konsolidacji służb granicznych uzasadniona zewnętrznymi zagrożeniami bezpieczeństwa Polski</i> (Marek ILNICKI)	243
<i>Współpraca Ministerstwa Obrony Narodowej w układzie pozamilitarnym w likwidacji zagrożeń</i> (Mariusz RUTKOWSKI, Józef ZAGUŁA, Joanna ŻAK)	253
<i>Wpływ interoperacyjności potencjałów logistycznego i operacyjnego sił morskich oraz innych wybranych czynników na zdolności obronne Marynarki Wojennej</i> (Bohdan PAC)	269
ROZDZIAŁ III: WSPÓŁCZESNE WYZWANIA DLA BEZPIECZEŃSTWA – TERRORYZM I CYBERZAGROŻENIA	293
<i>Terroryzm. Problem definiowania i ewolucja zjawiska</i> (Kamil GEFERT)	295
<i>Terroryzm – globalne zagrożenie bezpieczeństwa współczesnych państw</i> (Nina STĘPNICKA)	307
<i>Akty terroru w III RP</i> (Mirosław ROMAŃSKI)	315
<i>Penalizacja terrorizmu w Federacji Rosyjskiej</i> (Natasza DURAJ)	333
<i>Terroryzm współczesny – metody, formy, ewolucja</i> (Paweł JANIEC)	343
<i>Zagrożenie bezpieczeństwa w transporcie morskim typu security – piractwo i terroryzm morski</i> (Daria OLENDER)	365
<i>Cyberterroryzm jako zagrożenie dla infrastruktury wodnej</i> (Sabina SANETRA-PÓŁGRABI)	385

<i>Działania typu phishing jako zagrożenie cyberbezpieczeństwa obywateli Rzeczypospolitej Polskiej</i> (Łukasz WOJCIECHOWSKI)	399
<i>Wybrane aspekty cyberzagrożeń w kontekście bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa</i> (Marek GÓRKA)	413
Noty o Autorach	425

CONTENTS

Introduction.....	9
CHAPTER I: MODERN THREATS AS DETERMINANTS OF DEVELOPMENT OF CRISIS MANAGEMENT SYSTEMS	11
<i>Crisis management in NATO (Leszek KOWALCZYK)</i>	<i>13</i>
<i>Crisis management as a process of building national security system in the state and local authorities (Agnieszka MIKOŁASZEK, Anna SEMENIUK, Wioletta ŁATKA).....</i>	<i>25</i>
<i>Crisis management system in aspect of space weather (Paweł SZMITKOWSKI)</i>	<i>43</i>
<i>(Un)safe stadium in the legal and organizational aspect (Marek ZAWARTKA).....</i>	<i>55</i>
<i>Selected elements of critical infrastructure as part of the security of the entity (Zbigniew GRZYWNA).....</i>	<i>67</i>
<i>Road traffic safety in aspect of insurance fraud (Rafał POŁEĆ).....</i>	<i>83</i>
<i>Identification of new and innovative problems for security and law research with emphasis on the safety of citizens and economic security of the state (Miroslav KELEMEN, Monika NÉMETHOVÁ)</i>	<i>93</i>
<i>Accidents at rail crossings as an element of risk in the compulsory insurance of civil liability of motor vehicle owners in Poland (Stanisław WIETESKA)</i>	<i>105</i>
<i>Implementation of regulations the transport of dangerous goods by air as an element of state security policy (Daniel KUCHARZEK)</i>	<i>119</i>
<i>Review of different techniques to deactivate explosives in forested and former military training areas (Jacek SZYMANIAK, Edyta KOLAKOWSKA, Tomasz ŁAZORCZYK)</i>	<i>131</i>
<i>The effect of artificial fertilizers used in agriculture on pollution Baltic Sea (Adam KRAMPICHOWSKI, Maciej JANUSZKIEWICZ)</i>	<i>143</i>
CHAPTER II: SERVICES IN THE STATE SECURITY SYSTEM.....	151
<i>Rescue and civil protection subsystem (Damian KROM, Diana PUCHACZ, Robert PIETRASZKO)</i>	<i>153</i>
<i>Flood hazard on the urban areas – Cracow (Natalia GOŁĄB)</i>	<i>169</i>
<i>Information to support decision making in security systems (Marian KOPCZEWSKI, Weronika BEDNARCZYK)</i>	<i>181</i>

<i>The role and tasks of the units Voluntary Fire Brigade in crisis management</i> (Monika ŁUSZKIEWICZ)	197
<i>The National Rescue and Firefighting and The State Emergency Medical Services as pillars of the rescue system in Poland</i> (Sylvia ZAKRZEWSKA)	211
<i>Water rescue equipment lifeguard</i> (Paweł MATUSZCZYK)	227
<i>The concept of consolidating border services justified by external threats to the security of Poland</i> (Marek ILNICKI)	243
<i>Cooperation of the Ministry of National Defence in a non-military threats in liquidation</i> (Mariusz RUTKOWSKI, Józef ZAGUŁA, Joanna ŻAK)	253
<i>The influence of interoperability of logistic and operating potentials of naval forces and other selected factors on defense ability of Polish Navy</i> (Bohdan PAC)	269
CHAPTER III: CONTEMPORARY CHALLENGES FOR SAFETY – TERRORISM AND CYBER THREATS	293
<i>Terrorism. Definition problem and evolution of the phenomenon</i> (Kamil GEFERT)	295
<i>Terrorism – global security threat of modern country</i> (Nina STĘPNICKA)	307
<i>Acts of terror in the III Republic of Poland</i> (Mirosław ROMAŃSKI)	315
<i>Criminalization of terrorism in the Russian Federation</i> (Natasza DURAJ)	333
<i>Contemporary terrorism – methods, forms, evolution</i> (Paweł JANIEC)	343
<i>Threats of the sea transport of the type security – piracy and maritime terrorism</i> (Daria OLENDER)	365
<i>The cyberterrorism as the threat for the water infrastructure</i> (Sabina SANETRA-PÓŁGRABI)	385
<i>Phishing as threat for cybersecurity of citizens in the Republic of Poland</i> (Łukasz WOJCIECHOWSKI)	399
<i>Selected aspects of cyber threats in the context of the security of the state and society</i> (Marek GÓRKA)	413
Notes about the Authors	425

WSTĘP

Bezpieczeństwo człowieka należy do kategorii obszarów tematycznych charakteryzujących się dużym zakresem znaczeniowym. Zrozumienie procesów i zjawisk bezpośrednio wpływających na kształtowanie się bezpieczeństwa indywidualnego i zbiorowego oraz umiejętności i postaw sprzyjających neutralizacji zagrożeń, czy zarządzania w sytuacjach kryzysowych, wymaga zaangażowania wiedzy o charakterze interdyscyplinarnym. Wiedzy ujmującej problem w odniesieniu do skomplikowanego systemu zależności i związków, funkcjonujących w ramach obszernej klasy heterogenicznych wpływów, zarówno czynników naturalnych, jak i kulturowych. Pojęcie bezpieczeństwa jest tematem rozważań wielu dyscyplin naukowych i filozoficznych, m.in. prawa, politologii, kryminologii, ekonomii, psychologii, socjologii, a w szczególności nauk o bezpieczeństwie i nauk o obronności. Obecnie mamy zatem do czynienia z ciągłym rozszerzaniem się znaczenia pojęcia bezpieczeństwa, co powoduje, że nie ma koherentnej, powszechnie uznanej jego wykładni. Ogrom desygnatów, wielość definicji bezpieczeństwa i trudność w identyfikacji tego obszaru, wymusza konkretyzację i zawężenie analizowanych zagrożeń i sposobów ich neutralizacji.

Bezpieczeństwo to stan, który daje poczucie pewności istnienia i gwarancje jego zachowania oraz szanse na rozwój. Jest to jedna z podstawowych potrzeb człowieka. Odznacza się brakiem ryzyka utraty czegoś dla podmiotu szczególnie cennego – życia, zdrowia, pracy, szacunku, uczuć, dóbr materialnych i niematerialnych. Jest naczelną potrzebą człowieka i grup społecznych, jest także podstawową potrzebą państw i systemów międzynarodowych; jego brak wywołuje niepokój i poczucie zagrożenia. Człowiek, grupa społeczna, państwo, organizacja międzynarodowa starają się oddziaływać na swoje otoczenie zewnętrzne i sferę wewnętrzną, by usuwać a przynajmniej oddalać zagrożenia eliminując własny lęk, obawy, niepokój i niepewność. Zagrożenia mogą być skierowane na zewnątrz i do wewnątrz; tak samo powinny być skierowane działania w celu ich likwidowania, bądź minimalizowania.

W obecnym świecie pojawiły się nowe zagrożenia związane z organizacją i funkcjonowaniem publicznej przestrzeni ludzkiego świata. Można zaliczyć do nich wszelkie lęki towarzyszące działaniu sfery socjalnej, zagrożenia wynikające z rozwoju cywilizacji technicznej. Współczesne czasy obfitują w wyraźną ewolucję zagrożeń, wśród których jednymi z najbardziej wstrząsających są ataki terrorystyczne. Zagrożają one bezpośrednio społeczeństwu wpływając na funkcjonowanie ludzi, państw i instytucji, zwłaszcza gospodarczych i społecznych. W miarę narastania rzeczywistych zagrożeń w niestabilnym świecie można zaobserwować coraz większą determinację w poszukiwaniu bezpieczeństwa. Dotychczasowe klęski, jakie towarzyszyły człowiekowi, miały w pewnym sensie charakter żywiołowy: powodzie, trzęsienia ziemi, wybuchy wulkanów, katastrofy kosmiczne, na które człowiek często nie miał żadnego wpływu. Współczesne zagrożenia mają głównie *cywilizacyjny charakter*. Są one przede wszystkim wytworem działalności człowieka.

Bezpieczeństwo państwa zaczęto pojmować szerzej, nie ograniczając tej problematyki niemal wyłącznie do zagrożeń polityczno-wojskowych. Stopniowo

zaczęto uwzględniać także jego kolejne aspekty pozamilitarne, powiększając tym samym zestaw podstawowych wartości chronionych stanowiących o treści pojęcia *bezpieczeństwo państwa* o takie elementy, jak jakość życia społeczeństw czy też posiadanie przez nie odpowiednich możliwości rozwojowych. Dlatego też współczesne zagrożenia stanowią jeden z najpoważniejszych problemów. Wymagają wieloaspektowego podejścia, które może zapewnić odpowiedni poziom bezpieczeństwa i wzrost jego odczuwania, co przekłada się w sposób bezpośredni na możliwości rozwojowe i stabilność państwa.

Zaspokojenie jednej z podstawowych potrzeb człowieka, jaką jest poczucie bezpieczeństwa, wymaga podjęcia działań na wielu płaszczyznach. Największe efekty przynosi prowadzenie działań prewencyjnych, zapobiegających niepożądanym zjawiskom. Niejednokrotnie rezultaty takiej aktywności widoczne są dopiero po wielu latach i wymagają podejmowania wielokierunkowych działań angażujących różne podmioty.

Niniejsza monografia wieloautorska została podzielona na trzy rozdziały: „Współczesne zagrożenia jako determinanty rozwoju systemów zarządzania kryzysowego”; „Służby w systemie bezpieczeństwa państwa” oraz „Współczesne wyzwania dla bezpieczeństwa – terroryzm i cyberzagrożenia”.

Podstawowym celem niniejszej monografii jest próba analizy, dokonana przez teoretyków i praktyków z zakresu bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego, aktualnie istniejących zagrożeń i wyzwań bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, bezpieczeństwa międzynarodowego czy globalnego. Szeroki wachlarz problemów analizowanych przez Autorów świadczy o potrzebie dyskursu nad współczesnymi zagrożeniami i wyzwaniami cywilizacyjnymi, a także o potrzebie przekładania teorii w praktykę, dzięki której będziemy w stanie realizować odpowiednie i przemyślane procedury zapewniające realne bezpieczeństwo oraz rozwój, zarówno państwa, społeczeństwa, jak i poszczególnych jednostek.

Sebastian NIEDZWIECKI

ROZDZIAŁ I

WSPÓŁCZESNE ZAGROŻENIA JAKO DETERMINANTY ROZWOJU SYSTEMÓW ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE W NATO

Zarządzanie kryzysowe (ang. *Crisis Management – CM*) stanowi w polityce bezpieczeństwa NATO jeden z trzech zasadniczych komponentów w aspekcie wspólnej polityki państw członkowskich przy kolektywnej obronie oraz współpracy w dziedzinie reagowania kryzysowego. Zadania priorytetowe NATO w tym zakresie dotyczą wszystkich zorganizowanych operacji mających charakter wojskowy, stabilizacyjny oraz pokojowy jak i również działań w zakresie ochrony ludności przed klęskami spowodowanych działaniem sił przyrody oraz technicznymi katastrofami.

Sojusz Północnoatlantycki dużą rolę w swoich działaniach kieruje na pomocy humanitarnej.¹

Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego jest związkiem państw o podłożu polityczno-wojskowym, którego najważniejszym priorytetem jest obrona. Koncepcja strategiczna NATO odnosząca się do zarządzania kryzysowego zmieniała się przez lata aktywnie realizując różnorodne operacje: pokojowe, wojskowe oraz reagowania kryzysowego uwzględniając przede wszystkim ochronę ludności cywilnej. Z tego też powodu powołano już w 1951 r. Komitet Ochrony Cywilnej oraz w 1953 r. opracowano plan pomocy przed zagrożeniami naturalnymi.

Komitet Planowania Obronnego NATO w 1992 r. wprowadził System Pogotowia NATO w celu przygotowania mechanizmów zapewniających w sytuacji kryzysowej zastosowanie adekwatnych sił i środków dla wsparcia działań militarnych.

W 1999 r. podczas szczytu Sojuszu Północnoatlantyckiego w Waszyngtonie określono, że dotychczas stosowane standardy zarządzania w sytuacjach kryzysowych nie są adekwatne do ryzyka zagrożeń oraz wyzwań, z jakimi przyjdzie zmierzyć się Sojuszowi w przyszłości.² Nastąpiło to po 11 września 2001 r. po ataku terrorystycznym na Stany Zjednoczone Ameryki. Koncepcje zarządzania kryzysowego w NATO diametralnie się zmieniły podkreślając priorytetowo najważniejsze zagrożenie, jakim stał się terrorizm międzynarodowy. Na konferencji w Madrycie w 2003 r. powstał System Reagowania Kryzysowego NATO (*NATO Crisis Response System – NCRS*) na podstawie doświadczeń wyciągniętych

z istniejącego poprzednio Systemu Pogotowia NATO (*NATO Precautionary*), gdzie również wprowadzono „Instrukcję Systemu Reagowania Kryzysowego NATO”.

System ten obejmuje istotę zarządzania kryzysowego, od poszczególnych sił oraz środków i działań, poprzez procedury ich uruchamiania, aż do procesu zarządzania kryzysowego. Aktualizowanie systemu odbywa się na Konferencjach Systemu Reagowania Kryzysowego NATO, w których uczestniczą przedstawiciele państw członkowskich Sojuszu, Kwatery Głównej NATO oraz poszczególnych Dowództw.

¹ S. Koziej, *Strategie Bezpieczeństwa NATO i UE*. Warszawa 2008, za: www.koziej.pl (pobrano 10.10.2015 r.)

² The Alliance's Strategic Concept North Atlantic Council 24.04.1999

Współdziałanie Sojuszu Północnoatlantyckiego z innymi organizacjami międzynarodowymi posiada istotną formułę w zakresie zarządzania kryzysowego. Priorytetowe znaczenie dla organizacji ma współpraca z Unią Europejską w tych dziedzinach. Uwarunkowane jest to następującymi zasadami:

- partnerstwa – wspólne działania w zakresie reagowania kryzysowego w obrębie dwóch organizacji bez różnicy na dysproporcje w poszczególnych zadaniach związanych z sytuacjami kryzysowymi;
- konsultacje – wzajemne uzgodnienia na zasadach dialogu i otwartości;
- równości i wzajemnego traktowania w podejmowaniu decyzji na forum Unii Europejskiej i NATO;
- poszanowania interesów zarówno NATO, jak i Unii Europejskiej;
- respektowania determinantów Karty Narodów Zjednoczonych przyjętych w traktacie Unii Europejskiej i traktatu waszyngtońskiego, dla zagwarantowania bezpieczeństwa światowego w oparciu o pokojowe; rozwiązywanie konfliktów oraz na uznaniu praw traktatowych;
- rozwijanie współpracy w dziedzinie wojskowej.³

Unia Europejska jako organizacja ponadnarodowa jest odpowiedzialna za planowanie, monitorowanie przygotowanie oraz zapobieganie wszelkim kryzysom w obszarze państw członkowskich w zarządzaniu kryzysowym. Integracja europejska posiadała różnorodny wymiar w sferze bezpieczeństwa oraz zarządzania kryzysowego przez poszczególne lata współpracy państw członkowskich. Kolejne etapy integracji europejskiej sprzyjały realizacji działań w aspekcie zarządzania kryzysowego. Pierwsze symptomy działań w obszarze bezpieczeństwa pojawiły się w latach pięćdziesiątych. W 1950 r. Francja wystąpiła z propozycją utworzenia EWO – Europejskiej Współpracy Politycznej, będącej ideą powstania armii europejskiej, która niestety nie doszła do skutku. Do EWO przystąpiły ostatecznie Francja, RFN, Włochy, Belgia, Holandia i Luksemburg. Państwa te podpisały w maju 1952 r. w Paryżu Traktat ustanawiający EWO, którego celem było utworzenie wspólnej organizacji obronnej opierającej się na wspólnych instytucjach silnej armii oraz wspólnym budżecie.⁴ Traktat tworzący EWO został odrzucony przez Zgromadzenie Narodowe we Francji w wyniku czego przestał istnieć. Wówczas integracja w dziedzinach militarnym i politycznym była niemożliwa i postanowiono realizować współpracę gospodarczą między państwami europejskimi. 23.10.1954 r. państwa – sygnatariusze Traktatu Brukselskiego podpisały Układy Paryskie, które umożliwiały Republice Federalnej Niemiec przystąpienie do Traktatu Brukselskiego a zarazem przystąpienie do Sojuszu Północnoatlantyckiego NATO. W ramach przewyciężenia kryzysów Unia Europejska wprowadziła mechanizm konsultacji po przez ministrów spraw zagranicznych w sytuacjach nadzwyczajnych. Było to niewątpliwie związane z utworzeniem w latach 1973 do 1993 r. Europejskiej Współpracy Politycznej, która kreowała politykę bezpieczeństwa państw członkowskich Unii Europejskiej. Kryzys paliwowy w 1973 r. spowodował rozwinięcie mechanizmu przewyciężania wśród państw członkowskich Unii Europejskiej w wyniku gwałtownego wzrostu cen ropy naftowej na rynkach światowych. Sankcje państw zrzeszonych w OPEC wobec

³ J. Gryz (red.): *System reagowania kryzysowego Unii Europejskiej. Struktura – charakter – obszary*. Toruń 2009, s. 40

⁴ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Obronną. Paryż, 27 maja 1952 r.

Stanów Zjednoczonych po wybuchu wojny izraelsko-arabskiej zacieśniły współpracę w Unii Europejskiej w aspekcie przeciwdziałania kryzysom międzynarodowym.⁵ W latach dziewięćdziesiątych nastąpiła zmiana kierunku w zarządzaniu kryzysowym uwzględniając kompleksowe działanie w sytuacjach kryzysowych na różnych obszarach państw Unii Europejskiej. Po powstaniu Unii Europejskiej dokonano przełomu w działaniach kryzysowych dostosowując wymogi i potrzeby w podstawowych trzech aspektach:

- pojawienia się na arenie międzynarodowej konfliktów zbrojnych, katastrof humanitarnych oraz zagrożeń spowodowanych działalnością człowieka i kryzysy naturalne wywołanymi naturalnymi warunkami (powodzie, trzęsienia ziemi, huragany);
- przeciwdziałania kryzysom zdrowotnym na świecie mającym swoje źródło w procesach globalizacji;
- koordynacja działań kryzysowych przez państwa członkowskie, które były prowadzone niejednokrotnie samodzielnie bez współpracy przez poszczególne kraje.

Do najważniejszych celów strategicznych dotyczących bezpieczeństwa państw członkowskich Unii Europejskiej należą:

- działania niezbędne w walce z terroryzmem na świecie i w Europie w aspekcie wprowadzania nowych aktów prawnych oraz wzajemnego finansowania;
- interwencje podczas konfliktów regionalnych, umożliwiając pomoc humanitarną oraz organizację państwa i walkę z zorganizowaną przestępczością;
- kontrola rozprzestrzeniania się proliferacji broni masowego rażenia, zapobieganie nielegalnemu zakupowi i transportowi;
- tworzenie bezpiecznego sąsiedztwa Unii Europejskiej (mediacje przedstawicieli występujących w imieniu organizacji podczas konfliktu regionalnego czego przykładem tego może być obecne działania na Ukrainie);
- utrzymanie międzynarodowego pokoju na podstawie efektywnego multilateralizmu.

15 maja 2013 roku w Brukseli, zainaugurowana została działalność Centrum Reagowania Kryzysowego Komisji Europejskiej (Emergency Response Coordination Centre – ERCC). Zadaniem ERRC jest efektywne koordynowanie, wypracowanie mechanizmów i procedur usprawniających reagowanie w sytuacjach zagrożeń naturalnych oraz spowodowanych działalnością człowieka katastrof technicznych w Europie i poza jej granicami. Centrum jest czynne całą dobę przez 7 dni w tygodniu. Gromadzi bieżące informacje dotyczące udzielania pomocy i ochrony ludności. Monitoruje zagrożenia, przekazuje ostrzeżenia oraz koordynuje operacje w przypadku klęsk żywiołowych. W przypadku aktywacji klauzuli solidarności, to właśnie ERCC będzie pierwszym punktem kontaktowym.⁶

ERCC jest operacyjnym komponentem unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (MOL). ERCC pracuje we współpracy z narodowymi centrami kryzysowymi w 32 państwach uczestniczących w UE MOL (28 państw

⁵ J. Gryz (red.): op. cit., s. 10-15

⁶ Zobacz: www.rcb.gov.pl (pobrano 09.10.2015 r.)

członkowskich UE, Była Jugosłowiańska Republika Macedonii, Islandia, Lichtenstein i Norwegia). ERCC zastąpiło MIC – Centrum Monitoringu i Informacji, które dotychczas koordynowało unijną współpracę operacyjną państw na wypadek katastrof.

Unia Europejska oraz Sojusz Północnoatlantycki nie tylko współpracują w przeciwdziałaniu i zwalczaniu zagrożeń związanych z sytuacjami kryzysowymi, ale również mają za zadanie monitorowanie i prognozowanie zagrożeń występujących na świecie w związku ze zmieniającymi się nowościami technologicznymi i rozwojem nauki.

W Polsce przyjęto nową Strategię Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej odnoszącą się do współpracy między poszczególnymi organizacjami Unii Europejskiej i NATO w dziedzinie bezpieczeństwa ze względu na sytuacje kryzysowe. W dokumencie tym określono trzy najważniejsze priorytety polityki bezpieczeństwa:

- zapewnienie gotowości i demonstracja determinacji do działania w sferze bezpieczeństwa i obrony oraz wzmocnienie narodowych zdolności obronnych, ze szczególnym traktowaniem tych obszarów bezpieczeństwa narodowego, w których sojusznicze (wspólne) działania mogą być utrudnione,
- wspieranie procesów służących wzmocnieniu zdolności NATO do kolektywnej obrony, rozwój Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE, umacnianie strategicznych partnerstw (w tym z USA) oraz strategicznych relacji z partnerami w regionie,
- wspieranie i selektywny udział w działaniach społeczności międzynarodowej, realizowanych na podstawie norm prawa międzynarodowego, mających na celu zapobieganie powstawaniu nowych źródeł zagrożeń, reagowanie na zaistniałe kryzysy oraz przeciwdziałanie ich rozprzestrzenianiu się.⁷

Natomiast w Strategii Obronności Rzeczypospolitej do celów strategicznych zaliczono zaangażowanie w międzynarodowe operacje reagowania kryzysowego, prowadzone przez NATO i UE, a także przez ONZ czy w ramach doraźnych koalicji.⁸ Zgodnie ze Strategią Obronności w oparciu o trzy stany bezpieczeństwa państwa (pokoju, kryzysu i wojny) Polska jest przygotowana do realizowania następujących celów strategicznych:

- zadania prewencyjno-stabilizacyjne – występują w czasie pokoju, zasięgiem obejmują neutralizowanie zewnętrznych zagrożeń polityczno-militarnych oraz zagwarantowanie bezpieczeństwa międzynarodowego Polski;
- reagowanie kryzysowe – działania realizowane w razie sytuacji kryzysowej państwa lub zagrożenia występującego jednego z państw członkowskich oraz bezpieczeństwa międzynarodowego w celu stabilizacji danego kryzysu oraz przeciwdziałania przed ich skutkami;
- działania wojenne – występujące w przypadku agresji na Polskę lub na jedno z państw członkowskich NATO, w zakresie wykorzystania całego lub

⁷ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 2003 roku

⁸ Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej, Strategia sektorowa do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Warszawa 2009

części potencjału państwa do odparcia agresji, poprzez przygotowanie i przeprowadzenie kampanii i operacji wojennych.⁹

Wyrażenie operacja reagowania kryzysowego określa wszelkie możliwe operacje, obejmujące działania wojskowe, polityczne i cywilne, które są realizowane zgodnie z prawem międzynarodowym, a które mogą wynikać z artykułu 5 Traktatu Waszyngtońskiego o obronie kolektywnej jak też te, które z tego zapisu nie wynikają (*ang. Article 5 and Non-Article 5*). Operacje reagowania kryzysowego wykraczające poza art. 5 są prowadzone przez NATO we współdziałaniu z innymi państwami oraz organizacjami międzynarodowymi (przede wszystkim ONZ i OBWE) przy zastosowaniu prawa międzynarodowego, a udział w nich jest każdorazowo wynikiem decyzji każdego z członków NATO. Kryzysowe zarządzanie zakłada możliwie jak najbardziej skuteczne wykorzystanie zasobów oraz zdolności zarówno wojskowych, jak i niezwiązanych.¹⁰ Obejmuje ono planowanie cywilne, zarządzanie skutkami oraz współpracę cywilno-wojskową. Umożliwia to reagowanie na różnego rodzaju zagrożenia, a także na przewyżczanie sytuacji kryzysowych wszelkiego typu. Istotą operacji reagowania kryzysowego, co należy podkreślić, jest fakt, że są to działania realizowane w zgodzie z prawem międzynarodowym, na płaszczyźnie politycznej, cywilnej i wojskowej, zmierzające w pierwszej kolejności do przeciwdziałania konfliktom i dopiero w sytuacji, gdy działania te nie przyniosą rezultatu, podejmowane są operacje z większym zaangażowaniem komponentu wojskowego. Działania te obejmują cały zakres operacji wojskowych związanych z użyciem siły wojskowej lub groźbą jej użycia – od operacji wsparcia organizacji międzynarodowych (ONZ, OBWE), poprzez operacje wsparcia pokoju, do sojuszniczych operacji wojennych,¹¹ realizowanych przez wielonarodowe siły NATO lub we współdziałaniu z innymi państwami (nienależącymi do Sojuszu) albo organizacjami międzynarodowymi (takimi jak: ONZ, OBWE).

Operacja reagowania kryzysowego to wspólne, wzajemne działania sojusznicze, militarne i niemilitarne, wielonarodowe lub narodowe których idea jest usuwanie i neutralizowanie sytuacji kryzysowych w ramach państw członkowskich NATO jak i również interwencje w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa międzynarodowego w tym szczególności łamanie praw człowieka w innych krajach.

Zarządzane są przez dowództwa NATO, przy wspólnym wsparciu i aprobachie międzynarodowych organizacji humanitarnych, politycznych, wojskowych, i gospodarczych.¹² Główną wewnętrzną organizacją NATO, podejmującą decyzje w sprawie kryzysów jest Rada Północnoatlantycka. Wspierając organizację wewnątrz struktury NATO to: Grupa koordynacji Polityki, Komitet Polityczny, Komitet Wojskowy, Wysoki Komitet do spraw Planowania Cywilnego. Planowanie cywilne zajmuje bardzo ważną rolę w strukturach zarządzania kryzysowego Sojuszu Północnoatlantyckiego. Cywilne planowanie kryzysowe wchodzi w skład doktryny bezpieczeństwa euroatlantyckiego oraz współpracy z państwami

⁹ S. Koziej, *Strategia i potencjał obronny Polski w warunkach członkostwa w NATO*. Warszawa 2001, s. 9

¹⁰ Z. Nowakowski, I. Protasowicki, *Bezpieczeństwo polityczno-militarne Polski po przystąpieniu do NATO*, „Zeszyty Naukowe WSIZiA”. 2007, nr 1 (6)

¹¹ A. Polak, J. Joniak, *Sztuka wojenna*. Warszawa 2013, s. 356-370

¹² Euroatlantyckie Centrum Koordynacji Reagowania w Sytuacji Katastrof (The Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre)

partnerskimi w obszarze zwalczania kryzysów. W wyniku wzajemnej koordynacji i współdziałania tworzą się wzajemne relacje z innymi państwami spoza układu.

W szerszej skali niż jeden czy kilka krajów planowanie cywilne umożliwia, by przezwyciężyć sytuację kryzysową na wykorzystanie również cudzych sił i środków w przypadku pojawienia się niebezpieczeństw wojskowej natury, a także klęsk naturalnych, zagrożeń terrorystycznych i katastrof technicznych na skalę, która przekracza zdolność reakcji państwa na obszarze na którym występują. Ze względu na skomplikowaną sytuację w otoczeniu terytorium NATO istotne znaczenie uzyskują przygotowania w wojskowej jak i w cywilnej sferze na wypadek sytuacji kryzysowej.

Zatem w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego głównymi celami planowania cywilnego są:

- zwiększanie skuteczności, które odnoszą się do wykorzystania narodowych zasobów cywilnych, a także infrastruktury tak na cywilne, jak też wojskowe potrzeby,
- pomoc w różnorodnych operacjach związanych z atakami terrorystycznymi, z bronią chemiczną czy biologiczną,
- przeciwdziałanie i zapobieganie sytuacjom kryzysowym,
- utrzymywanie stałego zarządzania w sytuacji ewentualnych działań wojennych,
- ochrona ludności i niesienie jej pomocy. Istotą jest szybkie i bezpośrednie działanie na przyczyny sytuacji kryzysowych i kryzysów, po których usunięciu lub neutralizacji ustaje zasadność działania militarnego.¹³

Zadaniem operacji reagowania kryzysowego w kraju lub w środowisku międzynarodowym jest niedopuszczenie do eskalacji sytuacji kryzysowych w wojnę lub inny niebezpieczny konflikt.

W dziedzinach bezpieczeństwa NATO realizuje kilka bardzo ważnych kierunków. Pierwszym zadaniem priorytetowym jest gwarancja bezpieczeństwa w państwach członkowskich, uwzględniająca brak użycia siły oraz przemocy w rejonie euroatlantyckim. Następne zadanie stanowi sojusz forum wszelkich konsultacji państw członkowskich dotyczących spraw bezpieczeństwa oraz umożliwia koordynację wysiłków w celu zapewnienia bezpieczeństwa. Natomiast trzecie zadanie wynika z art. 5 i 6 Traktatu Waszyngtońskiego, które określają gwarancje przed agresją innych państw spoza układu.¹⁴

Priorytetowe zasady, których celem jest zwiększenie efektywności prac, jakie są podejmowane w ramach zarządzania kryzysowego określone zostały w Nowej Koncepcji Strategicznej NATO z dnia 19-20 listopada 2010 roku.¹⁵ Przedstawiono tu kierunek dotyczący kontynuacji ewolucji NATO przede wszystkim mający zapewnić wysoką efektywność działania organizacji Sojuszowi w świecie do zapobiegania kryzysom, opanowywania konfliktów i ich stabilizowania uwzględniając współpracę z organizacjami międzynarodowymi, szczególnie Unią Europejską i Organizacją Narodów Zjednoczonych. W dokumencie przyjęto, że efektywna reakcja kryzysowa wymaga koncepcji wszechstronnej do możliwych oraz pojawiających się zagrożeń.

¹³ J. Ziarno, J. Walas-Trębacz, *Podstawy zarządzania kryzysowego*. Kraków 2010, s. 132

¹⁴ Z. Nowakowski, H. Szafran, *Bezpieczeństwo w XXI wieku. Strategie bezpieczeństwa narodowego Polski i wybranych państw*. Rzeszów 2008, s. 281-282

¹⁵ R. Kuźniar, *Pozimnowojenne dwudziestolecie. 1989-2010*. Warszawa 2011, s. 259-261

Zgodnie z przyjętymi założeniami w Strategii państwa członkowskie NATO obowiązane są do:

- wymiany informacji oraz doświadczenia w ramach państw członkowskich NATO w celu możliwości korzystnego przewidywania, w przypadku pojawiających się kryzysów oraz w jaki sposób można im przeciwdziałać,
- współpracy w ramach cywilnego zarządzania kryzysowego przy wykorzystaniu doświadczenia z operacji wojskowych NATO dla efektywnego zarządzania pod względem planowania oraz koordynacji,
- współpracy w zakresie rozwoju władz lokalnych w oparciu o występujące siły i środki w celu utrzymania na najwyższym poziomie bezpieczeństwa bez pomocy międzynarodowej,
- współpracy podczas występującego kryzysu w danym regionie ze względu na zintegrowane planowanie cywilno-wojskowe,
- realizacji zadań w obszarze intensyfikacji oraz prowadzenia regularnych konsultacji politycznych przez członków sojuszu oraz partnerów na wszystkich etapach kryzysu,
- wykonywania szkoleń oraz wyznaczenia osób cywilnych z państw członkowskich najlepszych w danym zawodzie, którzy będą realizować zadania w wybranych misjach, zdolnych do współpracy razem z wojskowym personelem i specjalistami cywilnymi z instytucji i państw partnerskich.¹⁶

Etapy zarządzania kryzysowego w NATO

System reagowania kryzysowego NATO może być użyty w każdej fazie kryzysu, lecz najbardziej efektywny jest w początkowym okresie rozwoju sytuacji kryzysowej lub bezpośrednio po ataku. Istotny jego element stanowi System Militarne Reagowania Kryzysowego, który obejmuje następujące elementy:

- Opcje zapobiegania (Preventive Options), czyli schematy postępowania w przypadku zagrożeń, podejmowane przez państwa członkowskie NATO oraz z inicjatywy Sojuszu Północnoatlantyckiego, występujące w początkowej fazie sytuacji kryzysowej, obejmujące działania dyplomatyczne, ekonomiczne i wojskowe. Działania powyższe posiadają charakter zapobiegawczy oraz ostrzegawczy, natomiast ich podstawowym zadaniem jest niedopuszczanie do rozwoju oraz rozprzestrzenienia się kryzysu.
- Środki reagowania kryzysowego (Crisis Response Measures), czyli zbiór zaplanowanych przedsięwzięć zaakceptowanych przez Radę Północnoatlantycką do natychmiastowego wdrożenia (na różnych szczeblach systemu dowodzenia) oraz przez państwa członkowskie zgodnie z ustalonymi procedurami, na czas zagrożenia lub kryzysu, w celu zapobieżenia jego powstaniu, eskalacji i skutkom. Działania określone w zakresie środków reagowania za cel mogą posiadać zarówno przygotowanie oraz podniesienie gotowości jak też reagowanie w sytuacji wystąpienia sytuacji kryzysowej.

¹⁶ Active Engagement, Modern Deterrence, Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation adopted by Heads of State and Government in Lisbon, www.nato.int [19.11.2010]; dokument w języku polskim: Koncepcja strategiczna NATO – tłumaczenie, www.bbn.gov.pl [17.01.2011]

- Przeciwdziałanie zaskoczeniu (Counter Suprise), czyli wojskowe i cywilne działania obronne, które należy szybko zrealizować dla zapewnienia bezpieczeństwa sił zbrojnych i ludności cywilnej oraz wzmocnienie ochrony infrastruktury krytycznej lub ważnych dla państwa obiektów, realizowane w wyniku otrzymywania informacji dotyczących możliwego ataku lub nieuchronności jego wystąpienia w warunkach ograniczonych możliwości ostrzegania.
- Przeciwdziałanie agresji (Counter Agression), czyli przedsięwzięcia podejmowane przeciwko wrogim państwom oraz ich siłom zbrojnym w sytuacji ataku zbrojnego na obszar państwa członkowskiego Sojuszu bądź na jego konkretne siły zbrojne w ramach art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego, które obejmują działania od przygotowania do obrony i podnoszenia gotowości obronnej, aż po podjęcie decyzji o użyciu sił zbrojnych.
- Stopnie alarmowe (Security Alert States), czyli ujednolicanie czynności usprawniających podniesienie zdolności do przeciwstawienia się sytuacjom kryzysowym, które mogą być wprowadzone przez poszczególne państwa członkowskie w celu zapobiegania zdarzeniom o charakterze terrorystycznym i sabotażowym.

W zależności od skali zagrożenia ogłaszany może być jeden z czterech, następujących stopni alarmowych:

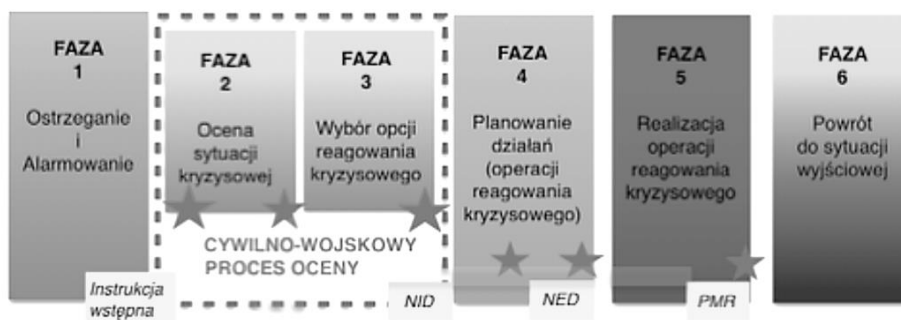
- ALPHA – występuje podczas ogólnego zagrożenia ze strony ataku terrorystycznego oraz w przypadku aktu sabotażu;
- BRAVO – podczas zwiększonej możliwości ewentualnego ataku;
- CHARLIE – podczas wystąpienia incydentów albo uzyskane zostały informacje, iż atak jest w najbliższym czasie bardzo prawdopodobny;
- DELTA – podczas, gdy wiadomo, iż atak nastąpić może w najbliższym okresie czasu zaś jego prawdopodobieństwo jest bardzo wysokie.¹⁷

Proces zarządzania kryzysowego w NATO obejmuje sześć faz:

1. ostrzeganie i alarmowanie,
2. ocenę sytuacji,
3. przyjęcie opcji reagowania,
4. planowanie,
5. realizację,
6. powrót do sytuacji wyjściowej.

Fazy te w formie graficznej zostały przedstawione na rysunku nr 1.

¹⁷ Opracowanie na podstawie: R. Skowroński, *Współdziałanie SZ RP z władzami cywilnymi w sytuacjach kryzysowych* (w:) *Wojsko w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych. Sympozjum naukowe 16-17.06.2008*. Warszawa 2008, s. 15-30; I. Protasowicki, Z. Nowakowski, M. Juchnicki, *Zarządzanie kryzysowe w organizacji Sojuszu Północnoatlantyckiego* (w:) R. Częścik, Z. Nowakowski, T. Płusa, J. Rajchel, K. Rajchel (red.): *Zarządzanie kryzysowe w administracji*. Warszawa-Dęblin 2014, s. 259-268

Rysunek nr 1: Etapy zarządzania kryzysowego w NATO.

Źródło: I. Protasowicki, Z. Nowakowski, M. Juchnicki, *Zarządzanie kryzysowe w organizacji Sojuszu Północnoatlantyckiego* (w:) R. Częścik, Z. Nowakowski, T. Piłsa, J. Rajchel, K. Rajchel (red.): *Zarządzanie kryzysowe w administracji*. Warszawa-Dęblin 2014, s. 259 i nast.

Faza pierwsza procesu reagowania kryzysowego występuje podczas przekazania informacji o zagrożeniu sytuacją kryzysową przez dane państwo członkowskie oraz państwa stowarzyszonego z Sojuszem, Sekretarzowi Generalnemu NATO. Rada Północnoatlantycka wybiera jedną z czterech możliwych rozwiązań danej sytuacji kryzysowej:

- a. może uznać, że nie występuje potrzeba, by podejmować działania,
- b. może wzmocnić działania NATO po przez gromadzenie informacji o tym zagrożeniu,
- c. może brać pod uwagę możliwości dyplomatyczne, polityczne, wojskowe, jak i również cywilne reagowanie kryzysowe,
- d. może rozpocząć działania związane z oceną ryzyka oraz sytuacji kryzysowej i wyboru opcji reagowania kryzysowego.

W następnych dwóch fazach procesu zarządzania kryzysowego NATO obejmuje zadania Rady Północnoatlantyckiej, która kieruje dany kryzys do rozpatrzenia przez podległe komisje polityczne oraz wojskowe oraz końcowego raportu dotyczącego sytuacji kryzysowej w aspekcie bezpieczeństwa państw członkowskich Sojuszu [Ocena Polityczno-Militarna (ang. Political-Military Estimate)]. Poza tym na etapie tym Naczelnemu Dowódcy Sił Sojuszniczych w Europie Rada zleca, by przygotował strategię odpowiedzi odnośnie przedmiotowych zagrożeń.

Rada Północnoatlantycka pod względem przygotowanej oceny wybiera najlepszą z możliwych przekazując ją władzom wojskowym NATO z poszczególnymi wytycznymi planowania operacji, opierając się na otrzymanej Ocenie Polityczno-Militarnej. W celu rozwiązania sytuacji kryzysowej Rada może wykorzystać różne metody polityczne, dyplomatyczne czy polityczne po wybraniu kierunku działania.

W fazie czwartej dokonuje opracowania Koncepcji Operacji razem z Planem Operacji i przekazywane jest Komitetowi Wojskowemu NATO, aby je zatwierdził, a następnie Radzie Północnoatlantyckiej, by te dokumenty rozważyła

i zaakceptowała. Następnie Rada w celu wysłania sił zbrojnych, autoryzuje formalnie Plan Operacji, co jest początkiem fazy piątej całej procedury.

Organizacja NATO w czasie fazy piątej rozpoczyna misję i regularnie przeprowadza tzw. Okresową Ocena Misji (PMR), w celu zweryfikowania jakie zostały poczynione postępy w kierunku stanu końcowego, jaki został przewidziany w planie i określenia rozmiaru, a także struktury kontyngentu, jaki jest niezbędny do wypełnienia zadania. Przykładem może być, iż Kwatera Główna NATO Okresowej Oceny Misji dokonuje w trakcie roku dwa razy. Oceny te stanowią podstawę, do dokonania zmian jakie zostały przedstawione w zaleceniu przekazywanemu Komitetowi Wojskowemu oraz Radzie.¹⁸

Wprowadzenie ostatniej fazy procedury reagowania kryzysowego NATO jest uzależnione od rozwoju sytuacji kryzysowej w danym rejonie. Sojusz przystępuje do zakończenia misji wojskowej i wycofuje sojusznicze siły zbrojne w sytuacji, gdy środowisko jest tak stabilne, by można było odpowiednim władzom przekazać odpowiedzialność za bezpieczeństwo.

Zarządzanie kryzysowe podejmowane w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego funkcjonowało przede wszystkim na współpracy w ramach misji pokojowych oraz stabilizacyjnych i organizowanych ćwiczeniach.

Obecnie Sojusz Północnoatlantycki w procedurze zarządzania kryzysowego stosuje tak zwane podejście holistyczne, całościowe, w celu przeciwdziałania oraz zapobiegania sytuacjom kryzysowym różnego rodzaju, przy uwzględnieniu aspektów cywilnych, politycznych oraz wojskowych określonego zdarzenia, a jednocześnie współpraca między innymi podmiotami międzynarodowymi. Artykuł 4 Traktatu Waszyngtońskiego jest bardzo ważny z punktu widzenia zarządzania kryzysowego. Niezależnie od stałych konsultacji, jakie odbywają się w sojuszniczych, często również partnerskich ramach, umożliwia on wszystkim państwom członkowskim w każdym czasie konsultacje danej sytuacji kryzysowej, jak również przedyskutowanie sytuacji z pozostałymi wtedy, gdy tylko stwierdzi, że istnieje zagrożenie jego niezależności politycznej, integralności terytorialnej albo bezpieczeństwa.

Wdrożenie nowych standardów odnoszących się do systemu reagowania kryzysowego w obecnej sytuacji międzynarodowej posiada bardzo duże znaczenie przy aktywnym uczestnictwie państw członkowskich NATO oraz ze względu na bezpieczeństwo globalne.

Współpraca państw w Sojuszu Północnoatlantyckim w ramach reagowania kryzysowego umożliwia wymianę informacji oraz zdobywanie doświadczeń po przez organizowane wspólne przedsięwzięcia w celu interweniowania w danej sytuacji kryzysowej oraz przeprowadzania corocznych ćwiczeń nazwanych CMX. Na ćwiczeniach realizowane są zasady kolektywnej obrony przed napaścią agresora. Podczas realizacji zadań CMX ustalane są procedury związane z postępowaniem w trakcie sytuacji kryzysowej dotyczą na temat planowanych i odbytych narodowych oraz międzynarodowych przedsięwzięć cywilno-wojskowych, które przynoszą duże zaangażowanie między państwami oraz doświadczenie w sytuacjach kryzysowych. Systematyczna wymiana informacji,

¹⁸ I. Protasowicki, Z. Nowakowski, M. Juchnicki, *Zarządzanie kryzysowe w organizacji Sojuszu Północnoatlantyckiego* (w:) R. Częścik, Z. Nowakowski, T. Płusa, J. Rajchel, K. Rajchel (red.): *Zarządzanie kryzysowe w administracji*. Warszawa-Dęblin 2014, s. 259 i nast.

a także dostosowanie państw członkowskich NATO do odpowiednich procedur i standardów, wspólne koordynowanie oraz planowanie, systemu reagowania kryzysowego gwarantuje wymierne korzyści każdemu uczestniczącemu w nich podmiotowi.

Podsumowując zagadnienia jakie zostały poczynione w tym artykule należy zwrócić uwagę na kilka wniosków:

- organizacja i funkcjonowanie Sojuszu Północnoatlantyckiego obecnie charakteryzuje się zmodyfikowaną oraz rozbudowaną koncepcją działania w sferze reagowania kryzysowego;
- przedsięwzięcia podejmowane w ramach systemu reagowania kryzysowego NATO obejmują różnorodne działania związane z operacjami zbrojnymi, ale również pokojowymi uwzględniającymi najważniejszą koncepcję strategiczną odnoszącą się do ochrony ludności cywilnej oraz zachowania bezpieczeństwa i pokoju na świecie;
- funkcjonowanie systemu reagowania kryzysowego NATO nie ogranicza się jedynie do koncepcji strategicznych czy aktów prawnych, ale również do pragmatycznego działania w postaci realizowanych misji pokojowych czy stabilizacyjnych oraz przeprowadzanych ćwiczeń;
- współpraca NATO z innymi podmiotami międzynarodowymi (ONZ, Unia Europejska, OBWE).

Streszczenie

W artykule przedstawiono mechanizmy i strukturę systemu zarządzania kryzysowego w NATO. Omówiono podstawowe działania, przede wszystkim z zakresu wczesnego ostrzegania w krajach należących do NATO.

Słowa kluczowe: NATO, zarządzanie kryzysowe, sytuacja kryzysowa, System Reagowania Kryzysowego

Summary

The article presents mechanisms and the structure of the system of managing state of emergency situations by the NATO. We can observe the basic actions, mainly with the early cautioning system working during a state of emergency in the countries belonging to the NATO.

Key words: NATO, crisis management, crisis situation, Crisis Response System

Bibliografia

1. Active Engagement, Modern Defence, Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation adopted by Heads of State and Government in Lisbon, www.nato.int [19.11.2010]; dokument w języku polskim: Koncepcja strategiczna NATO – tłumaczenie, www.bbn.gov.pl [17.01.2011]
2. Gryz J. (red.): *System reagowania kryzysowego Unii Europejskiej. Struktura – charakter – obszary*. Toruń 2009
3. Koziej S., *Strategia i potencjał obronny Polski w warunkach członkostwa w NATO*. Warszawa 2001
4. Koziej S., *Strategie Bezpieczeństwa NATO i UE*. Warszawa 2008, za: www.koziej.pl (pobrano 10.10.2015 r.)

5. Kuźniar R., *Pozimnowojenne dwudziestolecie. 1989-2010*. Warszawa 2011
6. Nowakowski Z., Protasowicki I., *Bezpieczeństwo polityczno-militarne Polski po przystąpieniu do NATO*, „Zeszyty Naukowe WSiZiA”. 2007, nr 1 (6)
7. Nowakowski Z., Szafran H., *Bezpieczeństwo w XXI wieku. Strategie bezpieczeństwa narodowego Polski i wybranych państw*. Rzeszów 2008
8. Polak A., Joniak J., *Sztuka wojenna*. Warszawa 2013
9. Protasowicki I., Nowakowski Z., Juchnicki M., *Zarządzanie kryzysowe w organizacji Sojuszu Północnoatlantyckiego* (w:) R. Częścik, Z. Nowakowski, T. Płusa, J. Rajchel, K. Rajchel (red.): *Zarządzanie kryzysowe w administracji*. Warszawa-Dęblin 2014
10. Skowroński R., *Współdziałanie SZ RP z władzami cywilnymi w sytuacjach kryzysowych* (w:) *Wojsko w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych. Sympozjum naukowe 16-17.06.2008*. Warszawa 2008
11. The Alliance's Strategic Concept North Atlantic Council 24.04.1999 r.
12. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Obronną. Paryż, 27 maja 1952 r.
13. Ziarno J., Walas-Trębacz J., *Podstawy zarządzania kryzysowego*. Kraków 2010

Agnieszka MIKOŁASZEK
Anna SEMENIUK
Wioletta ŁATKA

ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE W PROCESIE BUDOWANIA SYSTEMU BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO W ORGANACH PAŃSTWOWYCH I SAMORZĄDOWYCH

System bezpieczeństwa narodowego

Człowiek normalnie i aktywnie funkcjonujący w swoim środowisku odczuwa powszechną chęć bycia bezpiecznym, jest to jedna z jego najważniejszych potrzeb. Ma on jednak świadomość tego, że podlega prawom przyrody, które wcale nie gwarantują mu bezpieczeństwa. Przeciwnie, wymuszają takie działania, które zapewniłyby możliwość wpływu na otoczenie, dając poczucie w miarę niezakłóconego bytowania, przetrwania i rozwoju. Traktując potrzebę bezpieczeństwa obok innych potrzeb (fizjologicznych, samorealizacji, szacunku, itp.), jako podstawowe, życie człowieka wymaga jego aktywności, ukierunkowanej na ich zaspokojenie. Wobec tego bezpieczeństwo jest wartością konieczną do życia i rozwoju człowieka. Jest dobrem pozwalającym na rozwinięcie aktywności ukierunkowanej na samorealizację. Jest więc w takim rozumieniu warunkiem skutecznego działania. Może być także wartością pożądaną, ujawniającą się w sytuacji braku poczucia bezpieczeństwa. Zmiana tego stanu rzeczy, a więc uzyskanie stabilności, pewności, gwarancji realizacji własnych interesów, sprzyja utożsamianiu pojmowania bezpieczeństwa z celem działania.

Bezpieczeństwo można postrzegać w kategorii potrzeby podstawowej, której niezaspokojenie uniemożliwia bytowanie człowieka, jak też w kategorii samodzielnej wartości – celu, którego osiągnięcie jest możliwe poprzez aktywne działania jednostki, zmierzające do eliminacji bądź osłabienia zagrożeń lub świadomie podporządkowane osiągnięciu tego celu. Jest on widoczny szczególnie dobrze w relacjach człowieka z otoczeniem. Dążenie do zapewnienia bezpiecznego bytu własnej rodzinie, czy społeczności, nie wydaje się bowiem tym samym, co zaspokojenie podstawowej potrzeby własnego bezpieczeństwa. Często natomiast działanie człowieka podejmowane na rzecz bezpieczeństwa ogółu zakłada narażenie się na niebezpieczeństwo.

Nie można nie zgodzić się z poglądem, że „[...] bezpieczeństwo jest naczelną potrzebą człowieka, grup społecznych, a zarazem najważniejszym ich celem”.¹ Ma zapewnić ich potrzeby trwania, spokoju i równowagi, dobrobytu i zadowolenia. Brak tak rozumianego bezpieczeństwa powoduje u ludzi niepokój i poczucie zagrożenia.

Bezpieczeństwo może być definiowane nie tylko jako określony cel, lecz również jako następstwo. W znaczeniu praktycznym oznacza to, że ludzie nie zdają sobie sprawy z tego czym ono jest dopóki nie zagraża im jego utrata. Wspólną cechą większości definicji bezpieczeństwa jest określanie go mianem procesu, czyli że jest ono nie tylko określonym stanem rzeczy, ale ciągłym

¹ Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*. Warszawa 2008, s. 18

procesem społecznym, w ramach, którego podmioty działające starają się doskonalić mechanizmy zapewniające im poczucie bezpieczeństwa.

Podmiotem bezpieczeństwa jest człowiek, traktowany jako jednostka społeczna, a także jako określona zbiorowość społeczna o różnych charakterze więzi i uwarunkowań.²

W ujęciu podmiotowym bezpieczeństwo może więc dotyczyć:

- człowieka, jako jednostki ludzkiej posiadającej system właściwych sobie wartości, które z jego punktu widzenia wymagają ochrony;
- jako grupy ludzi o różnej skali wielkości, poczynając od rodziny na społeczności międzynarodowej kończąc;
- sformalizowanych i terytorialnie rozpoznawalnych struktur tj.: gmina, powiat, województwo, państwo.³

Ludzie od zarania dziejów poszukiwali i nadal poszukują form, metod i sposobów zapewnienia sobie bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo oznacza brak zmartwień wynikających z różnego rodzaju zagrożeń. Tak użyty termin „bezpieczeństwo” dotyczy zarówno jednostek, jak i całych społeczeństw. Narodowy system bezpieczeństwa państwa – to skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów organizacyjnych, ludzkich i materialowych wzajemnie powiązanych i działających na rzecz zachowania bezpieczeństwa państwa. Bezpieczeństwo narodowe, zgodnie z powszechnie przyjętymi zasadami, rozumiane jest szeroko jako stan uzyskany w rezultacie odpowiednio zorganizowanej obrony i ochrony przed wszelkimi zagrożeniami militarnymi i niemilitarnymi, tak zewnętrznymi, jak i wewnętrznymi, przy użyciu sił i środków pochodzących z różnych dziedzin działalności państwa.⁴

Działalność służąca bezpieczeństwu układa się zwykle w pewien dość skomplikowany system z zależnymi od siebie podsystemami. Oznacza to, że można wyróżnić różne zagrożenia oraz wynikające z nich różnorodne rodzaje bezpieczeństwa. Można także wyodrębnić bezpieczeństwo indywidualne i zbiorowe lub wewnętrzne i zewnętrzne. Z tego wynika, że bezpieczeństwo może dotyczyć odmiennych dziedzin życia i działalności ludzkiej. W związku z powyższym konieczne wydaje się wyselekcjonowanie wielu różnorodnych rodzajów bezpieczeństwa. W każdym jednak wypadku ma to na celu zmniejszenie ludzkich obaw przed zagrożeniami, które niesie przyszłość.

Warto także zauważyć, że zapewnienie całkowitego bezpieczeństwa jest bardzo trudne, a wręcz niemożliwe. Chodzi więc zwykle o ograniczenie, a nie całkowitą likwidację zagrożeń. Dostrzec także należy, że różne rodzaje bezpieczeństwa są ze sobą ściśle powiązane. Na przykład bezpieczeństwo militarne danego kraju nie zależy tylko i wyłącznie od jego systemu obronnego, przygotowań militarnych i innych tego typu rozwiązań – lecz także od systemów militarnych obcych państw, a także zagrożeń z nimi związanych – sytuacji politycznej w krajach sąsiednich, polityki zagranicznej własnego kraju, kondycji gospodarki, potencjału naukowo-technicznego. System bezpieczeństwa, by spełnić swą rolę, powinien nie tylko dysponować siłą zdolną do podejmowania odpowiednich decyzji, lecz również być dysponentem sił, zdolnych do realizacji

² Kitler W., *Obrona cywilna (niemilitarna) w Polsce*. Warszawa 2002, s. 21.

³ Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*. Warszawa 2008, s. 18.

⁴ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON wewn. 4822/96, s. 93.

tych decyzji. Oznacza to, że musi dysponować nie tylko mocą argumentu, lecz również argumentem siły. Wszystkie one odgrywają współcześnie bardzo ważną rolę. Bezpieczeństwo wiąże się zarówno z rzeczywistym stanem, jak i poczuciem zagrożenia – obawą przed niebezpieczeństwem, które nie zawsze musi być odzwierciedleniem obiektywnej rzeczywistości, lecz zawsze ma związek z sytuacją, w której pojawia się zwiększone prawdopodobieństwo powstania stanu niebezpiecznego dla otoczenia. Istota bezpieczeństwa to zapewnienie możliwości przetrwania oraz swobody realizacji własnych interesów w konkretnych warunkach, poprzez wykorzystywanie szans, podejmowanie wyzwań i przeciwdziałanie zagrożeniom.

Zarządzanie kryzysowe

Zapewnienie zorganizowanej pomocy poszkodowanej ludności oraz zapobieganie wystąpieniu zagrożeniom ma za sobą długą historię. Już w 6 r. n. e. cesarz rzymski Oktawian August powołał tzw. Vigiles,⁵ specjalizujących się wtedy głównie w zwalczaniu pożarów. W Polsce pierwsza zawodowa straż pożarna została utworzona w 1752 r., a XIX i XX wiek przyniosły dynamiczny rozwój jednostek przeznaczonych do zwalczania pożarów i zapobiegania im. W miarę rozwoju cywilizacyjnego pojawiały się nowe zagrożenia, a dotychczas znane – przybierały na sile, lub były bardziej zauważane. Rosła konieczność walki z tymi zagrożeniami, ale i wzrastały możliwości technologiczne, pozwalające na skuteczniejsze przeciwstawienie się im. Po I wojnie światowej, która przyniosła pierwsze ataki zużyciem broni chemicznej i lotnictwa pojawiły się w Polsce najpierw Społeczny Komitet Obrony Przeciwgazowej (1921), przekształcone w Towarzystwo Obrony Przeciwgazowej (1924), Liga Obrony Powietrznej Państwa (1923) i wreszcie – utworzona z nich Liga Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej (1934). Były to pierwsze w naszym państwie ogólnie uregulowania prawne i organizacyjne mające chronić ludność, wtedy jeszcze, poprzez przygotowania w czasie pokoju – na wypadek zagrożeń w czasie konfliktów zbrojnych.

Druga wojna światowa i jej doświadczenia przyniosły ewolucję w zakresie ochrony ludności cywilnej, czego skutkiem było pojawienie się Terenowej Obrony Przeciwlotniczej (1951 r.), przekształconej w Powszechną Samoobronę (1964 r.) i wreszcie – Obronę Cywilną (1973 r.). Celem tej ostatniej stała się wtedy przede wszystkim ochrona ludności przed zagrożeniami wynikającymi z działań wojennych (także skutkami bombardowań, ataków gazowych i zużyciem broni jądrowej), zapewniając jej niezbędne warunki konieczne do przetrwania. Dalsza ewolucja zorganizowanego systemu ochrony ludności w Polsce nastąpiła w latach 90-tych XX wieku. Wynikła ona z potrzeby koordynacji działań różnych podmiotów (w tym służb ratunkowych) na rzecz zapobiegania zagrożeniom i przeciwdziałania im w razie ich wystąpienia, nie tylko w czasie wojny ale i pokoju, przed zagrożeniami naturalnymi czy technicznymi. Owocem m. in. tego procesu doskonalenia działań organizacyjnych stało się stworzenie systemu zarządzania kryzysowego, co znalazło swój wyraz w uchwaleniu Ustawy o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007.

Główną ideą systemu zarządzania kryzysowego jest niedopuszczenie do zaistnienia sytuacji kryzysowej, a w razie jej wystąpienia, skuteczne

⁵ Tzw. *Militia Vigilum* (łac. *militis* – żołnierz, *vigilare* – czuwać)

przeciwdziałanie jej negatywnym skutkom poprzez system koordynacji i wsparcia. Taka sytuacja kryzysowa (w myśl przywołanej ustawy) to zdarzenie wpływające wpływa negatywnie na bezpieczeństwo ludzi lub ich mienia, oraz wywołujące jednocześnie znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów oraz służb przewidzianych do przeciwdziałania temu zdarzeniu.⁶ W założeniach wymienionej wcześniej Ustawy o zarządzaniu kryzysowym skuteczne przeciwdziałanie sytuacjom kryzysowym osiągane jest przede wszystkim poprzez koordynację biorących udział w zdarzeniu podmiotów oraz wsparcie działań tego organu reagującego, którego siły i środki okazują się niewystarczające do przeciwdziałania zdarzeniu które wystąpiło, co groziłoby utratą kontroli nad niebezpiecznym zjawiskiem i wzmożeniem jego negatywnych skutków dla środowiska lub społeczeństwa (mienia albo życia obywateli). Zarządzanie sytuacjami kryzysowymi leży głównie w rękach lokalnych podmiotów administracyjnych. To siły własne gminy w pierwszej kolejności muszą sprostać pojawiającym się na ich terenie zagrożeniom, a dodatkowe zasoby (np. z innych gmin, powiatów czy województw) będą wzywane dopiero w razie potrzeby, w miarę rozwoju sytuacji i zwiększania się skali zagrożenia, poprzez koordynację działań na odpowiednim szczeblu i zapewnienie wsparcia. Dobre zarządzanie kryzysowe pozwala na zapanowanie nad przebiegiem zdarzeń, nie dopuszczając do pojawienia się sytuacji kryzysowej, kiedy siły podmiotów są niewystarczające, a zdarzenie powoduje znaczne negatywne skutki.

Ze względu na specyficzne uwarunkowania, które nagłe zdarzenia o negatywnych skutkach (działania żywiołów natury, katastrofy techniczne, itp.) wywierają na stan i potrzeby zarówno reagujących na nie podmiotów, jak i dotkniętych nimi poszkodowanych, wypada bliżej zatrzymać się przy pojęciu sytuacji kryzysowej i związanymi z nią zagadnieniami. Uwarunkowania te nie pozostają bowiem bez wpływu na funkcjonowanie spraw logistyki i zaopatrzenia dla poszkodowanych w wyniku ich oddziaływania. Sytuacje kryzysowe są następstwem rozwijającego się zagrożenia. Samo zagrożenie to przeciwieństwo bezpieczeństwa, a więc jego antonim.⁷ Jeśli bezpieczeństwo to stan i proces zaspokajania potrzeb przetrwania i rozwoju podmiotu, to zagrożenie (niebezpieczeństwo) może również być stanem (odczuwaniem) oraz procesem (wywieraniem wpływu), w tym przypadku dla podmiotu negatywnym, uderzającym w jego egzystencję. To zatem zarówno „pewien stan psychiki lub świadomości wywołany postrzeganiem zjawisk ocenianych, jako niekorzystne”⁸ jak i „sytuacja, w której pojawia się prawdopodobieństwo powstania stanu niekorzystnego dla otoczenia”.⁹ Otoczeniem tym, czyli podmiotem może być osoba, grupa osób, rodzina, społeczeństwo, przedsiębiorstwo, zbiorowość terytorialna, miasto, państwo, itp. Sama już różnorodność i charakterystyka tych podmiotów implikuje wielorakość możliwych niebezpieczeństw, źródeł ich występowania oraz punktów postrzegania i rozróżniania. Niekiedy też zagrożenie może być rozumiane

⁶ Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007, art. 3. ust. 1 (Dz.U. z dn. 21 maja 2007 r. nr 89 poz. 590 ze zm.)

⁷ Kołodziński E., *Wprowadzenie do zarządzania bezpieczeństwem podmiotu*. „Czasopismo internetowe Inżynieria Bezpieczeństwa”. 2009, s. 2, <http://www.ptib.pl/pl/component/remository/?func=fileinfo&id=102>

⁸ Zob. Kołodziński E., *Wprowadzenie do zarządzania...* dz. cyt., s. 2

⁹ Kalinowski R., *Monitorowanie Zagrożeń*. Siedlce 2009, s. 12

jednocześnie jako szansa, wyzwanie, możliwość korzystnej, choć obciążonej ryzykiem, zmiany jakiegoś stanu.¹⁰

Źródła zagrożeń mogą być wielorakie, a rozróżnianie ich zależy też od punktu widzenia, z którego są rozpoznawane. Dla tematu który rozważamy istotne są te zagrożenia którymi zajmuje się zarządzanie kryzysowe, w myśl Ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Są to takie zagrożenia, które mogą spowodować sytuację kryzysową, a zatem wpływającą negatywnie na bezpieczeństwo ludzi lub ich mienia oraz wywołującą ograniczenia w działaniu właściwych organów oraz służb. Dzielić można je na wiele sposobów. Przykładowo, wśród zagrożeń okresowych (naturalnych i nawracających co jakiś czas) raport Rządowego Centrum Bezpieczeństwa z 2013 roku¹¹ wymienia powodzie (w tym opadowe, roztopowe, zatorowe i sztormowe), wichury i trąby powietrzne, silne mrozy i zamiecie śnieżne oraz lawiny, upały oraz susze, pożary lasów, osuwiska, oraz epidemie (m. in. grypę), i choroby roślin oraz zwierząt. Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego z 2013 roku¹² dodaje do wymienionych wcześniej zagrożeń jeszcze skażenia chemiczne, zakłócenia w dostawach mediów (w tym energia elektryczna, paliwa płynne, gazu), skażenia radiacyjne, katastrofy budowlane, protesty społeczne oraz zagrożenia terrorystyczne i zagrożenia cyberprzestrzeni.

Nie są to wszystkie rodzaje zagrożeń. Wymieniono przede wszystkim te, którymi w razie ich wystąpienia będą zajmować się organy zarządzania i reagowania kryzysowego. Są to niewątpliwie zagrożenia stanowiące potencjalne źródło wystąpienia sytuacji kryzysowych (według pojęć w rozumieniu Ustawy o Zarządzaniu Kryzysowym). Zdarzenia nimi wywołane można następnie stopniować (tzw. kaskada zagrożeń)¹³ na sytuacje rutynowe dla służb, nadzwyczajne (wykraczające poza rutynowe działania), sytuacje kryzysowe (gdzie siły służb są już nieadekwatne do rozmiaru sytuacji) oraz stany nadzwyczajne (gdzie przeciwdziałanie zagrożeniu wymaga wprowadzenia innych niż zwykle środków prawnokonstytucyjnych).

Nie zważając na formalne spełnianie wymogów ustawowej definicji sytuacji kryzysowej, bardzo wiele negatywnych sytuacji może być dla ich uczestników przeżyciem skrajnym i wyczerpującym, wywołującym dotkliwy stres, pozostawiając psychologiczne urazy. Cechy takich zdarzeń to ich duża społeczna waga, nagły rozwój i przebieg, wywoływanie dużych napięć i sprzeczności interesów, trudność kontroli, możliwość powstawania agresji.¹⁴ Niekiedy groźne mogą być zwykłe, rutynowe zdarzenia z którymi przewidziane do reagowania służby sobie poradzą. Nie będąc sytuacją kryzysową dla systemu zarządzania kryzysowego, mogą okazać się te „rutynowe” zdarzenia najbardziej kryzysową sytuacją w życiu dla poszkodowanych, a z kolei nierzadko najpoważniejszym dotychczas wyzwaniem dla uczestniczących w zdarzeniu funkcjonariuszy służb, zwłaszcza

¹⁰ Kalinowski R., *Monitorowanie Zagrożeń*. Siedlce 2009, s. 13

¹¹ *Zagrożenia okresowe występujące w Polsce*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. 2013, <http://rcb.gov.pl/wp-content/uploads/RCB-Zagrożenia-okresowe-w-Polsce-aktualizacja.pdf> (pobrano 19.06.2015 r.)

¹² *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, 2013, http://rcb.gov.pl/?page_id=302

¹³ Skomra W., *Zarządzanie kryzysowe – przewodnik po nowelizacji*. Wrocław 2010, s. 25

¹⁴ Por. Ziarko J., Walas-Trębacz J., *Podstawy zarządzania kryzysowego, część I*. Kraków 2010, s. 78-79

niedoświadczonych. W takich warunkach komunikacja jest utrudniona, łatwo o konflikty, co utrudniać może skuteczne zarządzanie i prowadzenie działań.

W zależności od terenu dotkniętego sytuacją kryzysową, można wyróżnić poszczególne szczeble administracyjne, związane ze skalą koordynacji działań zarządzania kryzysowego. Są nimi szczebel centralny (krajowy), resortowy (ministerialny), a następnie wojewódzki, powiatowy i gminny. Pod względem etapowym podzielić można natomiast proces zarządzania kryzysowego na cztery fazy. Są to kolejno zapobieganie, przygotowanie, reagowanie oraz odbudowa. Fazy te można całościowo podsumować jako metody kompleksowej działalności organów administracji publicznej, w celu przejęcia kontroli nad sytuacją kryzysową. Głównie zadanie tych faz to niedopuszczenie do zaistnienia sytuacji kryzysowej (zapobieganie), osiągnięcie gotowości do przeciwdziałania (przygotowanie), zwalczanie jej i ograniczanie negatywnych skutków (reagowanie) oraz przywracanie dotkniętego nią obszaru do stanu wcześniejszego (odbudowa), przed wystąpieniem sytuacji kryzysowej.

Zależnie od zadań przypisanych przez podmioty zarządzania kryzysowego (np. szczebla gminnego, powiatowego, wojewódzkiego itd.), w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego będą uczestniczyć poszczególne organy i urzędy oraz służby, wykonując przewidziane zadania stosownie do swoich kompetencji, a także sił i środków oraz przyjętych planów oraz procedur. Jednym z zadań realizowanych w procesie zarządzania kryzysowego jest organizowanie ewakuacji poszkodowanej ludności a następnie jej zaopatrzenie w środki niezbędne do przeżycia (żywność, materiały pierwszej potrzeby, ubrania, miejsca noclegów). Ponieważ są to czynności związane z przemieszczaniem osób, obiektów, użyciem środków transportu i miejsc zmagazynowania czy rozlokowania, szczególnego znaczenia niewątpliwie nabiera tu tzw. logistyka kryzysowa.

Zadania logistyczne planowania cywilnego i zarządzania kryzysowego

W ustawie o zarządzaniu kryzysowym występuje pojęcie „planowanie cywilne”, które należy interpretować jako:

- a) całokształt przedsięwzięć organizacyjnych, polegających na opracowywaniu planów, w tym planów reagowania kryzysowego, i programów, mających na celu optymalne wykorzystanie dostępnych sił i środków w sytuacjach kryzysowych oraz w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny, w zakresie zapobiegania sytuacjom kryzysowym, przygotowania do przejmowania nad nimi kontroli, reagowania w sytuacjach kryzysowych oraz odtwarzania infrastruktury i przywracania jej pierwotnego charakteru;
- b) planowanie w zakresie wspierania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie ich użycia oraz planowanie wykorzystania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

Administracja publiczna zarówno ta o charakterze samorządowym (gmina, powiat, województwo), jak i rządowa (województwo, rząd) jest zobowiązana do opracowywania różnego rodzaju dokumentów planistycznych. Ich celem jest przygotowanie pracowników administracji i osób, które nią kierują do rozwiązywania różnorodnych problemów, wynikających z możliwości wystąpienia

przeciwności, które doprowadzają do destabilizacji pracy urzędu bądź życia mieszkańców terenu obejmowanego przez dany urząd.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r.¹⁵ o samorządzie gminnym określa w rozdziale drugim zakres działania i zadania gminy. Większość zadań realizowana jest przez gminna bieżąco. Część z nich wymaga dalekosiężnych planów. Z punktu widzenia zarządzania kryzysowego najważniejszymi zadaniami są te gwarantujące zdrowie i życie ludzkie obywateli lokalnej społeczności. Czynnościami planistycznymi zajmują się komórki, wydziały urzędów gminy, starostw czy urzędów wojewódzkich. Zgodnie z art. 5 Ustawy o Zarządzaniu kryzysowym tworzy się Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego oraz wojewódzkie, powiatowe i gminne plany zarządzania kryzysowego. Plany takie powinny zawierać następujące elementy:

- plan główny;
- zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych;
- załączniki funkcjonalne planu głównego.

Zadania z zakresu planowania cywilnego obejmują:

- 1) gromadzenie i przetwarzanie informacji o możliwych do użycia siłach i środkach w sytuacjach kryzysowych, w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny;
- 2) opracowywanie procedur postępowania na wypadek zagrożeń;
- 3) przygotowywanie planów reagowania kryzysowego.

Zadania te powinny uwzględniać:

- 1) zapewnienie funkcjonowania administracji publicznej;
- 2) zapewnienie funkcjonowania i możliwości odtworzenia infrastruktury lub przywrócenia jej pierwotnego charakteru;
- 3) racjonalne gospodarowanie siłami i środkami w sytuacjach kryzysowych, w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny;
- 4) zapewnienie ludziom warunków przetrwania w sytuacjach kryzysowych, w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny.¹⁶

Wśród rodzajów planowania cywilnego, ze względu na kryterium czasu, wyróżnia się planowania:

- strategiczne – powyżej 5 lat;
- długoterminowe – od 2 do 5 lat;
- średnioterminowe – od kilku miesięcy do roku;
- krótkoterminowe – do trzech miesięcy;
- bieżące – szczegółowe czynności realizowane codziennie lub w skali tygodnia.

Większość zjawisk godzących w bezpieczeństwo organizacji, państw i ludzi zamyka się w ramach rutynowych działań będących poniżej akceptowalnego poziomu ryzyka. Reagowanie na niebezpieczeństwa stanowi też pewnego rodzaju okazję na doskonalenie systemów bezpieczeństwa i nie wymaga stosowania nadzwyczajnych środków i uruchamiania odrębnych procedur dla instytucji wypełniających zadania z tej dziedziny. Jednak dochodzi do sytuacji, kiedy, te standardowe działania (procedury) są niewystarczające, wydarzenia zaczynają ubiegać fakty i wyprzedzają reagowanie, co doprowadza do narastania presji ze

¹⁵ Dz.U. z 2001 r. nr 142 poz. 1591 z późn. zm.

¹⁶ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, art. pkt 2

strony czasu działającego na niekorzyść decydentów. W takich okolicznościach uruchamia się nowe metody zarządzania, zwane zarządzaniem w sytuacjach kryzysowych, krócej nazywane zarządzaniem kryzysowym.

Zarządzanie będące nadrzędnym pojęciem wobec omawianego, to system działań regulujący sposób i zasady funkcjonowania określonej organizacji zgodnie z wytyczonymi celami, dlatego określa się je często zarządzaniem przez cele i obejmuje etapy (funkcje): planowania, organizowania, motywowania i kontroli. Jest ono ściśle powiązane z funkcjonowaniem organizacji, dysponowaniem zasobami i władzą mającą prawo nimi rozporządzać tak, aby osiągać wyznaczone zadania stosując przy tym optymalną strategię jej funkcjonowania.

Tak rozumiane zarządzanie w czasie wystąpienia kryzysu, w kontekście procesu decyzyjnego na szczeblu państwowym opiera się na generalnej zasadzie, wg której organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji z uwzględnieniem dodatkowych reguł i procedur uzależnionych od skali zagrożenia. Zarządzanie kryzysowe *to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz na odtwarzaniu infrastruktury lub przywróceniu jej pierwotnego charakteru.*¹⁷

Zarządzanie kryzysowe odnosi się do takich zagrożeń, które ze względu na swoją specyfikę doprowadziły do ograniczenia możliwości przeciwdziałania nim ze względu na niewystarczającą ilość środków (zasobów) pozwalających zapobiec ich rozwojowi. Mogą to być wszelkie katastrofy cywilizacyjne, awarie techniczne i klęski żywiołowe a także działania terrorystyczne. Potrzebę stworzenia sprawnego systemu kierowania wstanie kryzysu wyraźnie zaznaczyła sytuacja z 1997 roku, w czasie powodzi, olbrzymia część terytorium RP była sparaliżowana i znalazła się pod wodą, a służby nie były w stanie prowadzić działań skutecznie, ograniczając tym samym skalę ludzkiej tragedii. Debata publiczna i niska ocena rozwiązań systemowych doprowadziła do próby opracowania reguł dla tej dziedziny, które muszą być aktywnie realizowanym przedsięwzięciem analitycznym, a nie działaniem reakcyjnym. Konieczne jest synergiczne podejście organów państwa wyrażane w zasadzie powszechności, wszechstronności i elastyczności.

Funkcjonowanie zarządzania kryzysowego zawiera się w czterech etapach (fazach) tj.: zapobieganiu, przygotowaniu, reagowaniu, odbudowie. Zapobieganie – obejmuje działania, które całkowicie eliminują, lub ograniczają możliwość wystąpienia zagrożenia i mogą przyczynić się do redukcji skutków. Przygotowanie – celem tego etapu jest zaplanowanie reakcji na urzeczywistnione zagrożenia oraz skumulowanie zasobów sił i środków do skutecznego reagowania. Reagowanie – polega ono na wykryciu symptomów zagrożenia (wystąpienia katastrofy) znajdującego się ponad przyjętym poziomem bezpieczeństwa i uznawanym za bezpieczny dla organizacji lub jednostki administracyjnej państwa. Odbudowa – to zespół działań, które mają na celu przywrócenie stanu z przed wystąpienia

¹⁷ Molek W., Stec K., Marciniak R., *Zarządzanie kryzysowe w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym*, „Pozamilitarne aspekty bezpieczeństwa”. 2011, nr 17, s. 54

(pojawienia) się sytuacji kryzysowej i umocnieniu infrastruktury w sposób pozwalający na wypadek wystąpienia ponownie zagrożenia zminimalizować wrażliwość na destrukcyjne oddziaływanie.

Kluczowe znaczenie w sprawnym przeprowadzaniu zarządzania kryzysowego ma sprawna wymiana informacji i podejmowanie odpowiednich decyzji już na etapie zapobiegania, obieg informacji jest w sporym udziale uzależniony od systemów teleinformatycznych, które są składową tzw. infrastruktury krytycznej,¹⁸ do której, także zalicza się inne obiekty (systemy), np. zapory wodne, których zniszczenie, uszkodzenie lub awaria mogłoby doprowadzić do sytuacji, której skutki nie są możliwe do przewidzenia zarówno dla ludności, stabilności gospodarczej czy środowiska, przy tym wymagającej zdecydowanych działań, przez co omawiany problem staje się niezwykle żywotnym interesem wszystkich szczebli administracyjnych w naszym państwie.

Zarządzanie kryzysowe nie kończy się wraz z ustąpieniem kryzysu, przeciwnie – po ustąpieniu następuje etap odbudowy, który obejmuje przywrócenie stanu z przed jego pojawienia się, ale też obejmuje działania mające wprowadzić jakościową zmianę (udoskonalenia), która usprawni system w przyszłości, przykładem na to jest debata nad stanem bezpieczeństwa i możliwościami jego naprawy po wspomnianej powodzi z 1997 roku, to właśnie po niej, w wyniku zażartej dyskusji wyłoniły się projekty zmian, ustaw i przede wszystkim dostrzeżono niebezpieczeństwo płynące z dalszego braku odpowiednich przepisów.¹⁹

Krajowy system ratowniczo-gaśniczy jest systemem otwartym, ściśle współpracującym z otoczeniem. Stworzono go dla zaspokojenia potrzeb wynikających z naturalnych zachowań człowieka, a zwłaszcza zapewnienia mu bezpieczeństwa. Nie stanowi wyizolowanego składnika bezpieczeństwa publicznego, lecz jego ważny czynnik, żywo reagujący na wszelkie zmiany i w wysokim stopniu współdziałający z otoczeniem. Stąd też granice, w których działa, są bardzo elastyczne. System ten zapewnia optymalizację czynności oraz efektywność i skuteczność użytych sił i środków doprowadzenia zarówno prostych, nieskomplikowanych działań, jak i specyficznych, dużych i długotrwałych akcji.²⁰

Ponadto system ten zapewnia: jedność dowodzenia i rozkazodawstwa, kompatybilność działań i sprzętu wprowadzonych działaniach ratowniczych, wysoką gotowość operacyjną i sprawność różnych podmiotów ratowniczych znajdujących się w systemie, podporządkowanie różnych interesów podmiotów ratowniczych dla wspólnego celu, ujednolicenie szkolenia i kształcenia, sprawną koordynację działań ratowniczych, jednolitość i spójność systemów łączności i przekazu informacji.²¹

W jego strukturze działają, oprócz jednostek Państwowej Straży Pożarnej, również pozostałe jednostki ochrony przeciwpożarowej – zakładowe i ochotnicze straże pożarne oraz terenowe i zakładowe służby pożarnicze. Działania te są prowadzone przez: zwalczanie pożarów i innych klęsk żywiołowych, ratownictwo

¹⁸ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. nr 89 poz. 590)

¹⁹ P. Skoczowski, *Organizacja zarządzania kryzysowego na poziomie powiatu w świetle obowiązujących przepisów*, <http://www.polacy-online.pl> (pobrano 28.09.2011 r.)

²⁰ F. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*. Difin 2010, s. 76

²¹ G. Sobolewski, D. Majchrzak, *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*. Warszawa 2011, s. 65-66

techniczne, chemiczne i od 1997 roku również przez ratownictwo ekologiczne i medyczne.²²

System ten skupia jednostki ochrony przeciwpożarowej, a także inne służby, inspekcje i straże oraz inne jednostki organizacyjne wyznaczone do udziału w nim. Mogą uczestniczyć także inne podmioty. Nadzór nad jego funkcjonowaniem pełni Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Odpowiedzialność za organizację kierowania tym systemem spoczywa na Komendancie Głównym PSP, podległym ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Państwowa Straż Pożarna została zobligowana ustawami do zorganizowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Głównym zamierzeniem ustawodawcy było stworzenie jednolitego, skutecznego systemu ratowniczego, obejmującego cały obszar szeroko rozumianego ratownictwa bez względu na miejsce, rodzaj i charakter prowadzonych działań ratowniczych.²³

Krajowy system ratowniczo-gaśniczy zorganizowany jest w sposób zapewniający jego ciągłe funkcjonowanie na poszczególnych poziomach administracji:²⁴

- powiatowym, który jest podstawowym poziomem wykonawczym, obejmującym organizację jednostek ratowniczo-gaśniczych, organizację systemu na terenie powiatu oraz kierowanie i koordynację działań ratowniczych na terenie powiatu,
- wojewódzkim, który jest poziomem wspomagania i koordynacji działań ratowniczych na terenie województwa,
- centralnym, który jest poziomem wspomagania i koordynacji działań ratowniczych na terenie kraju.²⁵

Funkcjonowanie systemu polega na:

- stałym czuwaniu i doraźnym reagowaniu, czyli na podejmowaniu działań ratowniczych przez własne siły i środki powiatu, wykonywaniu działań ratowniczych wymagających użycia sił i środków spoza powiatu,
- reagowanie w sytuacjach, które są następstwem zdarzenia rodzącego zagrożenie mogące prowadzić do zerwania lub znacznego osłabienia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym ograniczeniu funkcjonowania organów administracji publicznej.

Zadysponowanie jednostek uczestniczących w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym do działań ratowniczych oraz alarmowanie i powiadamianie systemów współdziałających odbywa się przez:

- powiatowe (miejskie) stanowisko kierowania (PSK/MSK) – na terenie powiatu,
- wojewódzkie stanowisko Koordynacji Ratownictwa PSP (WSKR) – na terenie województwa,
- Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności (KCKRiOL)

²² S. Pieprzny, *Zarządzanie kryzysowe w Polsce według nowych rozwiązań prawnych* (w:) *Aktualne problemy zarządzania*. PRz i KPU Ukrainy 2008, s. 54

²³ W. Lidwa, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*. Warszawa 2010, s. 37

²⁴ F. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*. Difin 2010, s. 79-80

²⁵ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 29 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz.U. nr 111 poz. 1311 ze zm.)

– na terenie kraju.²⁶

Krajowy system ratowniczo-gaśniczy jest systemem otwartym. Nie stanowi odrębnego składnika bezpieczeństwa publicznego, lecz jego ważny czynnik, żywo reagujący na wszelkie zmiany i w wysokim stopniu współdziałający z otoczeniem. Stąd też granice, w których działa system, są bardzo elastyczne.

Podstawy prawne zarządzania kryzysowego

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej jako dokument najwyższej rangi w zakresie regulacji problematyki bezpieczeństwa w odniesieniu do problematyki zarządzania kryzysowego wymienia trzy rodzaje stanów nadzwyczajnych: wojenny, wyjątkowy oraz klęski żywiołowej. Pod pojęciem stanu nadzwyczajnego należy rozumieć pojawienie się w państwie sytuacji szczególnego zagrożenia, której rozwiązanie wymaga sięgnięcia po środki szczególne, gdyż zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające. Stany te mogą być wprowadzone jedynie na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości. Odrębne ustawy określają zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela.

W zakresie funkcjonowania państwa istotne znaczenie posiadają zapisy, iż w czasie stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmienione: Konstytucja, ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych. Ponadto w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być skrócona kadencja Sejmu, przeprowadzane referendum ogólnokrajowe, nie mogą być przeprowadzane wybory do Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, a kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu. Wybory do organów samorządu terytorialnego są możliwe tylko tam, gdzie nie został wprowadzony stan nadzwyczajny.²⁷ Podstawowym aktem prawnym regulującym działania w zakresie zarządzania kryzysowego jest Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.²⁸ Określa ona organy odpowiedzialne, struktury decyzyjne, a także zadania organizacyjne, logistyczne i finansowe realizowane w tej dziedzinie. Stwarza tym samym fundamenty systemu zarządzania kryzysowego, którego funkcjonowanie musi być zgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Aktami dopełniającymi systemowe podstawy zarządzania kryzysowego są ustawy wprowadzające stany nadzwyczajne, którymi są:

- Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym,²⁹
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej,³⁰
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej.³¹

²⁶ J. Skoczylas, *Prawo Ratownicze*. Warszawa 2007, s. 56-57

²⁷ Art. 228 ust. 6 i 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483)

²⁸ Dz.U. z 2007 r. nr 89 poz. 590 z późn. zm.

²⁹ Dz.U. z 2002 r. nr 113 poz. 985, z późn. zm.

³⁰ Dz.U. z 2002 r. nr 156 poz. 1301

³¹ Dz.U. z 2002 r. nr 62 poz. 558 z późn. zm.

Ustawa o stanie wyjątkowym określa zasady wprowadzenia i zniesienia stanu wyjątkowego, a także zakres ograniczenia praw i swobód obywatelskich. Stan ten może wprowadzić prezydent na wniosek Rady Ministrów na czas oznaczony, lecz nie dłuższy niż 90 dni, w części albo na całym terytorium kraju. Prezydent może również przedłużyć stan wyjątkowy za zgodą Sejmu, ale tylko raz i na okres nie dłuższy niż 60 dni. Skutkiem jego wprowadzenia przedłużone zostają kadencje władz krajowych o czas trwania tego stanu. Kolejny z wymienionych aktów – ustawa o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej – określa tryb jego wprowadzenia, zasady działania władzy publicznej oraz zakres ograniczeń wolności i praw człowieka w czasie obowiązywania stanu wojennego. W Polsce stan ten może być wprowadzony przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów w formie rozporządzenia na części albo na całym terytorium państwa. Stwarza on możliwość ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela, a także zmiany kompetencji organów władzy publicznej. Podobnie ustawa o stanie klęski żywiołowej określa tryb wprowadzania tego stanu, zasady działania organów władzy państwowej, a także zakres ograniczeń wolności i praw człowieka w tym czasie. Stan klęski żywiołowej wprowadzany jest przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia na wniosek właściwego wojewody lub z własnej inicjatywy. Może objąć obszar, na którym wystąpiła klęska, a także tereny, gdzie wystąpiły lub mogą wystąpić jej skutki. Stan klęski żywiołowej nie może przekroczyć 30 dni, a ponadto przez okres 90 dni od dnia jego zakończenia nie mogą się odbyć wybory ani referendum.

Zadania organów administracji rządowej i samorządowej, realizowane w ramach zarządzania kryzysowego, zostały zawarte również w takich aktach prawnych, jak:

- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie;³²
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa;³³
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym;³⁴
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym;³⁵
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu;³⁶
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 8 listopada 2002 r. w sprawie wymagań, jakim powinien odpowiadać plan postępowania na wypadek zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego, mienia oraz środowiska naturalnego;³⁷
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej;³⁸

³² Dz.U. z 2009 r. nr 31 poz. 206 z późn. zm.

³³ Dz.U. z 2001 r. nr 142 poz. 1590

³⁴ Dz.U. z 2001 r. nr 142 poz. 1592

³⁵ Dz.U. z 2001 r. nr 142 poz. 1591

³⁶ Dz.U. z 2003 r. nr 41 poz. 347

³⁷ Dz.U. z 2002 r. nr 194 poz. 1632

³⁸ Dz.U. z 2010 r. nr 83 poz. 541

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej;³⁹
- Zarządzenie Nr 86 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 sierpnia 2008 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego;⁴⁰
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego;⁴¹
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania;⁴²
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.⁴³

W przygotowaniu jest również projekt Ustawy o ochronie ludności, którego zakres obejmuje m.in.: zasady organizacji działań, informowania, ostrzegania i alarmowania, organy właściwe w zakresie ochrony ludności, a także prawa, obowiązki i zasady edukacji dla bezpieczeństwa oraz reguły finansowania.

W Polsce regulacje w zakresie zarządzania kryzysowego są dostosowywane do wymagań Unii Europejskiej. Wśród nich największy wpływ na polskie ustawodawstwo w tym obszarze mają takie akty prawne, jak:

- Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy;⁴⁴
- Dyrektywa Rady Europy nr 82/501/EEC z 24 czerwca 1982 r. o zagrożeniach wypadkami spowodowanymi działalnością przemysłu (Seveso);
- Dyrektywa Rady Europy 96/82/EC z 9 grudnia 1996 r. o kontroli zagrożeń poważnymi wypadkami (SevesoII);
- Decyzja Rady Europy nr 91/396/EEC z dnia 29 lipca 1991 r. w sprawie europejskiego, alarmowego numeru telefonu;
- Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim;
- Dyrektywa Rady 2008/114/WE z dnia 8 grudnia 2008 r. w sprawie rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie poprawy jej ochrony;
- Decyzja Rady 2008/617/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie usprawnienia współpracy pomiędzy specjalnymi jednostkami interwencyjnymi państw członkowskich Unii Europejskiej w sytuacjach kryzysowych;
- Decyzja ramowa Rady 2002/475/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu;
- Konwencja Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi, sporządzona w Warszawie dnia 16 maja 2005 r. (Dz.U z 2008 r. nr 161 poz. 998);

³⁹ Dz.U. z 2010 r. nr 83 poz. 541

⁴⁰ M.P. z 2008 r. nr 61 poz. 538

⁴¹ Dz.U. z 2010 r. nr 83 poz. 540

⁴² Dz.U. z 2009 r. nr 226 poz. 1810

⁴³ Dz.U. z 2008 r. nr 128 poz. 821

⁴⁴ Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 310, Tom 47, 16 grudnia 2004

- Konwencja o ochronie fizycznej materiałów jądrowych wraz z załącznikami I i II, otwarta do podpisu w Wiedniu i w Nowym Jorku w dniu 3 marca 1980 r. (Dz.U z 1989 r. nr 17 poz. 93);
- Międzynarodowa konwencja o zwalczaniu aktów terroryzmu jądrowego, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 13 kwietnia 2005 r. oraz na szczelbu Powiatu Pruszkowskiego;
- Zarządzenie nr 34/2007 Starosty Pruszkowskiego z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie powołania Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz określenia jego składu.

Ze względu na dynamikę kategorii zagrożenie i bezpieczeństwo konieczne jest stałe monitorowanie adekwatności powyższych aktów prawnych do aktualnych zagrożeń, a w przypadku wystąpienia niezgodności – ich modyfikacja. Tym samym stwarza to potrzebę ciągłej kontroli zmian w przepisach prawnych przez osoby zajmujące się zarządzaniem kryzysowym.

Proces zarządzania kryzysowego

Reagowanie w sytuacji kryzysowej odbywa się pod znaczną presją czasu, ważne jest zatem zachowanie tzw. „zimnej krwi” irracjonalne podejmowanie decyzji. Logistyka w zarządzaniu kryzysowym polega na racjonalnym, wydajnym, skutecznym i niezawodnym zarządzaniu posiadanymi zasobami. Chodzi tu o zasoby techniczne, technologiczne, informacyjne, finansowe, personalne itp., w celu przeciwdziałania zagrożeniom, a także podczas likwidacji ich skutków. Logistyczne aspekty zarządzania kryzysowego opierają się na triadzie działań.⁴⁵

Zorganizowanie i zapewnienie sprawnego funkcjonowania systemu logistycznego spoczywa na barkach szefa zabezpieczenia logistycznego. W odniesieniu do zarządzania kryzysowego system taki powinien być przede wszystkim odpowiednio przygotowany – jest to pierwszy ważny aspekt w walce z kryzysem. Powinno ono przebiegać w sposób uporządkowany i dokładny, a także możliwy w realizacji. Najpierw należy rozpoznać zagrożenie i jego czynniki. Następnie pokazać i „obnażyć” wadliwe składniki, np. błędne funkcjonowanie jakiegoś systemu. W dalszej kolejności powinno się obliczyć prawdopodobieństwo wystąpienia danego zdarzenia i ustalić alternatywne koncepcje działania. Po wystąpieniu stanu kryzysowego należy usunąć jego skutki, wobec powyższego w systemie logistycznym winny być zgromadzone odpowiednie siły i środki (ludzie i sprzęt) przeznaczone do walki z kryzysem. Istotną rolę odgrywa tu wykwalifikowana kadra, posiadająca niezbędne umiejętności, np. podejmowania szybkich decyzji, komunikowania się z innymi podmiotami oraz trafnego selekcjonowania problemów. Przygotowując plan zarządzania kryzysowego, nie można zapominać też o stworzeniu planu komunikacyjnego na wypadek różnych negatywnych zdarzeń, jakie mogą wystąpić w sytuacji kryzysowej. Taki plan określa nie tylko kanały komunikacji i osoby odpowiedzialne za udzielanie informacji, ale także brzmienie kluczowych komunikatów, które muszą być spójne dla wszystkich jego odbiorców.

Jednym ze sposobów radzenia sobie z kryzysem jest zbudowanie swoistych „parasoli ochronnych” (zabezpieczeń – czasowych albo materiałowych), tak, aby nie tworzyły się sytuacje kryzysowe. Popularnie nazywamy je rezerwami. Robią

⁴⁵ E. Nowak, *Logistyka w sytuacjach kryzysowych*. Warszawa 2009, s. 32

one miejsce dla nieprzewidzianych czynników w procesach dzięki zabezpieczeniom buforowym (np. blokom niezaplanowanego czasu), umieszczonym w miejscu kilku krytycznych połączeń. Takie zabezpieczenia pochłaniają i zmniejszają wstrząsy spowodowane wystąpieniem nieprzewidzianych czynników. Ponieważ nie można sobie pozwolić na nadmierne stosowanie niepotrzebnych zabezpieczeń buforowych, należy je umieścić tylko w tych kilku krytycznych punktach, gdzie są one absolutnie konieczne.

Celem zabezpieczenia logistycznego jest zapewnienie organizacyjnych warunków sprawnego i efektywnego dysponowania zasobami finansowymi, materiałowymi i ludzkimi w działaniach reagowania kryzysowego. Do najważniejszych zadań w tym zakresie zalicza się:⁴⁶

- planowanie, przejmowanie, gromadzenie i ewidencjonowanie oraz utrzymywanie wszelkiego rodzaju środków i zapasów niezbędnych doprowadzenia akcji ratunkowej,
- zabezpieczenie pracy środków łączności oraz sieci powiadamiania i alarmowania,
- przygotowanie bazy do zakwaterowania ludzi biorących udział w akcji ratowniczej oraz poszkodowanych w przypadku dokonywania ewakuacji,
- organizowanie wyżywienia uczestników akcji,
- zabezpieczenie niezbędnej ilości środków doprowadzenia działań ratowniczych,
- zabezpieczenie w środki medyczno-sanitarne,
- zabezpieczenie uzupełniania paliw i smarów,
- zabezpieczenie napraw bieżących transportu i sprzętu technicznego.

Proces zarządzania kryzysowego składa się z dwóch zasadniczych okresów – ze stabilizacji i realizacji. Okres stabilizacji obejmuje cykl działań przed wystąpieniem sytuacji kryzysowej, czyli fazy zapobiegania i przygotowania. Stanowi on całokształt działań organizacyjnych podejmowanych na wszystkich szczeblach władzy, przygotowanie oraz wdrożenie inwestycji zapobiegających potencjalnym zagrożeniom, a także opracowanie i implementację procedur operacyjnych. Obejmuje on również czynności standardowe, prowadzone przez jednostki działające w tym zakresie bez potrzeby uruchamiania procedur awaryjnych. W okresie tym przeprowadzane są takie działania jak:

- **w fazie zapobiegania:** przedsięwzięcia, których celem jest eliminacja lub redukcja możliwości wystąpienia zagrożeń i ich skutków. Działania te polegają na analizie zagrożeń, prognozowaniu, planowaniu zagospodarowania przestrzennego, planowaniu strategicznym. Obejmują również modernizację obiektów i realizację inwestycji zwiększających bezpieczeństwo (np. budowę wałów przeciwpowodziowych, systemów monitoringu, budowli ochronnych itp.). Realizowane są one zarówno w skali lokalnej (np. rodzina, osiedle), jak i globalnej – współpraca międzynarodowa. Działalność podejmowana w tej fazie to proces ciągły, można nawet zaryzykować stwierdzenie, że jest to proces kluczowy w całym cyklu zarządzania kryzysowego, gdyż jakiegokolwiek braki czy niedopatrzenia na tym etapie mogą być tragiczne w skutkach;

⁴⁶ E. Nowak, *Logistyka w sytuacjach kryzysowych*. Warszawa 2009, s. 35

- **w fazie przygotowania:** prognoza skutków potencjalnych zagrożeń oraz gromadzenie maksymalnej ilości sił i środków niezbędnych w czasie zaistnienia kryzysu. Działania realizowane na tym etapie obejmują przede wszystkim opracowanie planów zarządzania kryzysowego, planów operacyjnych, organizację centrów zarządzania kryzysowego, systemów łączności, ostrzegania i alarmowania, tworzenie baz danych, szkolenia. Z kolei czas realizacji polega na kontroli sytuacji kryzysowych w drodze zaplanowanych działań, minimalizacji strat i odtworzeniu zniszczeń.

Okres ten to spełnienie funkcji reagowania i odbudowy, obejmujących:

- **fazę reagowania:** działania polegające na uruchomieniu sił ratowniczych, procedur, przygotowanych planów, systemu ostrzegania, alarmowania oraz samoobrony ludności; neutralizacji źródeł zagrożeń, ciągłym informowaniu społeczeństwa oraz ochronie psychologicznej ludzi. Istotnym elementem jest tutaj sprawny proces komunikacji i obieg informacji. Celem fazy reagowania jest: opanowanie kryzysu, ograniczenie zniszczeń i pomoc poszkodowanym. Na tym etapie są widoczne wszelkie zaniedbania z poprzednich faz. Jakiegokolwiek braki w ocenie potencjalnych zagrożeń, przygotowaniu zabezpieczeń czy organizacji działań mogą wywołać olbrzymie straty;
- **fazę odbudowy:** działania, których celem jest odtwarzanie infrastruktury, przywrócenie jej pierwotnego charakteru oraz jej umocnienie. Polega ona na szacowaniu szkód, pomocy ludności, uzupełnianiu zapasów, opracowaniu wniosków z działań. Rozpoczyna się już w fazie reagowania. W pierwszym etapie działań podejmowanych w fazie odbudowy następuje przywrócenie podstawowych funkcji państwowych i likwidacja pierwotnych skutków zagrożeń. Następnie odtwarza się zniszczone obszary i obiekty, co jest działaniem najbardziej kosztownym i zajmującym najwięcej czasu w całym cyklu zarządzania kryzysowego.

Każde państwo to rozbudowana struktura posiadająca wiele wzajemnych relacji między obywatelami, tworzącymi różnorodne grupy społeczne, formalne lub nieformalne. Jednak podstawową istotą państwa jest realizacja pewnych wspólnych potrzeb – jedną z nich jest zapewnienie bezpieczeństwa każdemu obywatelowi oraz całemu społeczeństwu. Już Platon głosił ideę państwa zapewniającego zaspokojenie potrzeb, w tym wartości najwyższej – bezpieczeństwa. Decydenci tworząc politykę bezpieczeństwa, muszą pamiętać o podstawowych celach, które państwo osiąga w ramach jej realizacji. Do tych celów możemy zaliczyć zapewnienie przetrwania państwa jako takiego, niezależność polityczną oraz utrzymanie odpowiedniej jakości życia. Mając u podstaw tak zdefiniowane cele państwa możemy przejść do odpowiedzi na pytanie: czym jest system bezpieczeństwa państwa? Jest to nic innego, jak „skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów organizacyjnych, ludzkich i materiałowych, ukierunkowanych na przeciwdziałają wszelkim zagrożeniom państwa, a w szczególności politycznym, gospodarczym, psychospołecznym, ekologicznym i militarnym”.⁴⁷ Mamy tu do czynienia z zasobami ludzkimi,

⁴⁷ W. Mikułowski, *Nauka administracji, zarządzanie publiczne i paradygmat rządzenia publicznego* (w:) B. Kozuch, T. Markowski (red.): *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*. Białystok 2005, s. 65

organizacją rozumianą jako państwo, czyli wszystkimi elementami; którymi zgodnie z teoriami ekonomicznymi możemy zarządzać. To, co opisano powyżej zmusza nas do sięgnięcia po ważny element teorii zarządzania): czyli do tzw. „zarządzania przez cele”.

Streszczenie

W artykule został przedstawiony i zdefiniowany system bezpieczeństwa narodowego. Określający człowieka jako podmiot w zbiorowości społecznej w różnym charakterze więzi i uwarunkowań w sformalizowanych terytorialnie strukturach tj.: gmina, powiat, województwo, państwo. Opisana została działalność służąca bezpieczeństwu i zmniejszeniu obaw przed zagrożeniami i ograniczeniem, które są ze sobą ściśle powiązane w kondycji gospodarki, potencjału naukowo-technicznego. W kolejnej części artykułu zdefiniowano zarządzanie kryzysowe. Przedstawiono idee systemu zarządzania mający wpływ na działanie organów oraz służb do przeciwdziałania określonemu zadaniu. Opisano źródła, którymi będą się zajmować organy zarządzania i reagowania kryzysowego. Zwrócono uwagę o konieczność określenia komunikacji zarówno łączności jak i transportu w czasie reagowania na zagrożenia. Z tym zagadnieniem zaznajamia nas kolejna część artykułu. Zadanie logistyczne planowania cywilnego i zarządzania kryzysowego. Jest to dział artykułu, w którym przedstawiono całokształt przedsięwzięć organizacyjnych, polegających na opracowaniu planu i programu obejmujący dostęp siły i środków w sytuacjach kryzysowych. Przedstawiono także krajowy system ratowniczo-gaśniczy we współpracy z otoczeniem, jego funkcjonowanie na poszczególnych poziomach administracji. W artykule przedstawiono podstawy prawne, które regulują działania w zakresie zarządzania kryzysowego. Są one zgodne i dostosowane do wymagań Unii Europejskiej.

Słowa klucze: system bezpieczeństwa narodowego, zarządzanie kryzysowe, źródła zagrożeń, ochrona ludności, monitorowanie skażeń i zagrożeń, proces planowania cywilnego, krajowy system ratowniczo-gaśniczy okresy i fazy procesu zarządzania kryzysowego

Summary

In the article presented and defined is national security system which specifies the human as an entity in the social community. It is described in different ties and conditions within formal territories structures: local, regional and national. Moreover, the article describes activities taken for the security business and for reducing the fear of treats as well as limitation which are closely related to condition of the economy, scientific and technical potential.

In the next part of article crisis management is defined. In addition the idea of crisis management system is presented which has an impact on performance of authorities and services to counteract in case of particular events. It includes also the description of threats sources which will be dealt by crises reaction and management authorities. The attention was also focused on the need to define the communication and transportation issues while responding to threats. With the subject matter familiarizes the next part of article.

Logistic tasks in terms of civilian as well as crises management planning. It is the article section in which the whole of organizational undertakings are described in order to develop plan and program covering the available means and resources

that can occur in crisis situations. In addition in the article the national rescue and firefighting system in cooperation with the surroundings and its functioning on a multilateral level of administration is described. Apart from that the law basics are presented which regulate the crisis management action. They are consistent and tailored to the European Union requirements.

Key words: National Security System, Crises management, Sources of treats, Treats monitoring, Civilian planning process, National rescue and firefighting system, Periods and Phases of crises management process

Bibliografia

1. Kalinowski R., *Monitorowanie Zagrożeń*. Siedlce 2009
2. Kitler W., *Obrona cywilna (niemilitarna) w Polsce*. Warszawa 2002
3. Kołodziński E., *Wprowadzenie do zarządzania bezpieczeństwem podmiotu*, „Czasopismo internetowe Inżynieria Bezpieczeństwa”. 2009, <http://www.ptib.pl/pl/component/remository/?func=fileinfo&id=102>
4. *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. 2013, http://rcb.gov.pl/?page_id=302
5. Krynojewski F., *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*. Difin 2010
6. Lidwa W., *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*. Warszawa 2010
7. Mikułowski W., *Nauka administracji, zarządzanie publiczne i paradygmat rządzenia publicznego* (w:) B. Kożuch, T. Markowski (red.): *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*. Białystok 2005
8. Molek W., Stec K., Marciniak R., *Zarządzanie kryzysowe w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym*, „Pozamilitarne aspekty bezpieczeństwa”. 2011, nr 17
9. Nowak E., *Logistyka w sytuacjach kryzysowych*. Warszawa 2009
10. Pieprzny S., *Zarządzanie kryzysowe w Polsce według nowych rozwiązań prawnych* (w:) *Aktualne problemy zarządzania*. PRz i KPU Ukrainy 2008
11. Skoczowski P., *Organizacja zarządzania kryzysowego na poziomie powiatu w świetle obowiązujących przepisów*, <http://www.polacy-online.pl>
12. Skoczylas J., *Prawo Ratownicze*. Warszawa 2007
13. Skomra W., *Zarządzanie kryzysowe – przewodnik po nowelizacji*. Wrocław 2010
14. Sobolewski G., Majchrzak D., *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*. Warszawa 2011
15. Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*. Warszawa 2008
16. *Zagrożenia okresowe występujące w Polsce*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. 2013, <http://rcb.gov.pl/wp-content/uploads/RCB-Zagrożenia-okresowe-w-Polsce-aktualizacja.pdf>
17. Ziarko J., Walas-Trębacz J., *Podstawy zarządzania kryzysowego, część I*. Kraków 2010

SYSTEM ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO W ASPEKTCIE POGODY KOSMICZNEJ

Geografia bezpieczeństwa współczesnego świata zmienia się w sposób bardzo dynamiczny. Zasadniczy wpływ mają na to ewoluujące ciągle zagrożenia. Ich formuła i zakres stają się coraz bardziej nieprzewidywalne. Klasycznie stosowany od lat podział uwzględniający zagrożenia militarne i niemilitarne przestaje być czytelny i zdaje się już nie odzwierciedlać do końca charakteru współczesnych niebezpieczeństw. Coraz częściej bowiem są one niejednorodne, przyjmują postać różnorodnych hybryd, które posiadają cechy kilku typów zagrożeń. Ponadto oprócz niebezpieczeństw występujących na Ziemi możemy się zetknąć z destrukcyjnymi oddziaływaniami z przestrzeni kosmicznej. Były one przez wiele lat lekceważone, lecz paradoksalnie wraz z rozwojem technologicznym naszej planety nabierają wyjątkowego znaczenia. Chodzi tutaj przede wszystkim o promieniowanie elektromagnetyczne pochodzenia słonecznego, które jest efektem tzw. „burz słonecznych”. Koronalne wyrzuty masy obserwowane jako rozbłyski na Słońcu powodują emisje w kierunku naszej planety wysoko naładowanych cząstek, które w postaci wiatru słonecznego, z prędkością 300-400 km/s zmierzają w kierunku Ziemi, osiągając naszą atmosferę w czasie 3-4 dni. W ekstremalnych przypadkach mogą one jednak osiągać prędkość nawet 2000 km/s. W chwili dotarcia cząstek do ziemskiej magnetosfery powodują one gigantyczne odkształcenia magnetosfery, które można obserwować jako „zorze”. W przypadku niewielkich burz obserwowane są one z reguły w wyższych szerokościach geograficznych („zorze polarne”). Jednak największe emisje powodują, że są one obserwowane również na niższych szerokościach, obejmujących tereny gęsto zaludnione oraz bogate w infrastrukturę.¹

W konsekwencji mimo ochrony jaką daje ziemska magnetosfera do powierzchni Ziemi dociera ilość promieniowania elektromagnetycznego, która wystarcza do uszkodzenia elementów infrastruktury energetycznej. Mogą one mieć rozmaity charakter i obejmować od elektrowni i stacji transformatorowych poprzez sieci przesyłowe, aż do różnego rodzaju urządzeń korzystających z energii elektrycznej. Dlatego też, jak wspomniano wyżej paradoksalnie rozwój cywilizacji i coraz większe uzależnienie ludzkości od energii elektrycznej i urządzeń technicznych dramatycznie zwiększa naszą wrażliwość na tego typu zagrożenia.

Podobnie więc jak w przypadku innych, ewoluujących zagrożeń jest bardzo istotne aby w odpowiedni, racjonalny i adekwatny do zaistniałych potrzeb sposób przygotować system zarządzania kryzysowego. Co więcej system ten nie może mieć wymiaru wyłącznie krajowego. Powód jest bardzo prosty. Prowadzenie skutecznego monitoringu zagrożeń pochodzenia kosmicznego jest niezwykle kosztowne. Konieczna jest więc międzynarodowa współpraca w zakresie

¹ J. Malko, *Burza słoneczna w skali międzyplanetarnej – zagrożenia i szanse opanowania*, „Energetyka”. 2012, nr 5 (695), s. 210