

DYLEMATY ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ



Janusz Falecki

INSTYTUT BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO
WYŻSZEJ SZKOŁY HUMANITAS

Janusz Falecki

DYLEMATY ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO
W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

INSTYTUT BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO
WYŻSZEJ SZKOŁY HUMANITAS

Janusz Falecki

DYLEMATY ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO
W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ



WYŻSZA SZKOŁA
HUMANITAS

Sosnowiec 2016

Recenzenci

prof. dr hab. Bernard Wiśniewski
dr hab. Robert Socha, prof. WSB

Redaktor Oficyny Wydawniczej „Humanitas”

Danuta Dziewięcka

Projekt okładki

Bartłomiej Dudek

Copyright by

Oficina Wydawnicza „Humanitas”

ul. Kilińskiego 43

41-200 Sosnowiec

tel.: 32 363 12 25

e-mail: wydawnictwo@humanitas.edu.pl

dystribucja@humanitas.edu.pl

ISBN: 978-83-65682-37-6

Sosnowiec 2016

SPIS TREŚCI

WSTĘP	7
ROZDZIAŁ I	
POZNAWCZE PROBLEMY ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO	25
1.1. ISTOTA WSPÓŁCZESNEGO BEZPIECZEŃSTWA I JEGO TYPOLOGIA	26
1.2. POJĘCIE I ISTOTA ORAZ PODZIAŁ ZAGROŻEŃ	36
1.3. KRYZYS A SYTUACJA KRYZYSOWA.....	52
1.4. POJĘCIE I ISTOTA ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO	61
1.5. WNIOSKI	70
ROZDZIAŁ II	
MIEJSCE ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO	
W BEZPIECZEŃSTWIE NARODOWYM – ZARYS TEORII PROBLEMU	74
2.1. SYSTEM BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO	75
2.2. SYSTEM ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO	92
2.3. ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE ELEMENTEM BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO	109
2.4. WNIOSKI	119
ROZDZIAŁ III	
DIAGNOZA WYBRANYCH ELEMENTÓW	
SYSTEMU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO W POLSCE	123
3.1. BUDOWA SYSTEMU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO W POLSCE PO 1989 R.....	124
3.2. OCHRONA LUDNOŚCI W SYSTEMIE ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO.....	140
3.3. OCHRONA INFRASTRUKTURY KRYTYCZNEJ	166
3.4. PODMIOTY WYKONAWCZE W ZARZĄDZANIU KRYZYSOWYM.....	179
3.5. ORGANIZACJA WSPÓŁDZIAŁANIA I KOORDYNACJA DZIAŁAŃ W ZARZĄDZANIU KRYZYSOWYM.....	189
3.6. WNIOSKI	200
ROZDZIAŁ IV	
OCENA DOŚWIADCZEŃ WYBRANYCH PAŃSTW ORAZ NATO I UE	
W OBSZARZE ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO	206
4.1. ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE W REPUBLICE FEDERALNEJ NIEMIEC.....	207
4.2. ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE W WIELKIEJ BRYTANII	214
4.3. SYSTEM ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO W USA	220
4.4. SYSTEM REAGOWANIA KRYZYSOWEGO NATO	228
4.5. ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE W UNII EUROPEJSKIEJ	241
4.6. WNIOSKI	258
ROZDZIAŁ V	
KONCEPCJA DOSKONALENIA SYSTEMU ZARZĄDZANIA	
KRYZYSOWEGO W POLSCE	266
5.1. INTEGRACJA SYSTEMU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO Z SYSTEMEM KIEROWANIA BEZPIECZEŃSTWEM NARODOWYM	267
5.2. EDUKACJA JAKO SPOSÓB DOSKONALENIA ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO	275

5.3. Pożądane kierunki zmian w zarządzaniu kryzysowym.....	291
5.4. Wnioski	301
ZAKOŃCZENIE	305
BIBLIOGRAFIA	313

Wstęp

Współczesne zagrożenia bezpieczeństwa charakteryzują się nieprzewidywalnością, gwałtownością, wielowymiarowością, zmiennością, nieokreślonością oraz wzajemnym przenikaniem się i dotyczą prawie wszystkich dziedzin funkcjonowania społeczeństwa. Konsekwencją tych zagrożeń może być utrata życia, zdrowia, posiadanych dóbr materialnych, destabilizacja rozwoju politycznego, gospodarczego czy utrata warunków do swobodnego bytu, rozwoju. Mogą one wystąpić w różnym terenie, o trudnym do określenia zasięgu, intensywności, czasie występowania i nieprzewidywalnych skutkach. Dlatego też przeciwdziałanie tym zagrożeniom i ograniczanie potencjalnych strat wymaga bezpośredniego udziału organów władzy, użycia interdyscyplinarnych sił i środków, jakie posiada państwo, co m.in. jest przyczyną powstania i dynamicznego rozwoju zarządzania kryzysowego.

Zarządzanie kryzysowe w Polsce polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym będącym konsekwencją zagrożeń, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku ich wystąpienia oraz usuwaniu ich skutków. Istotą zarządzania kryzysowego jest nie tylko reagowanie w momencie pojawienia się sytuacji kryzysowej, ale co istotne – podejmowanie działań, których celem jest niedopuszczenie do powstania tej sytuacji oraz działania mające na celu przywrócenie stanu sprzed sytuacji kryzysowej. Zarządzanie kryzysowe umożliwia ochronę zdrowia i życia ludzi oraz mienia i środowiska naturalnego. Dotyczy również przeciwdziałania takim zagrożeniom, które mogą wywołać sytuację kryzysową destabilizującą funkcjonowanie organów państwa czy życie społeczeństwa. Do zagrożeń w zarządzaniu kryzysowym w literaturze problemu zazwyczaj zalicza się zagrożenia naturalne, cywilizacyjne, wynikające z zachowań społecznych, a także ataki terrorystyczne. W celu zapewnienia skutecznego przeciwdziałania tym zagrożeniom, maksymalnego ograniczenia strat ludzkich, mienia i środowiska naturalnego za pomocą możliwych do użycia sił i środków w Polsce zorganizowano system zarządzania kryzysowego.

Jest to system wieloszczeblowy i wieloelementowy obejmujący wszystkie szczeble administracji rządowej i samorządowej, posiadający strukturę organizacyjną umożliwiającą realizację zadań dotyczących ochrony zdrowia i życia ludzi oraz mienia i środowiska naturalnego. Został on zintegrowany z systemami kryzysowymi NATO i UE. System ten jest stosunkowo nowym elementem w dziedzinie bezpieczeństwa, dynamicznie rozwijającym się, podlegającym zmianom i doskonaleniu w trakcie swojego funkcjonowania i co jest niezwykle istotne – nie do końca zdefiniowanym. Dlatego niezwykle ważne jest prowadzenie badań na rzecz wypracowania założeń doskonalenia tego systemu.

System ten składa się z elementów zarządzających na poziomie krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym oraz przyporządkowanych im elementów wykonawczych. Elementy zarządzające na każdym poziomie systemu tworzą organy administracji pu-

blicznej, w skład których wchodzi decydent (Rada Ministrów, wojewoda, starosta, wójt), zespoły zarządzania kryzysowego o charakterze ekspercko-doradczym oraz centra zarządzania kryzysowego pełniące całodobowe dyżury. Ich zasadniczym zadaniem jest zapewnienie ciągłości podejmowania decyzji w obszarach zapobiegania powstawaniu zagrożeń, monitorowania tych zagrożeń, reagowania na powstałą sytuację kryzysową oraz usuwanie skutków tej sytuacji. Natomiast elementy wykonawcze odpowiadają za niesienie natychmiastowej pomocy osobom poszkodowanych i oczekującym na wsparcie w sytuacji zagrożenia, awarii, katastrofy czy kataklizmu, ograniczanie strat ludzkich, mienia i środowiska naturalnego oraz usuwanie skutków sytuacji kryzysowej. W skład tych elementów wchodzi w zależności od poziomu systemu specjalistyczne służby, straże, wyodrębnione inspekcje i organizacje pozarządowe oraz społeczeństwo. System zarządzania kryzysowego głównie obejmuje¹:

- identyfikację zagrożeń kryzysowych poprzez stworzenie katalogu możliwych zagrożeń, dokonanie oceny ryzyka, określenie negatywnych skutków dla ludzi, mienia i środowiska naturalnego oraz infrastruktury krytycznej,
- określenie katalogu przedsięwzięć strukturalno-organizacyjnych i funkcjonalnych mających na celu przygotowanie administracji rządowej i samorządowej oraz zasobów państwa do skutecznego reagowania na powstałe zagrożenia,
- określenie procedur postępowania w przypadku powstania sytuacji kryzysowej,
- przygotowanie i utrzymanie zasobów (siły i środki) do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych,
- określenie zasad współdziałania zaangażowanych podmiotów podczas reagowania kryzysowego.

Skuteczność systemu zarządzania kryzysowego zależy od wielu czynników, ale do głównych możemy zaliczyć: właściwe uregulowania prawne, efektywne rozwiązania strukturalne i powiązania organizacyjne, stosowne uprawnienia kompetencyjne kluczowych osób funkcyjnych systemu, właściwe planowanie tworzące plany zarządzania kryzysowego zawierające siły i środki możliwe do użycia w sytuacji kryzysowej, procedury działania, sposoby rozwiązywania hipotetycznych sytuacji kryzysowych, a także zasady koordynacji działań oraz organizacji współdziałania czy monitoring zapewniający terminowe, pełne i wiarygodne informacje o zagrożeniach. Ponadto ważne jest systematyczne szkolenie kadr kierowniczych systemu i koordynowanie wszystkich jego elementów oraz trafne i terminowe podejmowanie optymalnych decyzji.

Systemu zarządzania kryzysowego nie można zorganizować raz na zawsze. Wymaga on systematycznego doskonalenia wynikającego z badań i analiz związanych ze wspomnianą nieprzewidywalnością i zmiennością potencjalnych zagrożeń, rozwojem technologicznym, zmianami aktów prawnych, z wniosków z funkcjonowania systemu podczas zaistniałych sytuacji kryzysowych oraz ćwiczeń i szkoleń podsystemu kierowania i podmiotów wykonawczych. Ważnym źródłem doskonalenia systemu zarządzania kryzysowego

¹ G. Sobolewski (kier. nauk.), *Model zarządzania przepływem informacji w sytuacjach kryzysowych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2013, s. 7.

wego jest również korzystanie z doświadczeń państw, które już takie systemy zbudowały, używają je dla zapewnienia bezpieczeństwa swoich obywateli i również wprowadzają niezbędne innowacje. Ponieważ system zarządzania kryzysowego w Polsce współpracuje z systemami kryzysowymi NATO i UE, które są systematycznie doskonalone, należy również analizować systemy tych organizacji i w celu zapewnienia kompatybilności dostosowywać krajowy system do natowskich i unijnych rozwiązań. Stwierdzone podczas prowadzonych badań niedoskonałości systemu, m.in. w podstawach prawnych jego funkcjonowania, strukturze organizacyjnej w aspekcie podmiotów wykonawczych, organizacji współdziałania i koordynacji działań, przyjętych procedurach i zasadach działania, mogą stanowić inspirację do doskonalenia systemu zarządzania kryzysowego w Polsce.

Jak zauważa Jacek Pawłowski, przeciwdziałanie wszystkim potencjalnym zagrożeniom bezpieczeństwa państwa wymaga posiadania zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, gwarantującego szybkie i sprawne działanie w każdych warunkach oraz w reakcji na wszelkiego typu zagrożenia i kryzysy². Waldemar Kitler jest zdania, że ustanowienie zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego w Polsce doprowadzi do uporządkowania płataniny działań organizacyjnych i aktów prawnych regulujących kwestie bezpieczeństwa narodowego³. Elementem takiego systemu powinien być udoskonalony system zarządzania kryzysowego.

Należy więc doskonalić system zarządzania kryzysowego w Polsce, ponieważ od sprawności jego struktur, możliwości sprostania wyzwaniom i zagrożeniom, umiejętności wykorzystania szans będzie zależeć rozwój, suwerenny byt oraz bezpieczeństwo obywateli. Należy skoncentrować się na doskonaleniu systemu, który byłby w stanie sprostać zarówno tym istniejącym, jak i (przede wszystkim) tym nowo pojawiającym się wyzwaniom. Akcentuje się potrzebę posiadania uniwersalnego systemu, który byłby zdolny do reagowania na większość zagrożeń występujących zarówno w narodowym, jak i międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa i to we wszystkich stanach funkcjonowania państwa. W konsekwencji należy zastosować nowe, kompleksowe podejście do organizacji systemu zarządzania kryzysowego w RP, dając jednocześnie możliwość większego wykorzystania zasobów, co prowadzi do usprawnienia działalności państwa w kwestii bezpieczeństwa. Można tego dokonać m.in. poprzez modyfikację funkcjonujących struktur organizacyjnych oraz rozwiązań prawnych. Bezpieczeństwo państwa powinno opierać się na systemie zarządzania bezpieczeństwem narodowym, w tym na jego części – systemie zarządzania kryzysowego. Jednym z głównym celów funkcjonującego systemu zarządzania kryzysowego w Polsce powinno być zagwarantowanie ciągłości podejmowania decyzji wraz z ich koordynacją, niezależnie od rodzaju zagrożenia i okoliczności funkcjonowania państwa (stan pokoju, kryzysu i wojny)⁴. Efektywność i spójność takiego systemu wyrażać się będzie synergią wysiłków poszczególnych organów, instytucji i służb państwowych

² J. Pawłowski, *Zarys teorii systemu bezpieczeństwa państwa*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2013, s. 9.

³ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 269.

⁴ G. Sobolewski (red.), *Organizacja i funkcjonowanie centrum zarządzania kryzysowego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 33.

odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa. O sprawności zarządzania kryzysowego podczas prowadzonych działań we współczesnych uwarunkowaniach decydują przede wszystkim istniejące struktury organizacyjno-funkcjonalne, stosowane procedury zarządzania i wykorzystanie technicznych środków wspomagania reagowania na zaistniałe sytuacje kryzysowe. Obniżenie ryzyka związanego z możliwością wystąpienia zagrożeń i powstaniem sytuacji kryzysowej oraz wytworzenie sprawnych mechanizmów przejmowania nad nimi kontroli w drodze racjonalnie zaplanowanych działań, a tym samym zapewnienia bezpieczeństwa wymaga posiadania przez państwo sprawnego systemu zarządzania kryzysowego – jako integralnej części bezpieczeństwa narodowego. Dotychczasowa wiedza oraz wyniki badań z obszaru zarządzania kryzysowego pozwalają zauważyć, że funkcjonujący system zarządzania kryzysowego oraz wymagania, które stawiane są przed nim, powodują, iż do jego sprawnego funkcjonowania istotne jest⁵:

- określenie jednolitej struktury zespołów zarządzania kryzysowego na poszczególnych poziomach administracji;
- opracowanie jednolitych procedur postępowania w każdej z faz zarządzania kryzysowego dla poszczególnych podmiotów systemu zarządzania kryzysowego z rozróżnieniem zakresu zadań, obowiązków i uprawnień w zależności od szczebla;
- wyposażenie wszystkich podmiotów systemu w jednolity i zintegrowany sprzęt oraz oprogramowanie wspomagające funkcjonowanie tych zespołów;
- integracja już wykorzystywanych bądź planowanych do wykorzystania systemów teleinformatycznych w zakresie:
 - unifikacji interfejsów aplikacji;
 - przetwarzanych różnego rodzaju danych, tj. pochodzących z monitoringu, danych historycznych czy prognozowanych, danych geograficznych, zestawień i podsumowań, obiegu dokumentów i innych;
- integracja wymiany danych pomiędzy systemami teleinformatycznymi funkcjonującymi bądź planowanymi do wykorzystania w poszczególnych zespołach zarządzania kryzysowego;
- zaplanowanie systemu szkoleń z zakresu obowiązków, procedur oraz zadań obowiązujących poszczególne podmioty systemu zarządzania kryzysowego, a także szkoleń pozwalających na umiejętne wykorzystanie już wdrożonych systemów teleinformatycznych.

Kluczowym elementem doskonalenia zarządzania kryzysowego są badania naukowe prowadzone w zakresie bezpieczeństwa oraz wykorzystanie wyników tych badań w praktycznym doskonaleniu funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego. Efektywny i funkcjonalny system zarządzania kryzysowego może być zbudowany i doskonalony w oparciu o rezultaty badań naukowych, a nie na podstawie przyjmowanych doktryn czy implementowanych zachodnich wzorców, nieprzystających do polskiej rzeczywistości, ponieważ tym, co wyróżnia badania naukowe, są kryteria naukowości, do których zalicza się⁶:

⁵ G. Sobolewski (kier. nauk.), *Model zarządzania przepływem...*, s. 12-13.

⁶ M. Pelc, *Elementy metodologii badań naukowych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2012, s. 8.

- zgodność postępowania badawczego z metodami naukowymi, a to oznacza, że postępowanie badawcze musi zapewnić racjonalny dobór, układ i metodologiczną poprawność czynności badawczych,
- język, pozwalający ściśle i jednoznacznie formułować wyniki prac badawczych, gwarantujący ich sprawdzalność i konfrontację z istniejącymi poglądami,
- uznanie za naukowe tylko takich twierdzeń, które mają dostateczne uzasadnienie, pozwalające przyjąć je za pewne lub o wystarczająco wysokim stopniu prawdopodobieństwa,
- wewnętrzną niesprzeczność między twierdzeniami i ich uporządkowanie w naukowe systemy,
- krytycyzm wobec formułowanych tez, postawa ustawicznego sprawdzania, korygowania, rewidowania i rozbudowy istniejących systemów wiedzy,
- twórczy charakter rezultatów prac naukowych włączanych do istniejącego dorobku w danej dziedzinie (twórczy, tzn. że uzyskane rezultaty są nowe, innowacyjne i cenne).

Jak słusznie zauważa Czesław Cempel, „badania naukowe są wartościowe wówczas, gdy wnoszą liczący się wkład do stanu wiedzy i umiejętności ludzkich”⁷, a więc konsekwentnie można stwierdzić, że badania dotyczące zarządzania kryzysowego powinny wносить również swój wkład w doskonalenie funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego. Ponadto badania naukowe wyróżniają się celami dla jakich są prowadzone: poznawczym oraz praktycznym (użytecznym). Cel poznawczy polega na tym, że badania prowadzi się po to, aby zbudować teorię, która wyjaśnia realne procesy zachodzące w rzeczywistości, a cel praktyczny występuje wówczas, gdy istniejącą wiedzę wykorzystuje się do wprowadzania zmian w obszarze praktyki⁸. Jednocześnie jak twierdzi Kazimierz Ajdukiewicz, „nauka wyrosła z potrzeby życia praktycznego, stąd swą wiedzą powinna być przydatna do zaspokajania potrzeb człowieka”⁹. Tak więc można skonstatować, że wyniki badań naukowych powinny być wykorzystane w praktyce.

Można zauważyć, że implementacja dorobku badań naukowych w obszarze zarządzania kryzysowego do praktycznych rozwiązań w systemie zarządzania kryzysowego budzi wątpliwości. Łączenie wyników badań naukowych powinno być nierozłączne z praktycznymi rozwiązaniami stosowanymi w zarządzaniu kryzysowym. Wyniki badań naukowych w ramach cyklu badawczego powinny być implementowane do praktycznych rozwiązań, następnie weryfikowane podczas ćwiczeń i sytuacji kryzysowych, poprawiane i powtórnie wdrażane. Jednocześnie w ramach prowadzonych badań do zespołów badawczych powinni być włączani eksperci, praktycy z ich doświadczeniem, wiedzą i praktycznymi umiejętnościami, natomiast naukowcy powinni uczestniczyć w prowadzonych treningach oraz ćwiczeniach z zakresu zarządzania kryzysowego. Ważne są również konferencje, seminaria i warsztaty, w których powinni uczestniczyć zarówno naukowcy, jak i praktycy.

⁷ C. Cempel, *Nowoczesne zagadnienia metodologii i filozofii badań*, Politechnika Poznańska, Poznań 2002, rozdział 2.

⁸ M. Pelc, *Elementy metodologii...*, s. 15.

⁹ K. Ajdukiewicz, *Język i poznanie*, t. 1, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1985, s. 315.

Badania naukowe dotyczące zarządzania kryzysowego powinny być związane z fazami zapobiegania, przygotowania, reagowania, odbudowy i powinny obejmować m.in. takie obszary problemowe, jak: wyzwania i zagrożenia, rozwiązania prawne, struktury organizacyjne systemu, planowanie, proces podejmowania decyzji, organizację współdziałania, koordynacja działań, organizacja i prowadzenie szkolenia, zbieranie i wymiana doświadczeń, konsekwencje zaniedbań i zaniechań, zachowania ludzi w sytuacjach kryzysowych, możliwości ograniczania skutków sytuacji kryzysowych czy zakres kompetencji i odpowiedzialności osób funkcyjnych. Zweryfikowane wyniki badań naukowych powinny być wykorzystane przez władze ustawodawcze, administrację rządową i samorządową, elementy systemu zarządzania kryzysowego i podmioty wykonawcze oraz uczelnie i szkoły.

Problematyka dotycząca zarządzania kryzysowego dostrzegana jest w środowisku naukowców i ekspertów. Co prawda nie ma jednolitości już w sferze definiowania podstawowych pojęć literatury przedmiotu, jak: kryzys, sytuacja kryzysowa, zagrożenie system zarządzania kryzysowego. „Praktycznie nie ustają dyskusje o zakresie zadań, struktur i przedmiocie działań systemu zarządzania kryzysowego w Polsce. Część zwolenników traktuje zarządzanie kryzysowe i jego system jako antidotum na zagrożenia z katalogu klęsk żywiołowych, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu znacznej liczbie ludzi, mieniu lub środowisku, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków. Istnieje duże grono zwolenników interpretowania zarządzania kryzysowego bardzo szeroko – jako zarządzania bezpieczeństwem narodowym (systemem bezpieczeństwa narodowego) w sytuacjach kryzysowych”¹⁰. Jeszcze inni traktują zarządzanie kryzysowe wężej – jako realizację zadań ochrony ludności.

Wydaje się, że zarządzanie kryzysowe powinno być postrzegane jako zarządzanie pod presją, rozwiązujące różnego rodzaju sytuacje kryzysowe i przywracające stabilność funkcjonowania społeczności, organizacji, państwa czy grupy państw. Jego celem powinno być niedopuszczenie do powstania sytuacji kryzysowej poprzez działania prewencyjne i przygotowawcze systemu zarządzania kryzysowego do działania, a w wypadku jej pojawienia się skuteczne reagowanie minimalizujące jej negatywny wpływ na podmiot bezpieczeństwa. Takie podejście pozwala interpretować zarządzanie kryzysowe jako obszar przeciwdziałania wszystkim kryzysom, nie tylko o charakterze niemilitarnym, ale również polityczno-militarnym z użyciem wszystkich będących w dyspozycji państwa sił i środków. Symptomy takiego podejścia mają miejsce również w polskim systemie zarządzania kryzysowego, o czym świadczy realizacja zadań stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa oraz nowelizacja *Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* z 2009 roku, poprzez dodanie art. 7 ust. 4 zobowiązującego Prezesa Rady Ministrów do określenia, w drodze zarządzenia, wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego z uwzględnieniem zobowiązań wynikających z członkostwa w NATO oraz organów odpowiedzialnych za ich uruchamianie.

¹⁰ G. Sobolewski, D. Majchrzak, Z. Sobejko, *Uwarunkowania organizacji i funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego RP*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2014, s. 68.

Powyższa sytuacja w obszarze zarządzania kryzysowego choć na pozór uporządkowana i ujęta w ramy prawne, które nie zawsze odpowiadają rozwiązaniom praktycznym, budzi wątpliwości i refleksje dotyczące stanu funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego w Polsce. Autor swoje zainteresowania badawcze dotyczące teorii i praktyki zarządzania kryzysowego prowadził w latach 2011–2015, w trzech blokach tematycznych, z którymi związane są odrębne publikacje. Czwarty blok tematyczny w ramach prowadzonych badań dotyczył wybranych aspektów teoretycznych i praktycznych przygotowania i przeprowadzenia gry decyzyjnej w zakresie zarządzania kryzysowego.

Prowadzone badania w ramach pierwszego bloku tematycznego skoncentrowały się na całościowej analizie i syntezie problematyki zarządzania kryzysowego. Przeprowadzono analizę głównych pojęć z obszaru zarządzania kryzysowego, scharakteryzowano zagrożenia oraz zaproponowano ich typologię wraz z zagadnieniami dotyczącymi monitorowania. Ponadto przedstawiono główne kwestie dotyczące systemu zarządzania kryzysowego na obszarze kraju, które zawierają możliwości uporządkowania procesu zarządzania kryzysowego. Całość problematyki zarządzania kryzysowego osadzona została w głównym i aktualnym nurcie teorii zarządzania w Polsce na początku XXI wieku. Wyniki badań i rozważań przedstawiono monografii *Zarządzanie kryzysowe w teorii i praktyce. Pojęcia – zagrożenia – system*, część 1.

Natomiast w monografii *Zarządzanie kryzysowe w teorii i praktyce. Podmioty wykonawcze*, część 2 przedstawiono analizę udziału w zarządzaniu kryzysowym: służb specjalnych, systemów ratowniczych i powiadamiania ratunkowego, podmiotów ratowniczych i pozarządowych organizacji o charakterze ratowniczym, podmiotów interwencyjnych i kontrolno-wspomagających oraz Sił Zbrojnych RP. Analizę kompetencji, zadań, struktur organizacyjnych, zakresu udziału w zarządzaniu kryzysowym poszczególnych podmiotów czy funkcjonalności systemów zarządzania kryzysowego tych podmiotów przeprowadzono na podstawie obowiązujących aktów normatywnych, dokumentów wewnętrznych poszczególnych podmiotów, literatury naukowej przedmiotu oraz funkcjonujących rozwiązań praktycznych.

W ramach prowadzonych badań analizowano zarówno teoretyczne, jak i praktyczne aspekty współdziałania i koordynacji w zarządzaniu kryzysowym. Przedstawiono zarys teorii współdziałania i koordynacji oraz próbę implementacji wybranych elementów teorii do praktycznych rozwiązań w systemie zarządzania kryzysowego. Dokonano również analizy prawnych podstaw współdziałania i koordynacji działań podmiotów uczestniczących w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowej. Ponadto analizowano dwustronne relacje współdziałania wybranych podmiotów wykonawczych. Wyniki badań i rozważań przedstawiono monografii *Zarządzanie kryzysowe w teorii i praktyce. Relacje współdziałania, koordynacja działań*, część 3.

Jednocześnie na podstawie wniosków z badań prowadzonych w ramach trzech powyższych bloków tematycznych skonstatowano, że skuteczność zarządzania kryzysowego zależy od wielu różnych czynników, a jednym podstawowych jest trafne i terminowe podejmowanie optymalnych decyzji. Jest to o tyle istotne, że w zarządzaniu kryzysowym decyzje są podejmowane podczas sytuacji kryzysowej charakteryzującej się m.in. zasko-

zeniem, eskalacją zagrożenia, presją czasu, niewystarczającą ilością oraz niepewnością informacji czy nieprzewidywalnością. Dlatego kolejnym obszarem badań zarówno w znaczeniu poznawczym, jak i praktycznym była problematyka podejmowania decyzji w zarządzaniu kryzysowym, a zwłaszcza doskonalenia kadr kierowniczych systemu za pomocą wykorzystania gier decyzyjnych, których wyniki zawarto w monografii *Organizacja gier decyzyjnych w zakresie zarządzania kryzysowego*. W prowadzonych badaniach analizowano wybrane aspekty teoretyczne i praktyczne przygotowania i przeprowadzenia gry decyzyjnej w zakresie zarządzania kryzysowego. Dokonano m.in. analizy planowania w systemie, procesu podejmowania decyzji w sytuacji kryzysowej i teoretycznych podstaw gier decyzyjnych w kontekście zarządzania kryzysowego. Wypracowano przykładowy wariant założenia do gry decyzyjnej, który oparto na realnych uwarunkowaniach, oraz wariant gry decyzyjnej nt. „Działanie Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w sytuacji powodzi i skażenia substancjami ropopochodnymi”. Wyniki badań wnoszą istotny wkład w doskonalenie procesu szkolenia kadr kierowniczych systemu zarządzania kryzysowego i synchronizowanie wszystkich jego elementów, a ponadto nowatorsko ujmują problematykę dotyczącą przygotowania studentów w zakresie podejmowania decyzji w sytuacji kryzysowej. Wkład ten odnosi się tak do sfery poznawczej, jak i utylitarnej.

Na podstawie wniosków z dotychczas prowadzonych badań w ramach powyższych bloków tematycznych oraz z inspiracji prowadzonych dyskusji dotyczących doskonalenia systemu zarządzania kryzysowego, powstała potrzeba przeprowadzenia badań w celu identyfikacji mocnych i słabych stron systemu zarządzania kryzysowego w Polsce, oceny doświadczeń wybranych państw oraz NATO i UE w obszarze zarządzania kryzysowego oraz wypracowania pragmatycznych rozwiązań umożliwiających doskonalenie systemu zarządzania kryzysowego w Polsce. W tym celu dokonano krytycznej analizy literatury przedmiotu, która była prowadzona w aspekcie:

- podstaw teoretycznych zarządzania kryzysowego,
- przedmiotu (treści) zarządzania kryzysowego i jego usytuowania w systemie bezpieczeństwa narodowego,
- stanu systemu zarządzania kryzysowego w Polsce,
- doświadczeń wybranych państw oraz NATO i UE w obszarze zarządzania kryzysowego.

W obszarze pierwszym analizy literatury problemu występuje wiele pozycji, a do głównych zaliczono: R. Zięba, *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej” 2012, nr 1(86); J. Gryz, W. Kitler (red.), *System reagowania kryzysowego*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2007; R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998; H. Koontz, C. O'Donnel, *Zasady zarządzania*, PWN, Warszawa 1969; J.A.F. Stoner, R.F. Freeman, D.R. Gilbert Jr, *Kierowanie*, PWN, Warszawa 1999; P.F. Drucker, *Skuteczne zarządzanie*, PWN, Warszawa 1994; P. Sienkiewicz, P. Górny, *Analiza systemowa sytuacji kryzysowych*, AON, Warszawa 2001; W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011; G. Sobolewski, *Zagrożenia kryzysowe*, AON, Warszawa 2011, a tak-

że: A. Czupryński, *Czynniki zjawiska kryzysogennego na obszarze kraju*, „Problemy Ochrony Granic”, Biuletyn CSSG nr 31, Kętrzyn 2005.

W analizowanych pozycjach literatury szeroko przedstawiono i zdefiniowano pojęcia „bezpieczeństwo”, „zagrożenie”, „kryzys”, „sytuacja kryzysowa”, „zarządzanie kryzysowe”. Zaprezentowano, ale w ograniczonym zakresie, relacje pomiędzy definiowanymi pojęciami. W literaturze problemu przedstawiono również kryteria i klasyfikacje bezpieczeństwa, zagrożeń oraz kryzysu. Podkreślić należy, że w sposób zróżnicowany definiowano poszczególne pojęcia, niektórzy autorzy w swoich poglądach zawężali niekiedy ich znaczenie do wąskich sektorowych potrzeb, a inni traktowali je szeroko – poprzez pryzmat aktualnego środowiska bezpieczeństwa. Jednocześnie można stwierdzić, że w analizowanej literaturze wyodrębniono najważniejsze kryteria klasyfikacji bezpieczeństwa, zagrożeń oraz kryzysu i funkcjonujące ich klasyfikacje. Na podkreślenie zasługuje niekwestionowany podział bezpieczeństwa zaproponowany przez Ryszarda Ziębę – według pięciu pięć kryteriów analitycznych: podmiotowe, przedmiotowe, przestrzenne, czasowe oraz sposobu organizowania. Natomiast Witold Lidwa i Grzegorz Sobolewski proponują typologię zagrożeń mogących doprowadzić do powstania sytuacji kryzysowych. Podsumowując, należy stwierdzić, że poziom, zakres treści poszczególnych pojęć prezentowany w analizowanej literaturze przedmiotu zasadniczo nie wymaga rozwijania tego obszaru i stanowi wystarczającą podstawę do prowadzenia dalszych badań, ale celowe wydaje się uporządkowanie aparatu pojęciowego, doprecyzowanie relacji i powiązań pomiędzy poszczególnymi pojęciami. Jednocześnie z perspektywy zarządzania kryzysowego celowe wydaje się wyodrębnienie najważniejszych kryteriów klasyfikacji zagrożeń oraz typologii tych zagrożeń w zarządzaniu kryzysowym.

Drugi obszar analizy krytycznej literatury przedmiotu dotyczył głównie następujących pozycji: J. Pawłowski, *Zarys teorii systemu bezpieczeństwa państwa*, AON, Warszawa 2013; W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, AON, Warszawa 2011; W. Kitler, *Organizacja bezpieczeństwa narodowego RP – zasadnicze wnioski z diagnozy obecnego stanu rzeczy*, [w:] W. Kitler, K. Drabik, I. Szostek (red.), *System Bezpieczeństwa Narodowego – wybrane problemy*, AON, Warszawa 2014; T. Kośmider, *Podstawy projektowania kierowania bezpieczeństwem w państwie*, AON, Warszawa 2015; G. Sobolewski, *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego* [w:] G. Sobolewski, D. Majchrzak (red.), *Wybrane zagadnienia zarządzania kryzysowego*, AON, Warszawa 2012; D. Majchrzak, *Znaczenie systemu zarządzania kryzysowego w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego*, [w:] G. Sobolewski, D. Majchrzak (red.), *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011. Istotne również były strategie, takie jak: *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* oraz *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*.

Prezentowane pozycje charakteryzują usytuowanie zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa narodowego oraz wskazują na konieczność i pewne kierunki budowy w Polsce zintegrowanego systemu zarządzania kryzysowego. Jacek Pawłowski w opracowaniu *Zarys teorii systemu bezpieczeństwa państwa* dogłębnie przedstawia, jakie misje, cele i zadania powi-

nien realizować System Bezpieczeństwa Narodowego RP we wszystkich stanach funkcjonowania państwa, co stanowi niezbędne podstawy do określenia usytuowania zarządzania kryzysowego w systemie. Natomiast Waldemar Kitler w swoich pracach prezentuje całościową analizę bezpieczeństwa narodowego z uwzględnieniem uwarunkowań i aspektów prawnych, funkcji państwa w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, kompetencji i obowiązków podmiotów decyzyjnych oraz wykonawczych, a ponadto problematykę zarządzania kryzysowego jako specyficznego rodzaju kierowanie bezpieczeństwem narodowym. Jednocześnie przedstawia diagnozę istniejącego stanu w dziedzinie organizacji bezpieczeństwa narodowego RP. Grzegorz Sobolewski i Dariusz Majchrzak w swoich opracowaniach identyfikują treści zarządzania kryzysowego w obszarze bezpieczeństwa narodowego, analizują integralność i efektywność systemu zarządzania kryzysowego jako elementu systemu bezpieczeństwa narodowego oraz formułują możliwe kierunki rozwoju zarządzania kryzysowego, również w kontekście integracji z systemem bezpieczeństwa narodowego. Natomiast w *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* określono kierunki i sposoby rozwoju zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego w horyzoncie czasowym do 2022 r. Z wyników analizy krytycznej literatury wynika, że istnieją obszary w ramach szerszej integracji systemu zarządzania kryzysowego z systemem kierowania bezpieczeństwem narodowym, wymagające dalszego prowadzenia badań, a zwłaszcza dotyczące: utworzenia zintegrowanej struktury organizacyjnej podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, systemu planowania w obszarze bezpieczeństwa na poziomie regionalnym i lokalnym, czy doskonalenia systemu szkolenia z zakresu bezpieczeństwa.

Trzeci obszar analizy krytycznej literatury przedmiotu dotyczył stanu systemu zarządzania kryzysowego w Polsce. Analizie zostały poddane m.in. następujące pozycje literatury: G. Sobolewski, D. Majchrzak, Z. Sobejko (red.), *Organy administracji publicznej i instytucje w zarządzaniu kryzysowym*, AON, Warszawa 2016; W. Lidwa (red.), *Zarządzanie kryzysowe: podręcznik*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2015; D. Majchrzak, G. Sobolewski, J. Stempień, *Obszary współdziałania i synchronizacja działań głównych podmiotów wykonawczych systemu zarządzania kryzysowego*, AON, Warszawa 2014; W. Kitler (red.), *Planowanie cywilne w zarządzaniu kryzysowym*, AON, Warszawa 2011; A. Glen, *Koncepcja szkolenia elementów systemu zarządzania kryzysowego*, AON, Warszawa 2014; W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, P. Kamiński, *Ochrona infrastruktury krytycznej*, AON, Warszawa 2012; D. Majchrzak, M. Osypowicz, *Siły Zbrojne RP w międzynarodowym systemie zarządzania kryzysowego*, AON, Warszawa 2016. W analizie uwzględniono również *Ustawę z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* (Dz.U. 2007, nr 89, poz. 590, z późn. zm.), *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Warszawa 2013 oraz *Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej*, przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 210/2015 z dnia 2 listopada 2015 r.

W wymienionych pozycjach literatury w sposób dostatecznie szeroki przedstawiono: podstawy prawne zarządzania kryzysowego, fazy i zasady zarządzania kryzysowego, strukturę systemu zarządzania kryzysowego w Polsce, ratownictwo w systemie zarządzania kryzysowego, ochronę infrastruktury krytycznej, funkcjonowanie oraz rolę mediów w zarzą-

dzaniu kryzysowym, koordynację i synchronizację działań podmiotów wykonawczych, szkolenie elementów systemu zarządzania kryzysowego, organizację i funkcjonowanie centrów zarządzania kryzysowego czy udział Sił Zbrojnych RP w systemie zarządzania kryzysowego. Niektóre aspekty analizy stanu systemu zarządzania kryzysowego zawierają również kierunki ich rozwoju i doskonalenia. W uporządkowanie powyższej problematyki znaczący wkład wnieśli naukowcy z AON: Grzegorz Sobolewski, Dariusz Majchrzak, Witold Lidwa, Andrzej Glen. Na podkreślenie zasługują rozważania zespołu autorów zaprezentowane w opracowaniu *Planowanie cywilne w zarządzaniu kryzysowym* pod redakcją Waldemara Kitlera, dotyczące prawnych aspektów i organizacji planowania cywilnego w Polsce oraz charakterystyki planu zarządzania kryzysowego. Tak przedstawiona w literaturze problematyka stanu systemu zarządzania kryzysowego nie wymaga dalszych badań pod kątem powyższych obszarów. Natomiast celowa wydaje się analiza wybranych elementów systemu zarządzania kryzysowego, zwłaszcza dotyczących szerszej integracji systemu zarządzania kryzysowego z systemem kierowania bezpieczeństwem narodowym, zmian w szkoleniu w ramach systemu i edukacji społeczeństwa oraz innych kierunków zmian systemu zarządzania kryzysowego w kontekście doskonalenia tego systemu.

Czwarty i ostatni obszar analizy krytycznej literatury przedmiotu dotyczył doświadczeń wybranych państw oraz NATO i UE w obszarze zarządzania kryzysowego. Analizowano głównie następujące pozycje: G. Sobolewski, D. Majchrzak, J. Solarz (red.), *Podmioty wykonawcze w zarządzaniu kryzysowym*, AON, Warszawa 2014; G. Sobolewski, D. Majchrzak, Z. Sobejko, *Uwarunkowania organizacji i funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego RP*, AON, Warszawa 2014; P. Mickiewicz, *System bezpieczeństwa narodowego w rozwiązaniach ustrojowych wybranych państw*, Wydawnictwo Naukowe Dolnośląskiej Szkoły Wyższej, Wrocław 2012; A. Ciupiński, *System reagowania kryzysowego Unii Europejskiej po Traktacie Lizbońskim*, AON, Warszawa 2015; M. Marszałek, *Ewolucja systemu zarządzania kryzysowego NATO*, [w:] T. Kośmider (red.), *Polityczno-wojskowe implikacje członkostwa Polski w NATO z perspektywy 15-lecia obecności w strukturach Sojuszu*, AON, Warszawa 2014. Równie przydatnymi były dokumenty źródłowe, takie jak regulaminy NATO oraz traktaty, rozporządzenia i decyzje UE, m.in.: MC 133/3, *NATO's Operational Planning System*; *Traktat o Unii Europejskiej*, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE, C 115/15; *Traktat o funkcjonowaniu UE*, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE seria C 326, *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 230/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Instrument na rzecz przyczyniania się do Stabilności i Pokoju*, Dz. Urz. UE nr Dz.U. L 77 z 15.3.2014; *Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/EU z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności*.

W wymienionych pozycjach literatury przedstawiono zagadnienia dotyczące podstaw prawnych z zakresu zarządzania kryzysowego poszczególnych państw, rozwiązania dotyczące struktur organizacyjnych systemu zarządzania kryzysowego, planowania w zakresie zarządzania kryzysowego, zasady reagowania kryzysowego oraz zasady użycia sił zbrojnych do wsparcia władz cywilnych podczas sytuacji kryzysowych. Ważnymi źródłami wiedzy o zarządzaniu kryzysowym były dokumenty źródłowe NATO i UE, których treści analizo-

wano i wykorzystywano w interesie procesu badawczego, zwłaszcza dotyczące politycznych i wojskowych narzędzi w celu opanowywania rozwijających się kryzysów, podsystemów wczesnego ostrzegania, instrumenty i mechanizmy zarządzania kryzysowego oraz procedury i sposoby wymiany informacji w sytuacjach kryzysowych pomiędzy instytucjami NATO i UE oraz państwami członkowskimi. Podkreślić należy, że problematyka doświadczeń wybranych państw oraz NATO i UE w obszarze zarządzania kryzysowego jest w literaturze problemu w sposób dostatecznie szeroki przedstawiona. Fakty naukowe zawarte w analizowanej literaturze jednoznacznie wskazują, że poszczególne państwa posiadają systemy zarządzania kryzysowego dostosowane do przeciwdziałania zarówno zagrożeniom zewnętrznym, jak i wewnętrznym. Są to systemy wielopoziomowe, oparte na strukturach administracji publicznej, realizujące zadania zgodnie z fazami zarządzania kryzysowego. W tych systemach szczególną wagę przywiązuje się m.in. do planowania cywilnego, ochrony infrastruktury krytycznej, udziału ochotników i organizacji ochotniczych w reagowaniu kryzysowym, ich edukacji czy współpracy cywilno-wojskowej. Dlatego też w ramach doskonalenia systemu zarządzania kryzysowego należy korzystać z doświadczeń innych państw. Ponadto ponieważ Polska uczestniczy w międzynarodowych operacjach prowadzonych przez NATO i UE związanych z zagrożeniami wewnętrznymi oraz zewnętrznymi, celowa wydaje się analiza systemów kryzysowych, procedur, instrumentów i mechanizmów prawnych tych organizacji w kontekście kompatybilności systemu zarządzania kryzysowego w Polsce z systemami kryzysowymi NATO i UE.

Należy podkreślić, że problematyka dotycząca zarządzania kryzysowego jest niezwykle obszerna, a ponadto połączona z problematyką dotyczącą bezpieczeństwa narodowego, ale w granicach stosunkowo nieostrych, co utrudnia powstawanie efektu synergii. Dlatego też niezbędne okazało się dookreślenie przedmiotu badań. Przyjęto, że **przedmiotem badań**, których wyniki przedstawiono w niniejszej pracy, będą określone elementy systemu zarządzania kryzysowego w Polsce, systemu bezpieczeństwa narodowego i relacje między nimi oraz zarządzanie kryzysowe w wybranych państwach oraz NATO i UE.

Celem głównym badań była diagnoza określonych elementów systemu zarządzania kryzysowego oraz przedstawienie systemowych rozwiązań w zakresie doskonalenia funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego w Polsce. Rezultatem badań jest wniesienie fragmentu wiedzy teoretycznej oraz użytecznych rozwiązań i mechanizmów do praktycznego funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego. Tak przyjęty cel badań zdefiniował strukturę pracy, która obejmuje interpretację kluczowych pojęć dla obszaru zarządzania kryzysowego, określenie miejsca i roli zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa narodowego, diagnozę systemu zarządzania kryzysowego w Polsce, ocenę doświadczeń wybranych państw oraz NATO i UE w obszarze zarządzania kryzysowego oraz opracowanie koncepcji doskonalenia systemu zarządzania kryzysowego w Polsce. Jednocześnie osiągnięcie celu głównego wymagało określenia celów poznawczych oraz praktycznego. Do celów poznawczych zaliczono:

- ustalenie zakresu znaczenia podstawowych pojęć dla obszaru zarządzania kryzysowego oraz określenie relacji i zależności ich łączących,

- określenie miejsca i roli zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa narodowego,
- zbadanie aktualnego stanu wybranych elementów systemu zarządzania kryzysowego w Polsce,
- zbadanie doświadczeń wybranych państw oraz NATO i UE w obszarze zarządzania kryzysowego.

Natomiast w ramach celu praktycznego założono opracowanie koncepcji doskonalenia systemu zarządzania kryzysowego zawierającej obszary integracji systemu zarządzania kryzysowego z systemem kierowania bezpieczeństwem narodowym i sposób ich osiągnięcia, usprawnienie systemu szkolenia i edukacji społeczeństwa w obszarze zarządzania kryzysowego oraz wypracowanie pożądanych kierunków zmian w zarządzaniu kryzysowym.

Główny problem badawczy wynikający z przyjętego toku badań wstępnych sformułowano w postaci następującego pytania:

Jakie niedostatki i mankamenty posiada system zarządzania kryzysowego w Polsce i jakie są pożądane kierunki doskonalenia tego systemu, aby skutecznie zapewniał bezpieczeństwo ludzi, mienia, infrastruktury krytycznej i środowiska?

W związku ze złożonością głównego problemu badawczego, jak również w aspekcie wniosków z dotychczas przeprowadzonych badań oraz na podstawie wstępnej analizy literatury przedmiotu badań sformułowano następujące **problemy szczegółowe**:

1. Jak należy rozumieć pojęcia: bezpieczeństwo, zagrożenie, kryzys, sytuacja kryzysowa, zarządzanie kryzysowe oraz jakie relacje i zależności występują między nimi?
2. Jaka jest rola i miejsce zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa narodowego oraz jakie są możliwe obszary integracji systemu zarządzania kryzysowego z systemem kierowania bezpieczeństwem narodowym?
3. Jak jest zorganizowany i jak funkcjonuje system zarządzania kryzysowego w Polsce w aspekcie ochrony ludności, ochrony infrastruktury krytycznej, podsystemu wykonawczego oraz organizacji współdziałania i koordynacji działań?
4. Jakie doświadczenia i wnioski z funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego wybranych państw oraz systemów kryzysowych NATO i UE należałoby implementować w polskim systemie?
5. Jakie rozwiązania należy przyjąć w celu doskonalenia systemu zarządzania kryzysowego w Polsce, aby poprawić jego skuteczność w zapewnieniu bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa w sytuacjach kryzysowych?

Na podstawie studiów literatury problemu, analizy wyników badań opublikowanych prac naukowo-badawczych, wniosków z dotychczas przeprowadzonych badań oraz doświadczeń autora zdobytych w czasie służby w resorcie obrony narodowej, w tym wynikających z doświadczeń uzyskanych podczas tworzenia systemu zarządzania kryzysowego resortu obrony narodowej, organizacji i uczestnictwa w ćwiczeniach zarządzania kryzysowego oraz powodzi w 2010 roku, czy pracy w strukturach NATO w aspekcie zintegrowania systemu zarządzania kryzysowego z natowskim systemem – sformułowano i przyjęto następujące **hipotezy badawcze**:

1. W literaturze przedmiotu funkcjonują różne, niejednoznaczne interpretacje podstawowych pojęć, definicji czy ich wzajemnych relacji dotyczących obszaru zarządzania kryzysowego. Niektóre pojęcia są definiowane na wiele sposobów a ich użycie jest nadużywane w stosunku do znaczenia. W samej sferze definiowania poszczególnych pojęć można spotkać luki, nieścisłości, a nawet sprzeczności. Co jest również istotne – znaczenie pojęć również ewoluuje w czasie. Istnieje więc potrzeba ich doprecyzowania. Uporządkowanie aparatu pojęciowego stworzy podstawy do dalszych badań dotyczących doskonalenia systemu zarządzania kryzysowego.

2. Założono, że obecny stan organizacji systemu zarządzania kryzysowego w Polsce nie zapewnia stosownego poziomu spójności i integracji z systemem kierowania bezpieczeństwem narodowym, a więc nie wywołuje pełnego efektu synergii, dlatego też należy ten system doskonalić poprzez implementację określonych rozwiązań, ukierunkowanych na integrację systemu zarządzania kryzysowego z systemem kierowania bezpieczeństwem narodowym.

3. Stwierdzono, że obecne rozwiązania organizacyjno-prawne oraz praktyczny sposób realizacji zadań zarządzania kryzysowego budzą wątpliwości w aspekcie: ochrony ludności we wszystkich stanach funkcjonowania państwa, rozproszonych podstaw prawnych dotyczących ochrony infrastruktury krytycznej, podmiotów wykonawczych zarządzania kryzysowego oraz zasad i procedur realizacji zadań zarządzania kryzysowego w powyższych obszarach. Doskonalenie wymienionych obszarów pozwoli na poprawę skuteczności systemu zarządzania kryzysowego w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa w sytuacjach kryzysowych.

4. Założono również, że system zarządzania kryzysowego może być doskonalony z wykorzystaniem doświadczeń innych państw, w których organizacja zarządzania kryzysowego jest podobna do polskich rozwiązań w zakresie: struktur organizacyjnych, przeznaczenia systemu, zasad działania, systemu planowania kryzysowego oraz zasad użycia sił zbrojnych do wsparcia władz cywilnych podczas sytuacji kryzysowych. Jednocześnie w związku z globalnym charakterem współczesnych zagrożeń oraz uczestnictwem Polski w realizacji przedsięwzięć dotyczących reagowania kryzysowego w NATO i UE przyjęto, że system zarządzania kryzysowego w Polsce powinien być doskonalony w zakresie zintegrowania ze strukturami zarządzania kryzysowego tych organizacji, co w przypadku powstania sytuacji kryzysowej na terenie naszego kraju umożliwi efektywniejsze wsparcie państw UE i NATO w rozwiązaniu tej sytuacji.

5. Przyjęto, że ramach doskonalenia systemu zarządzania kryzysowego w Polsce zmiany powinny dotyczyć m.in. szerszej integracji systemu zarządzania kryzysowego z systemem kierowania bezpieczeństwem narodowym, szkolenia w obszarze zarządzania kryzysowego i edukacji społeczeństwa oraz innych pożądaných zmian. Powyższe zmiany powinny poprawić skuteczność tego systemu w zapewnieniu bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa w sytuacjach kryzysowych.

Rozwiązanie problemów badawczych oraz weryfikację przyjętych hipotez osiągnięto w toku procesu badawczego, który był procesem złożonym, wieloetapowym i rozłożo-

nym w czasie. W procesie badawczym, w którym można wyróżnić trzy zasadnicze etapy, zastosowane były zarówno teoretyczne metody badań, jak i empiryczne.

W **etapie pierwszym** prowadzono badania teoretyczne, których celem było poznanie podstaw teorii problemu oraz dorobku polskich naukowców i praktyków w dziedzinie zarządzania kryzysowego. Badania realizowano przez studiowanie literatury, ale istotne też były akty prawne i dokumenty normatywne oraz dokumenty wewnętrzne poszczególnych podmiotów. Najszerzej w tym etapie badań stosowano:

- analizę jako podstawową metodę badawczą stosowano głównie do badania literatury problemu oraz dokumentów normatywno-prawnych dotyczących systemu zarządzania kryzysowego, jego struktury organizacyjnej, organizacji funkcjonowania, procedur działania w celu identyfikacji aktualnego stanu wiedzy i określenia niedoskonałości tego systemu, a jednocześnie analiza, postrzegana jako operacja myślowa, była wykorzystywana do rozdzielania przedmiotu badań na części, szczególne cechy i zjawiska,

- abstrahowanie, które umożliwiło usunięcie z obszaru badań obiektów analiz mało istotnych dla prowadzonych badań, umożliwiając wyodrębnienie istotnych faktów, zjawisk i procesów umożliwiających rozwiązanie założonych problemów, a w dalszych etapach badań sformułowanie wniosków,

- porównanie rozumiane jako wyszukiwanie cech podobieństw i różnic w badanych obiektach, poprzez odniesienie do innego obiektu, było szczególnie pomocne w wydobyciu podobieństw i odmienności w rozwiązaniach z zakresu zarządzania kryzysowego wybranych państw, w których badano struktury organizacyjne, przeznaczenie i funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego, zasady działania, planowanie kryzysowe oraz zasady użycia sił zbrojnych do wsparcia władz cywilnych podczas sytuacji kryzysowych w systemach zarządzania kryzysowego USA, RFN i Wielkiej Brytanii,

Badano również rozwiązania praktyczne funkcjonujące w systemie zarządzania kryzysowego. Badania te realizowano za pomocą metody obserwacji bezpośredniej, uczestniczącej. Metodę obserwacji stosowano podczas służby w Sztabie Generalnym WP, gdzie autor był organizatorem i uczestnikiem ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego CMX/CME, których celem było sprawdzanie struktur, procedur i mechanizmów zarządzania kryzysowego NATO i UE, współpracy cywilno-wojskowej oraz interakcji między instytucjami NATO i UE a państwami członkowskimi. Obserwacja prowadzona podczas tych ćwiczeń pozwoliła na identyfikację i określenie czynników warunkujących funkcjonowanie wybranych elementów systemu zarządzania kryzysowego w Polsce. Natomiast podczas służby w strukturach NATO autor w ramach planowania obronnego NATO zajmował się również cywilnym planowaniem kryzysowym. Obserwacja prowadzona podczas całokształtu planowania i koordynacji przedsięwzięć cywilnego planowania kryzysowego pomiędzy Sojuszniczym Dowództwem Transformacyjnym a Sztabem Generalnym WP i strukturami MON pozwoliła identyfikować niedostatki opracowania planów udostępniania niezbędnych krajowych zasobów, takich jak: środki transportu, infrastruktura medyczna, łączność, specjalistyczne siły i środki do walki z klęskami żywiołowymi i katastrofami technicznymi – do operacji realizowanych przez NATO. Jednocześnie jako komendant Centrum Przygotowań do Misji

Zagranicznych w Kielcach autor uczestniczył w *Powodzi 2010* w województwie świętokrzyskim, kiedy obserwacja pozwoliła na ocenę procedury wnioskowania, zgodnie z *Ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* o użycie Sił Zbrojnych RP w sytuacji powodzi. Należy podkreślić, że naukowe przedsięwzięcia były okazją do wymiany myśli, poglądów, doświadczeń oraz konsultacji na tematy związane z zarządzaniem kryzysowym. Przedmiotowa wymiana myśli, poglądów, doświadczeń oraz konsultacje realizowane były z doświadczonymi oficerami innych armii oraz pracownikami komórek organizacyjnych zarządzania kryzysowego różnych poziomów systemu w Polsce.

W końcowej części tego etapu określono przedmiot badań, cel główny badań oraz cele poznawcze i cel praktyczny, sformułowano główny problem badawczy oraz problemy szczegółowe, a ponadto sformułowano i przyjęto hipotezy badawcze.

Etap drugi obejmował prowadzenie badań właściwych i sprowadził się do weryfikacji przyjętych założeń poprzez przeprowadzenie badań oraz opracowanie materiałów zebranych w ich toku. Dobór metod badawczych uzależniony był od możliwości zbadania przyjętych problemów badawczych oraz weryfikacji przyjętych hipotez. Do weryfikacji problemów badawczych oraz hipotez zastosowano liczne i zróżnicowane metody badawcze, odpowiadające charakterowi rozwiązywanych problemów. Najszerzej w toku badań drugiego etapu stosowano:

- uogólnienie, które w procesie badawczym posłużyło do łączenia faktów, zjawisk, procesów na zasadzie stwierdzenia ich podobieństwa, a przez to pozwoliło na formułowanie zasad dotyczących funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego, procedur zarządzania kryzysowego, koordynacji działań, organizacji współdziałania, a także umożliwiło wypracowanie wniosków dotyczących doskonalenia tego systemu,

- wnioskowanie, rozumiane jako proces myślowy polegający na dochodzeniu do prawdy na podstawie szeregu innych prawd wykorzystane było m.in. do poszukiwania rozwiązań w badanych systemach zarządzania kryzysowego wybranych państw, które mogłyby być implementowane do rozwiązań w krajowym systemie. Specyfika obszaru badań wskazywała na stosowanie takiego wnioskowania, w którym prawdziwość przesłanek nie przesądzała o prawdziwości wniosku i dlatego stosowano głównie wnioskowanie zawodne.

Do weryfikacji hipotez badawczych w ramach prowadzonych badań zastosowano również metodę badawczą, wywiad ekspercki, w którym udział wzięli eksperci z Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz komórek zarządzania kryzysowego różnych poziomów systemu zarządzania kryzysowego w Polsce. Dobór ekspertów spośród osób, które posiadają wiedzę i doświadczenie praktyczne, gwarantował rzeczowe i rzetelne odpowiedzi. Celem przeprowadzonych badań było uzyskanie informacji na temat szerszej integracji systemu zarządzania kryzysowego z systemem kierowania bezpieczeństwem narodowym, szkolenia w obszarze zarządzania kryzysowego i edukacji społeczeństwa, opracowania i wdrożenia jednolitego, informatycznego systemu wspomagającego procesy organizacyjne, planistyczne i decyzyjne, usprawnienia organizacji współpracy i koordynacji działań w zarządzaniu kryzysowym oraz skrócenia czasu reakcji Sił Zbrojnych RP na nagłe zagrożenia w ramach systemu zarządzania kryzysowego. Dzięki przedmiotowej metodzie uzyskano informacje zarówno

potwierdzające przypuszczenia autora, jak również wnoszące nowe treści do posiadanego stanu wiedzy w aspekcie doskonalenia systemu zarządzania kryzysowego.

Jednocześnie częściowe wyniki uzyskane w trakcie prowadzonych badań były przedstawiane na bieżąco podczas konferencji naukowych, zarówno krajowych, jak i międzynarodowych. Ponadto uzyskane wyniki w trakcie realizacji drugiego etapu prezentowano w publikacjach książkowych oraz innych mających na celu popularyzację wiedzy, a także włączano do prac badawczych.

W **etapie trzecim**, końcowym procedury badawczej, na podstawie uzyskanych wyników badań zostały sformułowane wnioski oraz zostało dokonane pisemne opracowanie wyników badań. Opracowano koncepcję doskonalenia systemu zarządzania kryzysowego w Polsce, w ramach której zaproponowano rozwiązania dotyczące zwiększenia spójności i integracji systemu zarządzania kryzysowego z systemem kierowania bezpieczeństwem narodowym, doskonalenia szkolenie kadr kierowniczych systemu i zgrywania wszystkich jego elementów, oraz zostały zaproponowane inne pożądane kierunki zmian w zarządzaniu kryzysowym.

Wyniki przeprowadzonych badań usystematyzowano i zaprezentowano w pięciu kolejnych rozdziałach, natomiast w zakończeniu autor ustosunkował się do założeń poczynionych we wstępie. Rozdziały obejmują swym zakresem opisanie fragmentu rzeczywistości dotyczącego określonej problematyki zarządzania kryzysowego, z przedstawieniem stanu faktycznego, zdefiniowaniem sytuacji problemowej oraz wyciągnięciem odpowiednich wniosków.

W rozdziale pierwszym dokonano analizy terminologicznej podstawowych pojęć z zakresu zarządzania kryzysowego. Ze względu na różnorodne podejście ekspertów i teoretyków do poszczególnych pojęć konieczne było uporządkowanie pojęć i definicji w badanym obszarze. Przedstawiono teoretyczne treści, istotę oraz rozumienie takich pojęć jak bezpieczeństwo, zagrożenie, kryzys, sytuacja kryzysowa, zarządzanie kryzysowe oraz relacje i powiązania pomiędzy nimi. Ponadto przedstawiono kryteria i klasyfikacje bezpieczeństwa, zagrożeń oraz kryzysu. Na podstawie wyodrębnionych kryteriów klasyfikacji zaproponowano podział na grupy zagrożeń w obszarze zarządzania kryzysowego.

Natomiast w rozdziale drugim na podstawie przeprowadzonych badań zaprezentowano organizację, funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa narodowego i systemu zarządzania kryzysowego. Jednocześnie analizowano miejsce, rolę oraz funkcję zarządzania kryzysowego w bezpieczeństwie narodowym. Takie podejście pozwoliło na zdefiniowanie obszarów możliwych do szerszej integracji systemu zarządzania kryzysowego z systemem kierowania bezpieczeństwem narodowym oraz określenie sposobów tej integracji.

W rozdziale trzecim zawarto uogólnione wyniki badań dotyczące analizy ochrony ludności i ochrony infrastruktury krytycznej w systemie zarządzania kryzysowego, problematyki podmiotów wykonawczych w systemie oraz organizacji współdziałania i koordynacji działań w zarządzaniu kryzysowym. Przedstawiono również wybrane założenia oraz proces powstawania i ewolucję systemu zarządzania kryzysowego. Istotnym elementem rozdziału jest wykazanie niedostatków i mankamentów systemu na podstawie wyników przeprowadzonych badań. Wnioski z przedstawionej analizy były podstawą do opracowania koncepcji doskonalenia systemu zarządzania kryzysowego.

Rozdział czwarty prezentuje wyniki analizy systemów zarządzania kryzysowego wybranych państw, co doprowadziło do pewnych wniosków i uogólnień, jakie elementy doświadczeń tych państw można implementować w ramach doskonalenia krajowego systemu. Ponadto w rozdziale zawarto problematykę systemowych rozwiązań dotyczących wymiany informacji, podejmowania decyzji, procedur oraz instrumentów i mechanizmów zarządzania kryzysowego w NATO i UE, w kontekście doskonalenia integracji krajowego systemu z systemami kryzysowymi tych organizacji.

Ostatni rozdział zawiera wyniki badań dotyczące rozwiązania problemu głównego pracy – koncepcji poprawy i doskonalenia systemu zarządzania kryzysowego. Główną myślą sformułowanych systemowych rozwiązań jest doskonalenie zdolności i skuteczności działań systemu zarządzania kryzysowego w zapewnieniu reagowania na obecne i przyszłe zagrożenia bezpieczeństwa w celu zapewnienia bezpieczeństwa ludzi, mienia, infrastruktury krytycznej i środowiska.

Każdy z rozdziałów jest zwieńczony wnioskami, co ułatwiło opis wyników procesu badawczego na poszczególnych etapach weryfikowania hipotez oraz pomagało w usystematyzowaniu rozwiązań problemów badawczych, stanowiących podstawę do sformułowania wniosków końcowych.

Bibliografię podzielono na: opracowania zwarte, artykuły, przepisy prawa, inne oraz strony internetowe. W bibliografii, obok publikacji, które przytaczano w opracowaniu, zawarto również te, które stanowiły źródło wiedzy merytorycznej i metodologicznej dotyczącej pracy.

Jednocześnie na zakończenie autor kieruje do recenzentów tego opracowania szczególne wyrazy podziękowania. To ich cenne merytoryczne wskazówki wpłynęły na jego ostateczny kształt.

Rozdział I

Poznawcze problemy zarządzania kryzysowego

Bezpieczeństwo, zagrożenie, kryzys, sytuacja kryzysowa, zarządzanie kryzysowe są pojęciami, z którymi coraz częściej spotykamy się nie tylko w środkach masowego przekazu, ale również w życiu codziennym. Pojęcia te łączą określone relacje i powiązania oraz zależności. Bezpieczeństwo to stan i proces umożliwiający istnienie, przetrwanie, niezależność, pewność posiadania oraz funkcjonowania i rozwoju czy ochrony przed zagrożeniami. Przyczyną zapewnienia bezpieczeństwa jest występowanie różnego rodzaju zagrożeń, poczynając od powodowanych przez siły natury, poprzez zagrożenia wynikające z rozwoju cywilizacyjnego i technologicznego, a kończąc na zagrożeniach terrorystycznych, przestępczych i niekorzystnych zjawiskach społecznych. Zagrożenia te mogą powodować utratę zdrowia, a nawet życia wielu ludzi, oraz powodować straty materialne zarówno pojedynczych mieszkańców, jak i w gospodarce narodowej. Jednocześnie należy podkreślić, że konsekwencją zagrożeń, które nie zostały rozpoznane w stosownym czasie i w stosunku do których nie podjęto odpowiednich działań, jest sytuacja kryzysowa. Sytuacja kryzysowa rozwija się stopniowo, a do jej rozwiązania należy zastosować stosowne siły i środki, w przeciwnym razie osiągnie apogeum w postaci kryzysu.

Zapewnienie bezpieczeństwa obywateli, a więc również przeciwdziałanie zagrożeniom i niedopuszczanie do powstania sytuacji kryzysowej, a w przypadku jej pojawienia się ograniczanie jej negatywnych skutków, jest podstawowym obowiązkiem (funkcją) państwa. Państwo dysponuje wieloma narzędziami reagowania na zagrożenia i wynikające z nich sytuacje kryzysowe, a jednym z kluczowych jest zarządzanie kryzysowe. Głównym celem zarządzania kryzysowego jest niedopuszczenie do powstania sytuacji kryzysowej wynikającej z szerokiej gamy zagrożeń, a w wypadku jej wystąpienia podejmowanie skutecznych działań pozwalających na uniknięcie lub zmniejszenie strat zarówno ludzkich, jak i materialnych oraz doprowadzenie do stanu sprzed sytuacji kryzysowej. Dla realizacji tego celu w Polsce zorganizowano system zarządzania kryzysowego, posiadający strukturę organizacyjną, opracowane procedury i zasady działania oraz zasoby. System ten jest systemem stosunkowo nowym, dynamicznie rozwijającym się, podlegającym zmianom i doskonaleniu w trakcie swojego funkcjonowania i – co jest niezwykle istotne – nie do końca zdefiniowanym.

Problematyka badań dotycząca funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego i jego doskonalenia prezentowana w niniejszym opracowaniu wymaga ustalenia zakresu znaczeń i rozumienia takich pojęć, jak: bezpieczeństwo, zagrożenie, kryzys, sytuacja kryzysowa, zarządzanie kryzysowe. Istnieje potrzeba analizy wymienionych pojęć, aby w sposób zrozumiały przedstawić otrzymane wyniki badań, aby uniknąć wieloznaczności w ich opisywaniu oraz aby wiedza teoretyczna w zrozumialej formie i treści mogła być implementowana do praktycznych rozwiązań w zakresie doskonalenia i funkcjonowania

systemu zarządzania kryzysowego. Należy analizować je wszechstronnie, dostrzegać ich istotę i specyfikę względem innych zjawisk i procesów, wyszukiwać relacje, powiązania i zależności ich łączące lub w oparciu o analizę danego pojęcia, np. „bezpieczeństwo” czy „zagrożenie”, dokonywać próby ich klasyfikacji w miarę jednorodnych zbiorów.

Głównym założeniem niniejszego rozdziału jest stworzenie podstaw do dalszych badań dotyczących diagnozy systemu zarządzania kryzysowego, do wykorzystania doświadczeń innych państw oraz zaproponowanie koncepcji doskonalenia tego systemu.

1.1. Istota współczesnego bezpieczeństwa i jego typologia

Bezpieczeństwo w życiu człowieka stanowi jedną z najważniejszych wartości, najwyższej cenionych i najbardziej chronionych, która dotyczy niemal wszystkich sfer jego działalności. Jest to wartość, do jakiej dążą całe narody, mniejsze społeczności lokalne i jednostki. Zagadnienie bezpieczeństwa jest bardzo szerokie i obejmuje swym zasięgiem wiele aspektów. Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa ma znacznie szerszy kontekst niż w przeszłości i obejmuje nie tylko aspekty polityczne i militarne, ale także ekonomiczne, gospodarcze, ekologiczne, społeczne, kulturowe i humanitarne. Aktualnie do zakresu bezpieczeństwa należą również takie czynniki jak zachowanie narodowej tożsamości, poszanowanie praw człowieka, respektowanie praw i swobód obywatelskich itd. Bezpieczeństwo to wartość, która jest rozumiana i definiowana na różne sposoby, jak również rozmaicie pojmowana jest jej rola we współczesnym świecie¹¹.

Pojęcie „bezpieczeństwo” znane jest ludzkości od tysiącleci. To jedna z podstawowych potrzeb człowieka. Jego brak wywołuje zazwyczaj poczucie zagrożenia, niepokój. W naukach społecznych bezpieczeństwo, w najogólniejszym znaczeniu, obejmuje zaspokojenie takich potrzeb jak istnienie, przetrwanie, całość, tożsamość, niezależność, spokój, posiadanie i pewność rozwoju. Jego brak wywołuje niepokój i poczucie zagrożenia¹². Bezpieczeństwo stanowi jedną z najbardziej istotnych wartości dla człowieka. Zajmuje znaczącą pozycję wśród tzw. dóbr uniwersalnych, obok takich pojęć jak dobro, prawda, sprawiedliwość i jest jedną z naczelných potrzeb ludzi, wraz z potrzebami życia, zdrowia, wolności, godności, prywatności i człowieczeństwa. Człowiek jako istota rozumna dąży do zaspokajania swoich potrzeb. Abraham H. Maslow uplasował bezpieczeństwo na drugim miejscu w piramidzie potrzeb, którą tworzy pięć podstawowych grup. W porządku hierarchicznym są to potrzeby: fizjologiczne, bezpieczeństwa, przynależności, uznania, samorealizacji¹³.

Definicje leksykalne utożsamiają bezpieczeństwo z brakiem zagrożenia, poczuciem pewności i wolnością od niebezpieczeństw¹⁴. Samo pojęcie „bezpieczeństwo” wywodzi się z łacińskiego określenia *sine cura* lub *securitas* – „bez pieczy”¹⁵. Najczęściej bezpieczeństwo defi-

¹¹ J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Wyd. Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1996, s. 8.

¹² R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2004, s. 27.

¹³ P. Bączek, *Zagrożenia informacyjne a bezpieczeństwo państwa polskiego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 12.

¹⁴ J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa...*, s. 15.

¹⁵ T. Berliński, *Różnorodność postrzegania zagrożeń*, [w:] P. Tyrała (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem. Międzynarodowa Konferencja Naukowa*, Kraków 11-13 maja 2000 r., Kraków 2000, s. 63.

niowane jest jako stan¹⁶ i proces¹⁷, w którym instytucje i mieszkańcy określonego terytorium mają zapewnioną ochronę przed zagrożeniami wynikającymi z działania innych osób, zjawisk przyrody czy awarii technicznych. Jego uzupełnieniem jest porządek publiczny rozumiany jako zespół zasad regulujących zachowanie osób w miejscach publicznych. Zefiniowanie pojęcia „bezpieczeństwo” nie należy do łatwych, gdyż pojęcie to jest używane w ramach wielu dyscyplin naukowych i w rozmaitych kontekstach. Ponadto znaczenie tego terminu zmieniało się wraz z rozwojem cywilizacji, poczynając od czasów prehistorycznych, przez starożytność, aż do teraźniejszości. W kształtowaniu aktualnego rozumienia pojęcia „bezpieczeństwo” duże znaczenie miały także zmieniające się ustroje państwowe oraz wydarzenia historyczne. W literaturze problemu nie została wypracowana jedna, uzgodniona i przyjęta definicja bezpieczeństwa. W różnych słownikach bezpieczeństwo definiowane jest jako:

- „stan niezagrożenia, spokoju, pewności”¹⁸,
- „stan psychiczny lub prawny, w którym jednostka ma poczucie pewności, oparcie w drugiej osobie lub w sprawnie działającym systemie prawnym; przeciwieństwo zagrożenia”¹⁹,
- „stan, który daje poczucie pewności i gwarancje jego zachowania oraz szansę na doskonalenie, jedna z podstawowych potrzeb człowieka. To sytuacja odznaczająca się brakiem ryzyka utraty czegoś, co człowiek szczególnie ceni, na przykład zdrowia, pracy, szacunku, uczuć, dóbr materialnych”²⁰.

Definicje słownikowe określają bezpieczeństwo jako podstawową potrzebę człowieka, stan poczucia stabilności, niezagrożenia, pewności doskonalenia i rozwoju, przeciwstawność zagrożeniom czy ochrony przed nimi. Natomiast w aspekcie zarządzania kryzysowego wydają się wąskie i nie uwzględniają w pełni innych wartości, takich jak środowisko, stan funkcjonowania czy zapewnienie egzystencji.

Jednocześnie wielu autorów rozszerza znaczenie tego pojęcia. I tak Witold Pokruszyński podkreśla, że bezpieczeństwo, to „ciągła działalność jednostek, społeczności lokalnych, państw czy organizacji międzynarodowych w tworzeniu pożądanego stanu bezpieczeństwa”²¹.

Zgodnie z poglądem wyrażonym przez Barbarę Bonisławską „bezpieczeństwo obok porządku, życia i zdrowia jest jedną z nadrzędnych wartości w skali oczekiwań społecznych i osobistych społeczeństwa. Na jego bazie człowiek buduje przyszłość dla siebie i swojej rodziny. Jest również naczelną potrzebą państw i systemów międzynarodowych. Jest dobrem

¹⁶ Poprzez stan należy rozumieć jakość, formę, postać, poziom czegoś, liczbę, ilość czegoś, kogoś w danym momencie, okresie; okoliczności, warunki, w których ktoś lub coś się znajduje. Źródło: *Mały słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1990, s. 773.

¹⁷ Proces to „przebieg regularnie po sobie następujących zjawisk, pozostających między sobą w związku przyczynowym, faza rozwojowa, stadium; powtarzająca się działalność ludzka w jakiejś dziedzinie. Źródło: *Mały słownik języka polskiego*, s. 631.

¹⁸ *Słownik języka polskiego*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1979, s. 147.

¹⁹ *Popularny słownik języka polskiego*, Wilga, Warszawa 2000, s. 30.

²⁰ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2010, s. 12.

²¹ W. Pokruszyński, *Bezpieczeństwo narodowe u progu XXI wieku*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej” 2008, nr 1(70), s. 24.

podstawowym, gwarantującym prawidłowy rozwój życia indywidualnego każdej jednostki, jak również stabilizację i rozwój życia politycznego, ekonomicznego i społecznego”²².

Natomiast według Justyny Zając bezpieczeństwo w ujęciu ogólnym to „pewność istnienia i przetrwania, posiadania oraz funkcjonowania i rozwoju podmiotu. Jest wynikiem braku zagrożeń i właściwej ich percepcji, powstaje też skutek kreatywnej działalności danego podmiotu. Jest procesem społecznym zmiennym w czasie”²³.

Leszek F. Korzeniowski twierdzi, że bezpieczeństwo „jest zdolnością do kreatywnej aktywności podmiotu i oznacza holistyczną i dynamiczną sytuację obiektywną, polegającą na braku zagrożenia, odczuwaną subiektywnie przez jednostki lub grupy społeczne”²⁴.

Ryszard Szpyra, analizując pojęcie „bezpieczeństwo”, zauważa, że w naukach społecznych „bezpieczeństwo to zmienny w czasie stan określający możliwość zaspokojenia potrzeb społecznych związanych z trwaniem i rozwojem podmiotu w warunkach istnienia realnych lub potencjalnych zagrożeń, świadomość tego stanu oraz aktywność zmierzająca do osiągnięcia pożądanego poziomu tego stanu”²⁵.

Jak zauważa Andrzej Szymonik, w najogólniejszym znaczeniu bezpieczeństwo obejmuje zaspokojenie takich potrzeb jak istnienie, przetrwanie, całość, tożsamość, niezależność, spokój, posiadanie i pewność, natomiast zagrożenie bezpieczeństwa może pojawić się niespodziewanie co do miejsca oraz czasu, z otoczenia bliższego i dalszego, wewnętrznego i zewnętrznego, z bliskiej i dalekiej odległości, ale już działania zabezpieczające przed zagrożeniami są skierowane zarówno do wewnątrz, jak i na zewnątrz, celem usuwania lub przynajmniej oddalania niekorzystnych sytuacji i eliminowania lęku, obawy, niepokoju oraz niepewności, a realizacją tych działań zajmują się wyspecjalizowane służby instytucje, ośrodki naukowe i badawcze²⁶.

Ponadto jak słusznie zwraca uwagę Jerzy Stańczyk, zasadne jest wyodrębnienie dwóch aspektów bezpieczeństwa: wewnętrznego i zewnętrznego. Bezpieczeństwo wewnętrzne oznacza stabilność i harmonijność danego organizmu bądź systemu (podmiotu zbiorowego), natomiast bezpieczeństwo zewnętrzne – brak zagrożenia ze strony innych podmiotów. Łącznie oba aspekty składają się na ogólne bezpieczeństwo danego podmiotu²⁷. Co ważne, jak zauważa ten sam autor, stan bezpieczeństwa jest niemierzalny (brak jest bowiem kryteriów jego mierzalności), ważne jest jego postrzeganie przez społeczeństwo i władze państwa. Może ono przybierać następujące postaci:

- stan braku bezpieczeństwa – wówczas gdy występuje duże rzeczywiste zagrożenie, a postrzeganie tego zagrożenia jest prawidłowe,
- stan obsesji występuje wtedy, gdy nieznaczne zagrożenie jest postrzegane jako duże,

²² B. Bonisławska, *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa lokalnego*, „Zeszyty Naukowe WSEI w Lublinie” 2012, nr 2, seria: Administracja, s. 224.

²³ J. Zając, *Bezpieczeństwo państwa*, [w:] K. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska (red.), *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy*, Aspra JR F.H.U., Warszawa 2009, s. 18.

²⁴ L.F. Korzeniowski, *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*, Difin, Warszawa 2012, s. 77.

²⁵ R. Szpyra, *Bezpieczeństwo militarne państwa*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2012, s. 41.

²⁶ A. Szymonik, *Organizacja i funkcjonowanie systemów bezpieczeństwa*, Difin, Warszawa 2011, s. 181.

²⁷ J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1996, s. 18.

- stan fałszywego bezpieczeństwa ma miejsce wówczas, gdy zagrożenie jest poważne, a postrzegane bywa jako niewielkie,
- stan bezpieczeństwa występuje wtedy, gdy zagrożenie zewnętrzne jest nieznaczne, a jego postrzeganie prawidłowe²⁸.

Natomiast Stanisław Koziej, wyjaśniając istotę bezpieczeństwa, zwraca uwagę na dynamizm tego zjawiska i aktywność, która zmierza do zapewnienia przetrwania, rozwoju i swobody realizacji interesów w danych uwarunkowaniach, poprzez wykorzystywanie szans, podejmowanie wyzwań, redukovanie ryzyka oraz przeciwdziałanie wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla podmiotu i jego interesów. Zdaniem Stanisława Kozieja bezpieczeństwo przejawia się we wszystkich dziedzinach aktywności podmiotu, a jego brak wywołuje niepokój i poczucie zagrożenia. Bezpieczeństwo obejmuje zaspokojenie następujących potrzeb: istnienie, przetrwanie, całość, tożsamość, niezależność, spokój, posiadanie, pewność rozwoju²⁹.

Należy podkreślić, że analizowani autorzy w swoich poglądach rozszerzają znaczenie pojęcia „bezpieczeństwo” i podkreślają dążenie podmiotów do zapewnienia pożądanego stanu bezpieczeństwa, możliwość zaspokojenia określonych potrzeb oraz rozwój i stabilizację. Natomiast poszukując definicji bezpieczeństwa optymalnej w aspekcie zarządzania kryzysowego, można przyjąć jej treść sformułowaną przez Ryszarda Ziębę, który w ogólnym znaczeniu bezpieczeństwo określa jako „pewność istnienia i przetrwania, stanu posiadania oraz funkcjonowania i rozwoju podmiotu. Pewność jest wynikiem nie tylko braku zagrożeń (ich niewystępowania lub eliminowania), ale powstaje także wskutek kreatywnej działalności danego podmiotu i jest zmienna w czasie, czyli ma naturę procesu społecznego”³⁰. Autor w definicji uwzględnia uniwersalne wartości chronione przed zagrożeniami, eksponuje konieczność kreatywnych działań ochronnych przed zagrożeniami, w tym aspekcie należy rozumieć również zdolność państwa do budowania, utrzymywania i doskonalenia systemów bezpieczeństwa odpowiedzialnych za tę działalność. Podkreśla również, że działalność ta posiada naturę procesu.

Należy zauważyć, że zakres pojęcia „bezpieczeństwo” rozszerzał się w miarę postępu cywilizacyjnego, który przyniósł nieznane wcześniej zagrożenia oraz metody ich eliminacji. W przeszłości zagadnienie bezpieczeństwa wiązano przede wszystkim ze sferą militarną (uważano wówczas, że podstawowymi wartościami chronionymi przed zagrożeniami powinny być: integralność terytorialna, niezależność polityczna, suwerenność, przetrwanie państwa i narodu, a ochrona tych wartości może być możliwa tylko wtedy, gdy państwo jest samowystarczalne i dysponuje odpowiednim potencjałem militarnym)³¹, lecz współcześnie oprócz nich na poczucie bezpieczeństwa wpływają czynniki o charakterze ekonomicznym, ekologicznym, politycznym, demograficznym itp., które rodzą nowe rodzaje zagrożeń dla

²⁸ Szerzej: ibidem, s. 17.

²⁹ Por. S. Koziej, *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 7.

³⁰ R. Zięba, *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej” 2012, nr 1(86), s. 8.

³¹ R. Zięba, J. Zajac, *Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa Polski. Ekspertyza*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010, s. 8.

bezpieczeństwa³². Bezpieczeństwo rozumiane więc jedynie jako brak zagrożeń, nie stanowi wyłącznie gwarancji fizycznego przetrwania, lecz równocześnie zapewnić ma realizację minimum pozostałych potrzeb społecznych³³.

W dzisiejszych czasach, charakteryzujących się szybkim rozwojem cywilizacji i postępem technicznym, pojęcie „bezpieczeństwo” rozpatrywane jest na dwóch płaszczyznach. Pierwszą jest bezpieczeństwo w skali makro, która obejmuje sprawy o zasięgu globalnym – całego świata, kontynentu czy konkretnego państwa. Druga płaszczyzna, z perspektywy której definiuje się bezpieczeństwo, to skala mikro odnosząca się do spraw dotyczących np. społeczności lokalnych, zamieszkujących np. gminy, powiaty, województwa oraz dotycząca każdego człowieka³⁴. Współczesne pojęcie bezpieczeństwa ma szerszy wymiar aniżeli w przeszłości, obejmuje wszystkie dziedziny życia, gdzie może wystąpić zagrożenie i jest wieloaspektowe. Obejmuje aspekty polityczne, wojskowe, czynniki gospodarcze i technologiczne, ekologiczne, społeczne i humanitarne. Do jego zakresu włącza się również zachowanie narodowej tożsamości oraz eksponowanie „ludzkiego wymiaru” bezpieczeństwa, czyli poszanowania podstawowych praw i swobód obywatelskich. Wiele spraw, które w przeszłości kwalifikowano do wewnętrznych kompetencji państwa, staje się przedmiotem uregulowań ponadnarodowych³⁵.

Rozszerzanie się pojęcia bezpieczeństwa spowodowało wyodrębnienie wielu jego rodzajów. W polskiej literaturze funkcjonuje głównie podział zaproponowany przez Ryszarda Ziębę, który wyodrębnił pięć kryteriów analitycznych. Są to kryteria: podmiotowe, przedmiotowe, przestrzenne, czasowe oraz sposobu organizowania.

Pierwszym kryterium podziału jest **kryterium podmiotowe**, zgodnie z którym istnieje bezpieczeństwo w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym. Wewnętrzny obszar bezpieczeństwa dotyczy zapewnienia stabilności w obrębie konkretnego podmiotu, np. wewnątrz państwa. Analogicznie bezpieczeństwo zewnętrzne należy rozumieć jako kształtowanie warunków odpowiednich do utrzymania stabilności na zewnątrz danego podmiotu. W przypadku państwa może przyjmować postać przeciwdziałania zagrożeniom powstającym poza jego granicami. Oba aspekty: wewnętrzny i zewnętrzny tworzą ogólny stan bezpieczeństwa konkretnego podmiotu. Zgodnie z kryterium podmiotowym bezpieczeństwo można podzielić także na narodowe i międzynarodowe. Bezpieczeństwo narodowe według cytowanego autora to przede wszystkim zdolność zarówno państwa, jak i narodu oraz społeczeństwa do zapewnienia pewności przetrwania, spójności terytorialnej, suwerenności, wewnętrznej stabilności i utrzymania jakości życia obywateli. Zapewnienie zdolności przetrwania kształtowane jest przez podejmowanie działań negatywnych i pozytywnych. Działaniem negatywnym jest przede wszystkim eliminacja zagrożeń o charakterze zewnętrznym i wewnętrznym, zaś działania pozytywne mają zapewnić przetrwanie, tożsamość, funkcjonowanie swobód rozwojowych państwa i narodu. Bezpieczeństwo międzynarodowe zdaniem Ryszarda Ziębę należy rozumieć jako ochronę całokształtu relacji międzynarodowych przed

³² A. Wawrzusiszyn, *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa*, [w:] *Studia i materiały*, Wyd. Centrum Szkolenia Straży Granicznej, Kętrzyn 2009, s. 51.

³³ B. Wiśniewski, *System bezpieczeństwa państwa. Konteksty teoretyczne i praktyczne*, WSPol., Szczecino 2013, s. 42.

³⁴ B. Bonisławska, *Zadania administracji samorządowej...*, s. 224.

³⁵ W. Fehler (red.), *Współczesne bezpieczeństwo*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2003, s. 11.

zagrożeniami, destabilizacją i konfliktami. Ochrona ta ma zapewniać wspólne i wielostronne bezpieczeństwo podmiotom uczestniczącym w systemie jego ochrony oraz realizację zasady niestosowania siły w stosunkach międzynarodowych³⁶.

Kryterium przedmiotowe pozwala dokonać podziału bezpieczeństwa na: polityczne, militarne, ekonomiczne, społeczne, informacyjne, ekologiczne itp. Jak argumentuje Mieczysław Malec, ujmowanie bezpieczeństwa przez pryzmat tworzących go elementów wykazuje wiele zalet, z których najważniejszą jest możliwość uzyskania pełnego obrazu środowiska bezpieczeństwa, rozumianego jako system elementów tworzących pewną całość³⁷. Przez przedmiot bezpieczeństwa należy rozumieć aspekty określające rodzaj bezpieczeństwa danego podmiotu. Bezpieczeństwo militarne stanowi fundament klasycznego pojmowania bezpieczeństwa w wymiarze wąskim i negatywnym. Duża część tego bezpieczeństwa dotyczy stanu uzyskanego w wyniku zawartych sojuszy wojskowych, których celem jest zapobieganie agresji o charakterze militarnym. Kolejnym jest bezpieczeństwo polityczne, które można rozumieć jako stan charakteryzujący się ochroną porządku konstytucyjnego, trwaniem ustroju państwowego i zapewnieniem równowagi politycznej. Bezpieczeństwo ekonomiczne to stosunkowo nowy rodzaj bezpieczeństwa i oznacza stabilność ekonomiczną danego podmiotu, np. państwa, która przekłada się na silną i niezachwianą jego pozycję np. na arenie międzynarodowej. Bezpieczeństwo ekonomiczne to innymi słowy stan braku zagrożeń gospodarczych kraju, wysoki stopień integracji ekonomicznej państwa, warunkujący jego wewnętrzny rozwój gospodarczy, potencjał obronny i stabilność systemu społeczno-politycznego kraju. Z kolei bezpieczeństwo społeczne warunkowane jest w znacznym stopniu poziomem opisanych wcześniej sektorów bezpieczeństwa z racji tego, że wykazuje silne powiązania z systemem politycznym i ekonomicznym państwa. Bezpieczeństwo społeczne określane jest także jako bezpieczeństwo socjalne i oznacza taki stan społeczeństwa, który pozwala mu na realizację jego interesów i zaspokajanie potrzeb. Bezpieczeństwo ekologiczne to kolejny rodzaj bezpieczeństwa według kryterium przedmiotowego i oznacza brak zagrożeń dla środowiska naturalnego oraz zdolność państwa do zapobiegania oraz usuwania skutków klęsk żywiołowych. Współczesne wysoko rozwinięte państwa dbają o zachowanie bezpieczeństwa ekologicznego poprzez prowadzenie polityki zrównoważonego rozwoju. Wskazane sektory stanowią trzon bezpieczeństwa przedmiotowego, jednak w zależności od uwarunkowań można formułować kolejne sektory bezpieczeństwa przedmiotowego, np. bezpieczeństwo żywnościowe, demograficzne, energetyczne, ideologiczne, kulturowe itp.³⁸

Przyjmując **kryterium przestrzenne** analizowania zjawiska bezpieczeństwa, należy zauważyć, że ma ono zdecydowanie międzynarodowe konotacje funkcjonowania przestrzeni międzynarodowej jako całości oraz poszczególnych jej geopolitycznych szerszych i węższych wycinków³⁹. Bezpieczeństwo w aspekcie tego kryterium może być ujmowane jako:

³⁶ R. Zięba, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 1999, s. 49-70.

³⁷ M. Malec, *Percepcja bezpieczeństwa: definicje, wymiary, paradygmaty*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa 2006, s. 37.

³⁸ Ibidem, s. 47-60.

³⁹ W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski: aspekty teoretyczne i praktyczne*, Wydawnictwo Arte, Warszawa 2012, s. 14.

- bezpieczeństwo lokalne,
- bezpieczeństwo subregionalne,
- bezpieczeństwo regionalne,
- bezpieczeństwo ponadregionalne,
- bezpieczeństwo globalne (światowe, uniwersalne)⁴⁰.

Bezpieczeństwo lokalne można określić jako pewien stan spokoju, pewności rozwoju i posiadania zdolności do neutralizowania zagrożeń w geograficznie ograniczonej do kilku państw przestrzeni sąsiedzkiej⁴¹. **Bezpieczeństwo subregionalne** dotyczy obszaru mniejszego niż region, np. Europy Środkowej, regionu Morza Bałtyckiego itp. **Bezpieczeństwo regionalne** to z kolei taki stan relacji na umownie wydzielonym, względnie jednorodnym obszarze geopolitycznym, który charakteryzuje się kontrolowanym poziomem zagrożeń oraz praktykowaniem przez funkcjonujące w jego obrębie podmioty państwowe i niepaństwowe współpracy, pokojowego współistnienia, rozwiązywania problemów i zażegnania kryzysów metodami kooperacyjnymi⁴². Natomiast **bezpieczeństwo ponadregionalne** oceniane jest również jako kategoria pozbawiona sensu, ponieważ dotyczyłaby wszystkich regionów i byłaby nadrzędna wobec bezpieczeństwa regionalnego. Ponadto trudno byłoby określić jego zasięg, a tym bardziej je budować. W jego miejsce proponuje się bezpieczeństwo trans regionalne, w praktyce utożsamiane z budowaniem bezpieczeństwa transatlantyckiego⁴³. **Bezpieczeństwo globalne** można próbować opisać jako taki stan relacji, procesów i zjawisk w obrębie szeroko rozumianego środowiska światowego (w tym szczególnie sporów, konfliktów i kryzysów), który nie dezorganizuje (nie zagraża) w sposób zasadniczy funkcjonowaniu globalnej społeczności państw i narodów⁴⁴.

Kryterium czasowe charakteryzuje bezpieczeństwo jako stan i jako proces. Pierwotne znaczenie etymologiczne pojęcia „bezpieczeństwo” określało je jako stan (np. stan niezagrażenia, stan pokoju, stan pewności, stan wolności od zagrożeń itp.). Stan jest wartością niemierzalną, dlatego zasadniczą kwestią braną pod uwagę w zakresie zapewniania bezpieczeństwa jest postrzeganie bezpieczeństwa przez społeczeństwo oraz władzę danego państwa⁴⁵. Zgodnie z tym na polskim gruncie teorii bezpieczeństwa opracowano definicję, która mówi, że bezpieczeństwo to „stan, który daje poczucie pewności i gwarancje jego zachowania oraz szansę na doskonalenie”⁴⁶. Zatem bezpieczeństwo rozpatrywane jako stan odnosi się do konkretnej sytuacji i oznacza stan braku zagrożeń, stan pewności, spokoju, zabezpieczania oraz jego poczucia i wskazuje, że oznacza ono brak zagrożenia oraz ochronę przed niebezpieczeństwami⁴⁷. Natomiast inne ujęcie polega na postrzeganiu bezpieczeń-

⁴⁰ R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego. Koncepcje. Struktury. Funkcjonowanie*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2001, s. 23.

⁴¹ W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 14.

⁴² Ibidem.

⁴³ B. Stefaniuk, *Cele i uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego*, „Rozprawy Społeczne” 2014, tom VIII, nr 2, s. 44.

⁴⁴ W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 14.

⁴⁵ R. Jakubczak, J. Marczak, K. Gąsiorek, W. Jakubczak, *Podstawy bezpieczeństwa narodowego Polski w erze globalizacji*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2008, s. 8.

⁴⁶ B. Balcerowicz, J. Pawłowski i in. (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2002, s. 12.

⁴⁷ R. Zięba, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1989, nr 10, s. 49-70.