

Bronisław Jesinowicz

Specyfika zarządzania kryzysowego w ujęciu nauk o obronności

Obronność - Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii
Obrony Narodowej nr 2, 26-40

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

AUTOR

płk mgr inż. Bronisław Jesinowicz

RECENZENT

płk prof. dr hab. inż. Jarosław Wolejszo

SPECYFIKA ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO W UJĘCIU NAUK O OBRONNOŚCI

Wstęp

W artykule przedstawiono materiał z zakresu zarządzania kryzysowego oraz poszukiwania wspólnych obszarów badań dotyczących specyfiki zarządzania kryzysowego w ujęciu nauk o obronności. Autor wskazuje na niektóre zagadnienia w celu scharakteryzowania wybranych zakresów wiedzy o zarządzaniu kryzysowym. Zaprezentowane zostały ważne definicje oraz podstawowe pojęcia do wyjaśnienia kluczowych zagadnień związanych z przedstawionym tematem. Określona została istota zarządzania kryzysowego oraz wskazano na jego podstawowe cele. Uwypuklone zostały główne obszary badań, na podstawie których autor wykazuje efekt badań w tym obszarze, oraz możliwości ich wykorzystania w naukach o obronności. W końcowej części nakreślone zostało miejsce zarządzania kryzysowego w systemie obronnym państwa, które zaprezentowano w postaci schematów: docelowego, krajowego systemu zarządzania kryzysowego, obecnego – krajowego systemu zarządzania kryzysowego oraz organizacji reagowania kryzysowego struktur cywilnych.

Odnosząc się do specyfiki zarządzania kryzysowego w ujęciu nauk o obronności, przywołano Strategię Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej¹. W dokumencie tym, dotyczącym bezpieczeństwa, przedstawione jest organizowanie i rozwijanie zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego. Częścią składową tego systemu jest system obronny państwa (SOP). System ten jest zintegrowany z sojuszniczym systemem bezpieczeństwa poprzez wspólne procedury działania w sytuacjach kryzysowych i w czasie wojny oraz udziałem w sojuszniczym planowaniu obronnym. Organizacja i funkcjonowanie SOP oparte jest na przepisach prawa powszechnie obowiązującego, a także na postanowieniach wynikających z umów i traktatów międzynarodowych, których Polska jest stroną. SOP składa się z trzech podsystemów:

¹ Strategia Obronności RP /Strategia sektorowa do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej/, MON, Warszawa 2009.

1) **podsystemu kierowania obronnością państwa** – utworzonego z organów władzy i administracji publicznej wraz z obsługującymi urządami i niezbędną infrastrukturą oraz organów dowodzenia Sił Zbrojnych RP;

2) **dwóch podsystemów wykonawczych** w postaci:

a) **podsystemu militarnego** – utworzonego z Sił Zbrojnych RP, które wykonują zadania wynikające z Konstytucji RP, Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP i Strategii Obronności RP, uszczegółowione w Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Obronnej RP oraz stosownych, narodowych i sojusznicznych planach operacyjnych. Siły Zbrojne RP są apolityczne i podlegają cywilnej oraz demokratycznej kontroli;

b) **podsystemu niemilitarnego** – składającego się z pozamilitarnych struktur obronnych. Struktury te tworzone są przez: administrację rządową, samorząd terytorialny oraz inne podmioty i instytucje państwowe, a także przedsiębiorców. Na tych ostatnich, nałożono obowiązek realizacji zadań na rzecz obronności państwa. Podsystem ten realizuje zadania obejmujące: zapewnienie sprawnego i bezpiecznego funkcjonowania państwa, zasilanie zasobami ludzkimi i materiałowymi Sił Zbrojnych RP oraz jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, a także zadania wynikające z obowiązków państwa-gospodarza, zapewnienie ochrony i zabezpieczenie podstawowych potrzeb bytowych ludności oraz tworzenie warunków do jej przetrwania. Zadania obronne, jako część zadań z zakresu bezpieczeństwa narodowego, obejmują: przedsięwzięcia realizowane przez organy władzy wykonawczej oraz inne organy i instytucje państwowe, przedsiębiorców oraz obywateli związanych z przygotowaniem państwa do sprawnego działania i przetrwania w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa, kryzysu i wojny, realizację określonych przedsięwzięć operacyjnych w tych warunkach, a także usuwanie skutków po zażegnaniu zagrożenia. Zmierzają one do przywrócenia stanu normalnego funkcjonowania państwa. Realizacja zadań obronnych pozwala osiągnąć odpowiedni stan gotowości obronnej państwa oraz zapewnić reagowanie w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowej. Podstawowe rodzaje zadań obronnych obejmują:

– **zadania ogólne** o charakterze przygotowawczym, które służą stworzeniu warunków organizacyjnych do funkcjonowania struktur pozamilitarnych w poszczególnych stanach gotowości obronnej państwa i w czasie ich podwyższania. Obejmują one głównie: planowanie obronne, szkolenie obronne, edukację obronną oraz szeroko rozumiane wypełnianie powszechnego obowiązku obrony;

– **zadania dyplomatyczne**, mające na celu minimalizowanie ryzyka zagrożenia podstawowych interesów narodowych oraz założeń polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a także wsparcie dyplomatyczne w czasie konfliktu zbrojnego i jego wygaszania;

– **zadania informacyjne**, służące ochronie i propagowaniu polskich interesów, informacyjnemu osłabianiu przeciwnika, umacnianiu woli, morale, determinacji obronnej i wytrwałości społeczeństwa;

– **zadania ochronne**, związane z zapewnieniem sprawnego funkcjonowania państwa obejmujące w szczególności: ochronę granicy państwowej, ochronę osób podlegających szczególnej ochronie oraz obiektów i transportu im służącego, ochronę delegacji i przedstawicielstw innych państw, zapewnienie łączności, ochronę szczególnie ważnych obiektów, ochronę dóbr kultury i dziedzictwa narodowego, zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochronę przeciwpożarową oraz nadzór nad przestrzeganiem rygorów prawa w czasie stanu wojennego;

– **ochrona i zapewnienie potrzeb bytowych ludności** obejmujące głównie: zaopatrywanie w produkty spożywcze, wodę, produkty lecznicze i wyroby medyczne, podstawowe artykuły przemysłowe powszechnego użytku i produkty naftowe; dostawy energii elektrycznej i surowców energetycznych, alarmowanie, ewakuację, ratownictwo, budowle ochronne, zapewnienie zaopatrzenia formacji obrony cywilnej w sprzęt, materiały i środki ochrony, likwidację skażeń i zakażeń, ochronę zdrowia, przewozy pasażerskie i towarowe, opiekę nad dziećmi i młodzieżą oraz osobami niepełnosprawnymi. Celem realizacji zadań gospodarczo-obronnych jest zapewnienie materialnych podstaw realizacji zadań obronnych, a w tym: utrzymanie mocy produkcyjnych i remontowych niezbędnych do realizacji zadań wynikających z programu mobilizacji gospodarki (PMG), przygotowanie do produkcji i usług oraz realizacja zadań ujętych w PMG, tworzenie i utrzymanie rezerw, przygotowanie transportu na potrzeby obronne państwa, przygotowanie do działania w warunkach ograniczonych dostaw, uruchomienie świadczeń osobistych i rzeczowych, ewakuacja rezerw państwowych, przyspieszenie realizacji inwestycji o znaczeniu strategicznym, wprowadzanie ograniczeń w komunikacji i łączności, odtwarzanie zniszczonej infrastruktury, zapewnienie zaopatrywania formacji obrony cywilnej w sprzęt, materiały i środki ochrony, monitorowanie potencjału ekonomicznego w zakresie przemysłu, rolnictwa, łączności, transportu, energetyki, leśnictwa i ochrony zdrowia.

Pojęcie (definicja) kryzysu

Rozważając przynależność obszaru badań zarządzania kryzysowego w naukach o obronności, w pierwszej kolejności należałoby zdefiniować takie pojęcia, jak kryzys czy też zarządzanie kryzysowe. Istnieje wiele definicji różnych autorów, jednakże do niniejszych rozważań zostały wybrane przedstawione poniżej.

Termin pochodzi z greckiego „krisis” i oznacza, w sensie ogólnym, wybór, decydowanie, zmaganie się, walkę, w której konieczne jest działanie pod presją czasu. Kryzys poszerza znaczenie o takie cechy, jak nagłość, urazowość i subiektywne konsekwencje urazu w postaci przeżyć negatywnych.

Według *Encyklopedii PWN*, kryzys to potocznie – *przesilenie, przełom, załamanie się dotychczasowej linii rozwoju*².

Definicję kryzysu formułuje Ryszard Wróblewski w następujący sposób: *kryzys (sytuacja kryzysowa) jest kulminacją konfliktów w różnych dziedzinach życia społecznego. Konflikty są wszechobecne, nieuniknione, tkwią bowiem w strukturze społeczeństwa. Kryzys oznacza rozwój wydarzeń wewnętrznych lub zewnętrznych, stanowiących bezpośrednie zagrożenie żywotnych interesów społeczeństwa (państwa) i następujących tak szybko, że wymuszają one na władzach politycznych natychmiastowe podjęcie nadzwyczajnych działań*³.

Podobnie widzi to Władysław Kopaliński, który kryzysem określa okres przełomu, przesilenia, decydujących zmian, czyli:

- punkt zwrotny na lepsze lub gorsze;
- znaczące emocjonalne zdarzenie lub radykalną zmianę statusu w życiu człowieka;
- chwilę, gdy decyduje się, czy dana sprawa lub zdarzenie będzie postępować dalej, ulegnie modyfikacji, czy też zostanie zakończone;
- stan cierpienia z towarzyszącymi uczuciami zagrożenia i lęku, przeżywanymi w związku z wyżej wymienionymi zdarzeniami⁴.

Analizując definicje kryzysu, można stwierdzić, że ludzkość od zarania dziejów ma z nimi do czynienia. Ich przyczyn można dopatrywać się między innymi w zdarzeniach losowych, niepowodzeniach osobistych, porażkach życiowych itp. Przyczyny kryzysu wynikają również z tego względu, że zachowań człowieka nie można całkowicie przewidzieć czy też kontrolować. Dotyczy to również działania sił przyrody. Można jednak ograniczać sytuacje wywołujące kryzys i ograniczające jego skutki. Dlatego kryzys jest szczególnym przypadkiem występującym w ramach ogólnego, czasem bardzo długiego procesu zmian. Mogą to być różne, czasami specyficzne zdarzenia krytyczne w postaci katastrof cywilizacyjnych czy też klęsk żywiołowych.

² <http://www.encyklopedia.pwn.pl/>.

³ R. Wróblewski, *Wprowadzenie do strategii wojskowej*, AON, Warszawa 1998.

⁴ <http://www.slownikonline.pl/kopalinski/9166D6B09B9554CFC12565ED00458E4F.php>.

Podstawowe pojęcia i definicje związane z zarządzaniem kryzysowym

Przy definiowaniu pojęcia zarządzania kryzysowego w odniesieniu do administracji publicznej należy podkreślić, że jego rola jest bezpośrednio związana z presją czasu występującą w sytuacjach kryzysowych i wiąże się z ryzykiem i napięciem, które są groźne dla bezpieczeństwa. Ponadto można zauważyć, że jest działaniem celowym, realizowanym przez organy władzy na wszystkich szczeblach organizacji państwa, oraz angażuje wyspecjalizowane podmioty i społeczeństwo. Zarządzanie kryzysowe polega głównie na⁵:

- przeciwdziałaniu zagrożeniom;
- przygotowaniu się na wypadek ich wystąpienia;
- reagowaniu na sytuacje kryzysowe;
- utrzymaniu lub przywracaniu stabilizacji.

Według Ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym⁶:

Zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na:

- 1) zapobieganiu sytuacjom kryzysowym;
- 2) przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań;
- 3) reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków;
- 4) odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej.

W problematyce zarządzania kryzysowego podstawowe pojęcia mają charakter ogólny. Podyktowane są one faktem, iż zarządzanie kryzysowe jest procesem zawierającym procedury reagowania nie tylko na znane i zdefiniowane zagrożenia, lecz również na zdarzenia nowe, które dotychczas nie znalazły odzwierciedlenia w przewidywanych zagrożeniach. W związku z powyższym można wnioskować, że istotą zarządzania kryzysowego jest⁷:

- *formułowanie celów działania;*
- *planowanie;*
- *pozyskiwanie i organizowanie zasobów ludzkich i rzeczowych;*
- *dowodzenie;*
- *kontrola.*

Główne cele zarządzania kryzysowego to minimalizacja potencjalnych zagrożeń oraz sprawne i skuteczne przeprowadzenie działań w przypadku

⁵ K. Sienkiewicz-Małyjurek, F. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2010.

⁶ <http://dokumenty.e-prawnik.pl/akty-prawne/dziennik-ustaw/2009/131/1076/>.

⁷ K. Sienkiewicz-Małyjurek, F. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2010.

ich wystąpienia. Sprawność i skuteczność może zależeć w dużej mierze od umiejętności, kompetencji i wiedzy zarówno osób kierujących działaniami, jak i jednostek biorących udział w akcjach ratowniczych. Sprawność należałoby zdefiniować jako zdolność do osiągnięcia zaplanowanych celów, natomiast skuteczność to stopień ich osiągnięcia. Zarządzanie kryzysowe ma zapewnić również racjonalność w podejmowaniu działań i gospodarowaniu zasobami, czyli umożliwić taki ich dobór i alokację⁸, która zapewnia maksymalizację efektów. Biorąc jednak pod uwagę, że jednym z celów zarządzania kryzysowego jest minimalizacja zagrożeń dla zdrowia i życia ludzi, a także mienia i środowiska, należy stwierdzić, że niewłaściwe wydaje się jego odniesienie do racjonalności gospodarowania w aspekcie doboru środków i zasobów z ekonomicznego punktu widzenia, a wskazanie sposobów ich wykorzystania⁹.

Ważną rolę w zarządzaniu kryzysowym jest sprecyzowanie zasad nimi kierujących. Istnieje wiele źródeł odnoszących się do zasad obowiązujących w zarządzaniu kryzysowym. Wymienione poniżej wydają się najbardziej trafne¹⁰:

1. **Prymat jednoosobowego kierownictwa** – powierzenie kompetencji organom jednoosobowym;

2. **Odpowiedzialność** organów władzy publicznej za zarządzanie kryzysowe;

3. **Prymat układu terytorialnego** – podstawę działania organów władzy określa układ terytorialny państwa;

4. **Powszechność** – obowiązek uczestnictwa wszystkich podmiotów prawa państwowego w działaniach antykryzysowych – wg statusu prawnego i organizacyjnego;

5. **Funkcjonalność podejścia** – określenie stałych, zwykle powtarzalnych, typowych i sformalizowanych proceduralnie wyodrębnionych działań, ze względu na rodzaj i charakter oraz ukierunkowanych na realizację celów bezpieczeństwa narodowego;

6. **Zespolecie** – nadaje władztwo organom administracji ogólnej (wójt, starosta, wojewoda) wg zasad określonych ustawami nad wszelkimi pozostałymi formami administracji, zarówno zespolonej, jak i niezespolonej;

7. **Ciągłość funkcjonowania państwa** – bez względu na stan i okoliczności funkcjonowania państwa, pozostają niezmiennie formy organizacyjne władzy państwowej – poszczególne organy realizują swoje zadania w czasie: pokoju, kryzysu i wojny.

⁸ Alokacja zasobów w gospodarce – wykaz lub wyczerpujący opis tego, co kto robi oraz kto co dostaje. Zakres możliwości alokacyjnych jest zależny od stanu techniki i wielkości zasobów w gospodarce, http://mfiles.pl/pl/index.php/Alokacja_zasobow.

⁹ K. Sienkiewicz-Małyjurek, F. Krynojewski, op. cit.

¹⁰ W. Lidwa, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, AON, Warszawa 2010.

Podstawowe obszary badawcze w zarządzaniu kryzysowym

W tym podrozdziale, autor wskazuje na podstawowe zagadnienia związane z zarządzaniem kryzysowym, w celu dalszego ich rozważania, jako obszarów badawczych. Chodzi tu o obszary związane z głównym tematem artykułu. Zapewne, obszarów takich można by wyróżnić więcej lub inaczej je uporządkować. Autor zdaje sobie sprawę, że jego wybór może być dyskusyjny, lecz kierował się chęcią wskazania tych istotnych, które mogłyby służyć jako przykład w dalszych rozważaniach. Do wyłonienia interesujących autora obszarów badań w zarządzaniu kryzysowym wykorzystana została Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym¹¹. Poniżej przedstawiono zaproponowane obszary badawcze:

1) **sytuacja kryzysowa** – należy przez to rozumieć sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w dużych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej, ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków;

2) **infrastruktura krytyczna** – należy przez to rozumieć systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, a w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. Infrastruktura krytyczna obejmuje systemy:

- a) zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa,
- b) łączności,
- c) sieci teleinformatycznych,
- d) finansowe,
- e) zaopatrzenia w żywność,
- f) zaopatrzenia w wodę,
- g) ochrony zdrowia,
- h) transportowe,
- i) ratownicze,
- j) zapewniające ciągłość działania administracji publicznej,
- k) produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych;

3) **potencjalne zagrożenia;**

4) **obszary geograficzne objęte zagrożeniami;**

5) **scenariusze zdarzeń;**

¹¹ Opracowano na podstawie: Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z 2009 r. Nr 11, poz. 59, Nr 65, poz. 553, Nr 85, poz. 716, Nr 131, poz. 1076, z 2010 r. Nr 240, poz. 1600, z 2011 r. Nr 22, poz. 114.

- 6) **zdarzenia o charakterze terrorystycznym;**
- 7) **struktury organizacyjne zarządzania kryzysowego;**
- 8) **procesy i procedury funkcjonowania zarządzania kryzysowego:**
 - a) cyklu planowania w zakresie:
 - przygotowania administracji publicznej do zarządzania kryzysowego,
 - wspieranie i wykorzystanie Sił Zbrojnych RP;
 - b) stawiania i realizacji zadań;
 - c) koordynowania;
 - d) kontroli.

Efekty badań zarządzania kryzysowego

W dalszej części artykułu autor próbuje wskazać efekty badań zarządzania kryzysowego w odniesieniu do zdefiniowanych powyżej obszarów oraz ujętych w obszarze nauk o obronności – przedstawionych w kolejnym podrozdziale. Poszukując efektów badań w tej dziedzinie, przedstawiono te, które wydają się najbardziej przydatne dla zdefiniowanych obszarów oraz adekwatne w stosunku do ustawy o zarządzaniu kryzysowym¹². Poniżej przedstawiono efekty badań zarządzania kryzysowego wybranych zakresach:

1) zakres sytuacji kryzysowych:

- tworzenie scenariuszy zdarzeń na mapie ryzyka, przedstawiających opis potencjalnych, negatywnych skutków oddziaływania zagrożenia na ludzi, środowisko, mienie i infrastrukturę;
- pomoc udzielana ludności dla zapewnienia jej warunków przetrwania w sytuacjach kryzysowych;

2) zakres ochrony infrastruktury krytycznej¹³:

- wszelkie działania zmierzające do zapewnienia funkcjonalności, ciągłości działań i integralności infrastruktury krytycznej w celu zapobiegania zagrożeniom, ryzykom lub słabym punktom oraz ograniczenia i neutralizacji ich skutków oraz szybkiego odtworzenia tej infrastruktury na wypadek awarii, ataków oraz innych zdarzeń zakłócających jej prawidłowe funkcjonowanie;

¹² Opracowano na podstawie: Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z 2009 r. Nr 11, poz. 59, Nr 65, poz. 553, Nr 85, poz. 716, Nr 131, poz. 1076, z 2010 r. Nr 240, poz. 1600, z 2011 r. Nr 22, poz. 114.

¹³ Rada Ministrów przyjmuje, w drodze uchwały, Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej, zwany dalej „programem”, którego celem jest stworzenie warunków do poprawy bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej, w szczególności w zakresie:

- zapobiegania zakłóceniom funkcjonowania infrastruktury krytycznej;
- przygotowania na sytuacje kryzysowe mogące niekorzystnie wpłynąć na infrastrukturę krytyczną;
- reagowania w sytuacjach zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej;
- odtwarzania infrastruktury krytycznej.

- przygotowanie rozwiązań na wypadek zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej;
- zapewnienie funkcjonowania i możliwości odtworzenia infrastruktury krytycznej;

3) zakres wyodrębnienia potencjalnych zagrożeń, w tym zdarzeń o charakterze terrorystycznym¹⁴:

- tworzenie siatki bezpieczeństwa, ze wskazaniem podmiotu głównego przy ich usuwaniu oraz podmiotów współpracujących;
- realizacja zadań z zakresu przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;

4) zakres obszarów geograficznych objętych zagrożeniem:

- tworzenie map wskazujących na zagrożone obszary geograficzne z uwzględnieniem różnych scenariuszy zdarzeń;

5) zakres struktur organizacyjnych zarządzania kryzysowego:

- przygotowanie struktur uruchamianych w sytuacjach kryzysowych;
- przygotowanie i utrzymywanie zasobów niezbędnych do wykonania zadań ujętych w planie zarządzania kryzysowego;
- zapewnienie funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej;

6) zakres procesów i procedur funkcjonowania zarządzania kryzysowego:

- przygotowanie planów zarządzania kryzysowego;
- zapewnienie spójności między planami zarządzania kryzysowego a innymi planami sporządzanymi w tym zakresie przez właściwe organy administracji publicznej;
- sporządzanie Raportów¹⁵ o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego oraz wytyczanie kierunków działania wynikających z wniosków z Raportów;
- racjonalne gospodarowanie siłami i środkami w sytuacjach kryzysowych;
- utrzymywanie baz danych niezbędnych w procesie zarządzania kryzysowego;
- zapewnienie ciągłego monitorowania zagrożeń;

7) zakres cyklu planowania:

- przygotowania administracji publicznej do zarządzania kryzysowego,
- wspieranie i wykorzystanie Sił Zbrojnych RP.

System Zarządzania Kryzysowego resortu obrony narodowej stanowić powinien integralną część Systemu Zarządzania Kryzysowego Państwa.

¹⁴ Zdarzenie o charakterze terrorystycznym – należy przez to rozumieć sytuację powstałą na skutek czynu określonego w art. 115 § 20 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553, z póź. zm. 2) lub zagrożenie zaistnienia takiego czynu, mogącego doprowadzić do sytuacji kryzysowej.

¹⁵ Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, sposób, tryb i terminy opracowywania Raportu, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa narodowego.

Możliwości wykorzystania efektów badań zarządzania kryzysowego w naukach o obronności

W realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego mogą uczestniczyć oddziały Sił Zbrojnych, stosownie do ich przygotowania specjalistycznego, zgodnie z wojewódzkim planem zarządzania kryzysowego.

Do ich zadań należy¹⁶:

- 1) współdziałanie w monitorowaniu zagrożeń;
- 2) wykonywanie zadań związanych z oceną skutków zjawisk zaistniałych na obszarze występowania zagrożeń;
- 3) wykonywanie zadań poszukiwawczo-ratowniczych;
- 4) ewakuowanie uszkodzonej ludności i mienia;
- 5) wykonywanie zadań mających na celu przygotowanie warunków do czasowego przebywania ewakuowanej ludności w wyznaczonych miejscach;
- 6) współdziałanie w ochronie mienia pozostawionego na obszarze występowania zagrożeń;
- 7) izolowanie obszaru występowania zagrożeń lub miejsca prowadzenia akcji ratowniczej;
- 8) wykonywanie prac zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych przy zagrożonych obiektach budowlanych i zabytkach;
- 9) prowadzenie prac wymagających użycia specjalistycznego sprzętu technicznego lub materiałów wybuchowych będących w zasobach Sił Zbrojnych RP;
- 10) usuwanie materiałów niebezpiecznych i ich unieszkodliwianie, z wykorzystaniem sił i środków będących na wyposażeniu Sił Zbrojnych RP;
- 11) likwidowanie skażeń chemicznych oraz skażeń i zakażeń biologicznych;
- 12) usuwanie skażeń promieniotwórczych;
- 13) wykonywanie zadań związanych z naprawą i odbudową infrastruktury technicznej;
- 14) współdziałanie w zapewnieniu przejezdności szlaków komunikacyjnych;
- 15) udzielanie pomocy medycznej i wykonywanie zadań sanitarnohigienicznych i przeciwepidemicznych.

Poszukując możliwości wykorzystania efektów badań zarządzania kryzysowego w naukach o obronności, można na podstawie przedstawionego materiału stwierdzić, że uwidacznia się on na każdym etapie postępowania działań zarządzania kryzysowego. Nie sposób tu wymienić wszystkie możliwe efekty badań. Należy jednak zwrócić szczególną uwagę na niektóre z nich. W pierwszej kolejności, w ogólnym spojrzeniu na analizowany problem, uwidacznia się obszar procesu dowodzenia oraz procesu zarządzania kryzysowego. Porównując je, widzimy duże podobieństwa. Proces do-

¹⁶ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

wodzenia¹⁷, jako jeden z trzech komponentów systemu dowodzenia obejmuje całość przedsięwzięć związanych z dowodzeniem wojskami i sterowaniem ich systemami uzbrojenia, realizowanych przez komórki organizacyjne oraz osoby funkcyjne dowództw. Proces ten jest oparty na planowaniu, organizowaniu, koordynowaniu i ukierunkowaniu działania. W procesie tym dowódca narzuca swoją wolę oraz zamiar podwładnym, stosując standardowe procedury operacyjne oraz środki przekazywania informacji. Podobnie jest w procesie zarządzania kryzysowego, który przedstawia się jako zestaw działań (obejmuje: planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, przewodzenie /kierowanie ludźmi/ i kontrolowanie), skierowanych na posiadane zasoby (ludzkie, finansowe, rzeczowe i informacyjne) oraz wykonywanych z zamiarem osiągnięcia celów w sposób sprawny i skuteczny.

Kolejnym efektem badań zarządzania kryzysowego w naukach o obronności, na który warto zwrócić uwagę, jest kierowanie w odniesieniu do dowodzenia. W naukach o obronności zazwyczaj posługujemy się pojęciem – dowodzenie, gdyż jest ono bezpośrednio związane z wojskiem. Proponowana definicja dowodzenia¹⁸ określa, że jest to proces decyzyjno-informatyczny, poprzez który dowódca narzuca swoją wolę i zamiary podwładnym, oraz w ramach którego wspomagany przez swój sztab, planuje, organizuje, koordynuje i ukierunkowuje działania podległych mu wojsk przez użycie standardowych procedur działania oraz wszelkich dostępnych środków przekazywania informacji. Rozpatrując natomiast zarządzanie kryzysowe, skłaniamy się do używania pojęcia – kierowanie, gdyż dotyczy to zwykle struktur o charakterze cywilnym, np. administracji państwowej, itp. Definiując pojęcie kierowania¹⁹, możemy stwierdzić, że jest to proces obejmujący: planowanie, przewodzenie, organizowanie, kontrolowanie oraz wykorzystywanie wszystkich zasobów organizacji do osiągnięcia zamierzonych celów. W myśl Ustawy²⁰ polega ono na spełnianiu funkcji administracyjnej w państwie, województwie, gminie czy organizacji samorządowej. Z powyższej analizy wynika, że różnice związane z porównywanymi obszarami są niewielkie, wynikające głównie ze struktur o odmiennym charakterze. Jedne mają charakter typowo wojskowy, drugie – cywilny. Natomiast sposób osiągnięcia zamierzonego celu w większości przypadków pokrywa się.

¹⁷ J.W. Michniak, *Zarządzanie w sztabach wojskowych*, AON, Warszawa 2009.

¹⁸ Planowanie działań na szczeblu taktycznym w wojskach lądowych DD/3.2.5, DWLąd., Warszawa 2007.

¹⁹ J. Machaczka, *Podstawy zarządzania*, AE, Kraków 2001.

²⁰ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

Miejsce zarządzania kryzysowego w systemie obronnym państwa

Struktura Krajowego Systemu Zarządzania Kryzysowego to stan docelowy w kształcie wynikającym z ustawy²¹ o zarządzaniu kryzysowym. Z analizy niniejszej ustawy wynika, że Rada Ministrów sprawuje zarządzanie kryzysowe na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Przy Radzie Ministrów powstanie Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego jako organ opiniodawczo-doradczy w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego. Przewodniczącym Zespołu będzie Prezes Rady Ministrów, a w jego skład wejdą szefowie resortów: MON, MSW, MSZ i Minister Koordynator Służb Specjalnych. Do obsługi Rady Ministrów i Zespołu w sprawach zarządzania kryzysowego zostanie powołane Rządowe Centrum Bezpieczeństwa.

Na różnych szczeblach administracji rządowej i samorządowej oraz w urzędach państwowych tworzone będą Zespoły Zarządzania Kryzysowego jako organa pomocnicze urzędników państwowych i samorządowych, odpowiedzialnych za realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Zgodnie z ustawą do ich zadań należeć będzie: planowanie cywilne, ocena zagrożeń, propozycja działań oraz zwalczanie zagrożeń. W urzędach tych funkcjonować będą również Centra Zarządzania Kryzysowego, będące organami wykonawczymi zespołów. Ustawa nakłada na te struktury liczne zadania, zależne od szczebla. Ogólnie będą to: stałe monitorowanie sytuacji bieżącej, wymiana informacji, współdziałanie z innymi ogniwami systemu i dokumentowanie działań. Obecnie na szczeblu MON zgodnie z ustawą powstały Zespół Zarządzania Kryzysowego i Centrum Zarządzania Kryzysowego. Istotną zmianą jest to, że Centra są organami o stałym charakterze, na bieżąco monitorującym zagrożenia kryzysowe na terenie naszego kraju. Prezentowany rysunek 1 przedstawia schemat organizacji krajowego systemu zarządzania kryzysowego wynikającym z ustawy.

Obecnie zarządzanie sytuacjami kryzysowymi w kraju leży w kompetencjach wielu instytucji i organów państwowych i terenowych. Najwyższymi organami w zakresie kierowania reagowaniem kryzysowym na szczeblu państwa są Prezydent RP i Rada Ministrów. Zadania w zakresie rozwiązywania sytuacji kryzysowych na szczeblu rządu realizuje Zespół ds. Kryzysowych, którego przewodniczącym jest Minister Spraw Wewnętrznych. Zespół jest doraźnie zwoływanym organem pomocniczym Prezesa Rady Ministrów. W sytuacjach zagrożeń militarnych zespołem kieruje Minister Obrony Narodowej. Dodatkowo w celu zapobieżenia skutkom klęsk żywiołowych lub ich usunięcia powołuje się Rządowy Zespół Koordynacji Kryzysowej,

²¹ Ibidem.

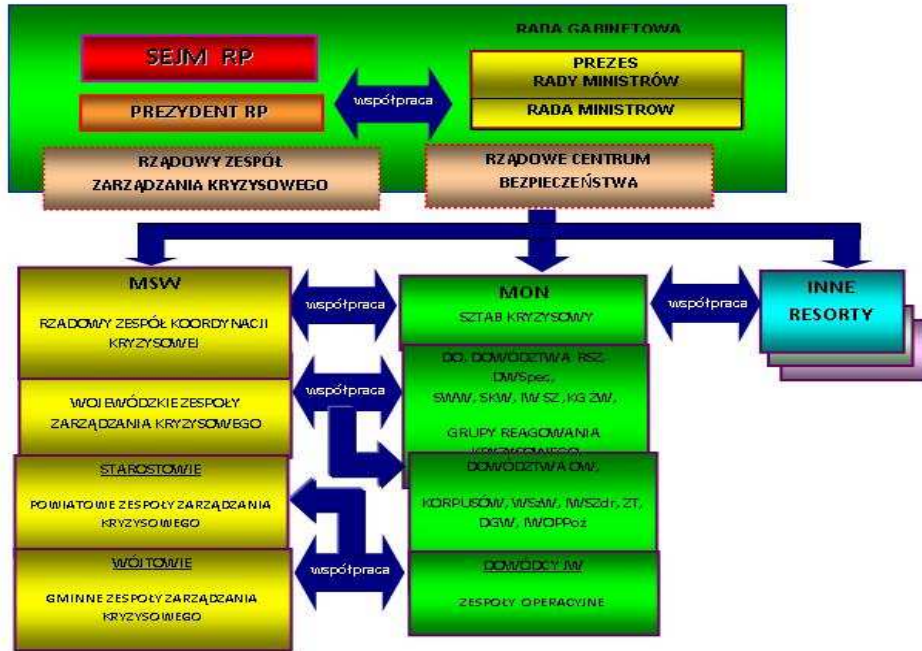


Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

Rys. 1. Schemat organizacyjny docelowego, krajowego systemu zarządzania kryzysowego

którego obsługę zapewnia Resort Spraw Wewnętrznych. W resortach, oraz na wszystkich poziomach administracji państwowej i samorządowej, istnieją stałe lub doraźnie powoływane organa zarządzania kryzysowego. Ocenia się, że dotychczasowe rozwiązania w zakresie zarządzania kryzysowego zapewniają w miarę efektywne reagowanie na zagrożenia pozamilitarne, związane głównie z reagowaniem na klęski żywiołowe. Jego elementy realizują zadania na rzecz Ministra Obrony Narodowej w czasie reagowania państwa na kryzysy polityczno-militarne, również w ramach UE i NATO, oraz koordynują udział sił i środków resortu ON we wsparciu struktur cywilnych w reagowaniu na kryzysy pozamilitarne. Rysunek nr 2 przedstawia schemat organizacji obecnego, krajowego systemu zarządzania kryzysowego.

KRAJOWY SYSTEM ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO



Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

Rys. 2. Schemat organizacyjny obecnego, krajowego systemu zarządzania kryzysowego

SCHEMAT ORGANIZACJI REAGOWANIA KRYZYSOWEGO



Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

Rys. 3. Schemat organizacyjny reagowania kryzysowego struktur cywilnych

CRISIS MANAGEMENT SPECIFIC CHARACTER IN THE PERSPECTIVE OF DEFENCE SCIENCES

Abstract: The aim of the article is to outline crisis management issues and search for common research areas concerning crisis management's specific character in the defence sciences' perspective. Therefore, the author has distinguished some issues in order to characterize a chosen area of crisis management science. Definitions and basic notions have also been presented that refer to the key problems connected with the subject under discussion. Issues related to the essence of crisis management have been described and its main goals are discussed. Also the basic research areas have been presented, on the basis of which the author shows the research results in crisis management and the possibilities to use them in defence sciences. In the final part of the paper, the place of crisis management in the defence system of the state is outlined. It is presented as diagrams of the target national crisis management system, current national crisis management system and the organization of crisis management in civilian structures.