

Michał Brzeziński

## Miejsce zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa narodowego. Uwagi prawno-organizacyjne

### SŁOWA KLUCZOWE:

*zarządzanie kryzysowe, sytuacja kryzysowa, system bezpieczeństwa narodowego, ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*

Podstawowa dla tytułowego zagadnienia regulacja prawna, czyli ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym<sup>1</sup>, określa zarządzanie kryzysowe jako element kierowania bezpieczeństwem narodowym<sup>2</sup>, zaświadczać tym samym, że jest ono fragmentem szerszej konstrukcji – systemu bezpieczeństwa narodowego (państwowego)<sup>3</sup>. Równocześnie przywołana ustawa nie zawiera dalszych, bezpośrednich wskazań konkretyzujących i umożliwiających precyzyjne ustalenie miejsca zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa państwowego, w tym określenie relacji z innymi instytucjami.

Zadanie to wymaga wyjścia poza ustawę o zarządzaniu kryzysowym i uwzględnienia innych dokumentów, zarówno prawnych, jak i politycznych. Istotne jest przy tym, aby na zarządzanie kryzysowe, jak i na sys-

<sup>1</sup> DzU 2007, Nr 89, poz. 590, ze zm., dalej powoływana jako ustawa o zarządzaniu kryzysowym lub ustawa.

<sup>2</sup> Art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

<sup>3</sup> Pojęcia stosowane zamiennie. Szerzej na temat relacji bezpieczeństwo narodowe – państwowe zob. J. Prońko, *Bezpieczeństwo państwa. Zarys teorii problemu i zadań administracji publicznej*, Bielsko-Biała 2007, s. 20; M. Malec, *Percepcja bezpieczeństwa: definicje, wymiary, paradygmaty*, Warszawa 2006, s. 56, 57; M. Brzeziński, *Rodzaje bezpieczeństwa państwa*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 34, 35.

tem bezpieczeństwa narodowego, patrzeć w sposób prawniczy, a więc dość zachowawczo, bez odrywania się od obowiązujących przepisów i dawania pierwszeństwa innym, bardziej swobodnym interpretacjom. Tylko wtedy, jak się wydaje, zostanie zachowany właściwy, normatywny charakter samego zarządzania kryzysowego, jak również odpowiedni ciężar formułowanych wniosków, które analogicznie do całej materii bezpieczeństwa powinny znajdować przełożenie na istniejący system prawny, w szczególności na jego podstawę, tj. konstytucję z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>4</sup>, oraz problematykę wolności i praw człowieka i obywatela.

Obecnie, na podstawie *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego* z dnia 13 listopada 2007 r.<sup>5</sup> oraz zakończonego w 2012 r. *Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego*<sup>6</sup>, istniejący system bezpieczeństwa oceniany jest dość krytycznie. Już w samej *Strategii* przyznano, że wyjątkowo pilnym zadaniem jest nadanie systemowi charakteru w pełni zintegrowanej, spójnej i uporządkowanej całości<sup>7</sup>. Tym samym zaświadczone, że w roku 2007 system ten nie był w najlepszym stanie<sup>8</sup>. Ocena ta jest aktualna także dzisiaj, na co wskazują wnioski końcowe sformułowane w *Strategicznym Przeglądzie Bezpieczeństwa Narodowego*<sup>9</sup>.

Zgodnie z treścią *Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>10</sup>, prezentującej dokonania *Strategicznego Przeglądu*, sys-

<sup>4</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU 1997, Nr 78, poz. 483, ze zm., dalej powoływana jako konstytucja.

<sup>5</sup> Zob. S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Strategie i programy bezpieczeństwa. Wybór dokumentów*, Warszawa 2012, s. 51–91, dalej powoływana jako *Strategia*.

<sup>6</sup> Szerzej na temat *Przeglądu* zob.: M. Malec, *Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego, Strategia Bezpieczeństwa Narodowego, Strategiczny Przegląd Obronny – ich zakres i cele*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 1, s. 115–130; K. Sikorski, *Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego na półmetku – bilans przedsięwzięć*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 3, s. 63–80; Organizacja *Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego* (oprac. Departament Analiz Strategicznych Biura Bezpieczeństwa Narodowego), „Bezpieczeństwo Narodowe” 2012, nr 3–4, s. 77–89.

<sup>7</sup> *Strategia*, s. 73.

<sup>8</sup> W. Fehler, I.T. Dziubek, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Ekspertyza przygotowana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego*, Warszawa 2010, s. 94. Por. R. Zięba, J. Zając, *Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego Polski. Ekspertyza*, Warszawa 2010, s. 7, 33.

<sup>9</sup> Na temat uwarunkowań istniejącego stanu rzeczy zob. W. Molek, K. Stec, R. Marciniak, *Zarządzanie kryzysowe w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 1, s. 46.

<sup>10</sup> *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013, <http://www.spb.gov.pl/> (dostęp: 4.06.2013), dalej powoływana jako *Biała Księga*. Zob. także *Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego. Główne wnioski i rekomendacje dla Pol-*

tem bezpieczeństwa narodowego Polski nie jest optymalny, a jego ujęcie w *Strategii* nie stanowi jednolitej całości, ponieważ wskazuje na wiele różnych podsystemów cząstkowych. System powinien być wewnętrznie spójny, zrównoważony, prawnie i funkcjonalnie zharmonizowany, a także wiążący (integrujący) poszczególne podmioty oraz łączące je relacje. Konieczne jest przygotowanie i przekształcenie systemu w taki sposób, aby mógł być zdolny do odpowiedniego reagowania na różne, niezależnie od skali, sytuacje w środowisku bezpieczeństwa państwa. Docelowy system musi być w związku z tym przygotowany zawczasu jako wykształcony, wielowymiarowy i wielofunkcyjny system prawno-organizacyjny, obejmujący wszystkie struktury państwa zaangażowane w realizację zadań bezpieczeństwa, dostosowany do reagowania na różne zagrożenia i jednocześnie zdolny do szybkiej adaptacji, która umożliwi podjęcie działań przeciwko zagrożeniom wcześniej nieprzewidzianym<sup>11</sup>.

Za największy, strukturalny mankament systemu bezpieczeństwa uznaje się niewłaściwe potraktowanie podsystemów wykonawczych, które w *Strategii*, wskutek przyjęcia tzw. resortowego podejścia<sup>12</sup>, sprowadzono do działów administracji rządowej<sup>13</sup> zamiast do syntetycznie ujętych, zintegrowanych z całością elementów. W rezultacie nie ustalono nawet ramowego kształtu systemu bezpieczeństwa, nie wspominając o możliwości opracowania sposobów jego kontrolowania, zadaniowania, oceniania efektywności oraz zasadności ponoszonych nakładów finansowych i organizacyjnych<sup>14</sup>.

W związku z powyższym, dokonując *Przeglądu* zaproponowano poprawę i rozwinięcie ustaleń *Strategii*, przyjmując, że system bezpieczeństwa narodowego<sup>15</sup> składa się z podsystemu (systemu) kierowania i szeregu podsystemów (systemów) wykonawczych, w tym podsystemów

---

ski, Warszawa 2012, [http://www.spbn.gov.pl/portal/sbn/668/4624/Wnioski\\_i\\_rekomendacje\\_SPBN.html](http://www.spbn.gov.pl/portal/sbn/668/4624/Wnioski_i_rekomendacje_SPBN.html) (dostęp: 4.06.2013).

<sup>11</sup> *Biała Księga*, s. 36, 194, 233.

<sup>12</sup> M.Z. Kulisz, *System bezpieczeństwa państwa*, „Kwartalnik Bellona” 2008, nr 1, s. 20.

<sup>13</sup> Zgodnie ze *Strategią* (s. 74, 75), podsystemy wykonawcze tworzą siły i środki pozostające we właściwościach ministrów kierujących działami administracji rządowej, centralnych organów administracji rządowej, wojewodów, organów samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów odpowiedzialnych za realizację ustawowo określonych zadań w zakresie bezpieczeństwa narodowego.

<sup>14</sup> W. Fehler, I.T. Dziubek, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 95, 96.

<sup>15</sup> System zdefiniowano jako całość sił (podmiotów), środków i zasobów przeznaczonych przez państwo do realizacji zadań w dziedzinie bezpieczeństwa, [która] jest odpowiednio do tych zadań zorganizowana (w podsystemy i ogniwa), utrzymywana i przygotowywana – *Biała Księga*, s. 36.

operacyjnych (obronny i ochronne) i podsystemów wsparcia (społeczne i gospodarcze).

Według *Białej Księgi*, podsystem kierowania dotyczy kierowania funkcjonowaniem systemu i obejmuje organy władzy publicznej oraz kierowników jednostek organizacyjnych wykonujących zadania związane z bezpieczeństwem narodowym (w tym organy dowodzenia Sił Zbrojnych RP), wraz z organami doradczymi i aparatem administracyjnym (sztabowym) oraz procedurami funkcjonowania i infrastrukturą (stanowiska i centra kierowania oraz zarządzania, system łączności). Podsystem kierowania zapewnia uzyskiwanie wiedzy o zagrożeniach i ich analizę, planowanie przygotowania i działania podsystemów operacyjnych i wsparcia oraz zarządzanie (dowodzenie) nimi w trakcie działań.

Podsystemy (w tym ogniwa<sup>16</sup>) wykonawcze tworzą siły i środki przewidziane do realizacji ustawowo określonych zadań w dziedzinie bezpieczeństwa, pozostające w dyspozycji organów kierowania bezpieczeństwem. Wyróżnia się ich dwa rodzaje: operacyjne oraz wsparcia.

Podsystemy operacyjne tworzą: podsystem obronny państwa (obronności, obrony narodowej, bezpieczeństwa militarnego) – przeznaczony do wykorzystywania szans, podejmowania wyzwań, redukowania ryzyk i przeciwdziałania (zapobiegania i przeciwstawiania się) zewnętrznym zagrożeniom o charakterze polityczno-militarnym – oraz podsystemy ochronne państwa i ludności (bezpieczeństwa cywilnego, pozamilitarnego) – przeznaczone do wykorzystywania szans, podejmowania wyzwań, redukowania ryzyk i przeciwdziałania (zapobiegania i przeciwstawiania się) zewnętrznym i wewnętrznym zagrożeniom o charakterze niemilitarnym (cywilnym).

Z kolei podsystemy wsparcia to podmioty społeczne i gospodarcze przeznaczone do wykorzystywania szans, podejmowania wyzwań, redukowania ryzyk i przeciwdziałania (zapobiegania i przeciwstawiania się) zewnętrznym i wewnętrznym zagrożeniom o charakterze społecznym i gospodarczym, a także do społecznego i gospodarczego zasilania operacyjnych podsystemów bezpieczeństwa narodowego w czasie pokoju, kryzysu i wojny<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> *Biała Księga*, s. 173, nie definiuje ogniwi, lecz wspomina o nich w ramach zadań strategicznych podsystemów ochronnych bezpieczeństwa narodowego, gdzie wskazuje na koordynację działań i współpracę z innymi ogniwami systemu bezpieczeństwa narodowego RP, w tym z prywatnymi podmiotami działającymi w sektorze bezpieczeństwa (np. specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne) oraz partnerami zagranicznymi i międzynarodowymi (ponadnarodowymi).

<sup>17</sup> *Biała Księga*, s. 37 i 38.

Uwzględniając przyjętą w *Białej Księdze* strukturę systemu bezpieczeństwa narodowego można wstępnie przyjąć, że zarządzanie kryzysowe, określone w ustawie jako *element kierowania bezpieczeństwem narodowym*, mieści się w podsystemie kierowania i stanowi jeden z trzech jego podstawowych elementów, obok kierowania obroną państwa (właściwość prezydenta RP we współdziałaniu z Radą Ministrów) oraz sprawowania ogólnego kierownictwa w zakresie obronności (właściwość Rady Ministrów)<sup>18</sup>.

Jako element podsystemu kierowania, zarządzanie kryzysowe (właściwość Rady Ministrów, wojewodów, starostów, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast<sup>19</sup>) pojawia się w *Białej Księdze* wielokrotnie – w związku z charakterystyką organów kierowania, w tym ich organów doradczych i sztabowych, procedurami kierowania bezpieczeństwem narodowym, a także pośrednio, w związku z infrastrukturą kierowania. Niezależnie od zagadnienia i jego szczegółowej zawartości, sposób potraktowania zarządzania kryzysowego wykracza poza zwykłe ustalenia porządkujące, służące jedynie systemowemu oznaczeniu, tj. przypisaniu do podsystemu kierowania. *Biała Księga* zawiera propozycje i uwagi o charakterze systemowym, czym rozwija postulat budowy nowoczesnego, zintegrowanego systemu zarządzania kryzysowego<sup>20</sup>, a równocześnie umożliwia sformułowanie kilku poglądów i propozycji pozycjonujących zarządzanie kryzysowe w strukturze systemu bezpieczeństwa narodowego.

*Biała Księga* wskazuje na trzy stany funkcjonowania państwa, w których system bezpieczeństwa powinien skutecznie działać, tak w całości, jak i w zakresie jego podsystemów i ogniw. Stanami tymi są stan normalny, stan kryzysowy oraz stan nadzwyczajny. Każdemu z nich odpowiadają inne zagrożenia i sposoby funkcjonowania.

W stanie normalnym państwo (lub inny podmiot) funkcjonuje zgodnie ze swoją misją i założonymi celami, podejmując rutynowe działania zapewniające utrzymanie takiego stanu rzeczy. W stanie kryzysowym dochodzi do załamania się dotychczasowego procesu rozwoju i zakłócenia funkcjonowania danego podmiotu w jednej lub wielu dziedzinach jego działalności. W rezultacie rutynowe działania nie wystarczają i dochodzi do rzeczywistej utraty kontroli nad biegiem wydarzeń, zakłócony zostaje dotychczasowy proces decyzyjny, a wydarzenia wyprzedzają reagowanie. W stanie nadzwyczajnym natomiast – gdy podejmowane działania nie

<sup>18</sup> Tamże, s. 37.

<sup>19</sup> Tamże.

<sup>20</sup> *Strategia*, s. 66.

przynoszą określonego rezultatu, a sytuacja sprawia, że dany podmiot przestaje funkcjonować w którymś z powyższych stanów – nie udaje się zlikwidować stanu kryzysowego i powrócić do stanu normalnego. W warunkach tych zmienia się zdecydowanie natura rzeczy. Zazwyczaj następuje krach, upadek, likwidacja, ale również inny stan organizacyjny – zachodzi zmiana systemowa. W przypadku państwa (grupy państw) nierozwiązany kryzys może się również przerodzić w najbardziej negatywnym scenariuszu w otwarty konflikt zbrojny<sup>21</sup>.

Równolegle z podziałem na stan normalny, kryzysowy i nadzwyczajny, w *Białej Księdze* wskazuje się dość często na pokój, kryzys i wojnę, np. w związku z Siłami Zbrojnymi RP i zapewnieniem jednolitości systemu dowodzenia w czasie pokoju, kryzysu i wojny, lub w związku z ochroną ludności i ustaleniem zasad planowania tej ochrony w warunkach pokoju i w czasie wojny<sup>22</sup>. Wskazaniom tym nie towarzyszą definicje, ani co ważniejsze, odniesienia do stanu normalnego, kryzysowego i nadzwyczajnego. Wydaje się, że pojęcia te funkcjonują niezależnie, a także, że nie przywiązuje się do nich szczególnej wagi. Używa się ich raczej w sposób potoczny, na zasadzie odsyłaczy do pewnych, szeroko rozumianych stanów funkcjonowania państwa.

Podejście to nie jest zrozumiałe, zwłaszcza jeżeli uwzględni się zawarte w *Białej Księdze* wnioski o charakterze prawnym, na czele z postulatem uchwalenia ustawy o kierowaniu bezpieczeństwem narodowym oraz deklaracjami spójności systemu bezpieczeństwa narodowego. Trudno znaleźć uzasadnienie dla takiego potraktowania stanów, w których państwo może funkcjonować, tym bardziej że stany te, jak żaden inny element, tworzą autentyczną strukturę systemu bezpieczeństwa państwowego. To im przecież odpowiadają określone działania organów władzy publicznej, w tym ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela. Należałoby w związku z tym oczekiwać konsekwentnego stosowania raz przyjętych nazw, bez niepotrzebnego sięgania po inne, nawet jeżeli są one popularne i powszechnie używane.

Podział na stan normalny, kryzysowy i nadzwyczajny odzwierciedla strukturę systemu bezpieczeństwa, która oglądana z perspektywy zagrożeń składa się z trzech poziomów tworzonych przez zagrożenia codzienne, sytuacje kryzysowe oraz zagrożenia nadzwyczajne<sup>23</sup>. Z każdym kolejnym

<sup>21</sup> *Biała Księga*, s. 194.

<sup>22</sup> Tamże, s. 204, 219.

<sup>23</sup> Wymienione grupy zagrożeń tworzą jedną z możliwych klasyfikacji. Na temat innych zob. np. J. Wolanin, *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli. Ochrona ludności na czas pokoju*, Warszawa 2005, s. 54 (zdarzenia rutynowe, sytuacja kryzysowa, kryzys, stan nadz-

poziomem zawarte w nim zagrożenia odznaczają się większym rozmiarem i znaczeniem. Pod względem czytelności, poziomy skrajne (otwierające i zamykające system) nie wzbudzają szczególnych wątpliwości. Przeciwnie rzecz się ma z poziomem środkowym, który znajduje się w podwójnej, równoczesnej relacji z poziomem otwierającym i zamykającym. Związek ten czyni z poziomu środkowego zagadnienie centralne, wymagające uprzedniego przedstawienia zagrożeń codziennych oraz nadzwyczajnych. Kolejność ta, jak się wydaje, nie tylko zapewni pożądaną jasność wyводу, ale również odpowiednio wyeksponuje złożoność sytuacji kryzysowych.

Zagrożenia codzienne, jak np. pożar mieszkania, wypadek samochodowy lub kradzież, nie mają jednej, ustalonej i powszechnie stosowanej nazwy<sup>24</sup>. Mimo to, nie ulega wątpliwości, że są związane ze wskazanym w *Białej Księdze* normalnym stanem funkcjonowania państwa i nie dotyczą wprost zarządzania kryzysowego. Zagrożenia codzienne odznaczają się dwoma cechami<sup>25</sup>. Po pierwsze, wysoką częstotliwością występowania, która uzasadnia nazwanie ich zagrożeniami wysokiego ryzyka. Po drugie, niewielkimi skutkami dotyczącymi życia, zdrowia, mienia i środowiska. W ich przypadku liczba ofiar, rannych lub wielkość strat materialnych jest wyraźnie ograniczona, łącznie z obszarem, na którym dane zagrożenie wystąpiło. Odnosząc częstotliwość i skutki do zasad społecznego odbioru, zagrożenia codzienne nie powodują szczególnego przerażenia. Nie wywołują również znacznego zainteresowania<sup>26</sup>. Ich typowość i powszechność sprawiają, że przechodzi się nad nimi do porządku dziennego i traktuje jako immanentną część naszego funkcjonowania<sup>27</sup>. Za zwalczanie zagrożeń codziennych odpowiadają podmioty wyspecja-

---

wyczajny); W. Skomra, *Zarządzanie kryzysowe – praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy*, Wrocław 2010, s. 25 (zagrożenia nieakceptowane, zagrożenia (sytuacje) nadzwyczajne, sytuacje kryzysowe, stany nadzwyczajne) lub S. Kwiatkowski, *Zarządzanie bezpieczeństwem w sytuacjach kryzysowych. Szkice socjotechniczne o mądrości przed szkodą*, Pułtusk 2011, s. 79 (stan zwyczajny, stan zagrożenia bezpieczeństwa, stan alarmowy, stan nadzwyczajny).

<sup>24</sup> Określane są np. mianem zagrożeń typowych, podstawowych, powszechnych, elementarnych lub rutynowych.

<sup>25</sup> Dalsze informacje na temat zagrożeń codziennych opierają się na poglądach J. Wolanina zawartych w pracy *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli...*, s. 51–54.

<sup>26</sup> Na temat społecznego odbioru zagrożeń zob. J. Wolanin, *Bezpieczeństwo i ryzyko a polityka*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa...*, s. 44 i n.; W. Biernacki, A. Mokwa, J. Działek, T. Padło, *Społeczności lokalne wobec zagrożeń przyrodniczych i klęsk żywiołowych*, Kraków 2009, s. 43 i n.

<sup>27</sup> W tym kontekście bezpieczeństwa (stanu normalnego) nie definiuje się jako braku zagrożeń, lecz jako ich niski, akceptowalny społecznie poziom – szerzej zob.

lizowane w zapewnianiu bezpieczeństwa<sup>28</sup>. Każdy, zgodnie ze swoją właściwością, wykonuje zadania, do realizacji których został powołany<sup>29</sup>. W zależności od charakteru danego zagrożenia pojawiać się będą różne służby, inspekcje, straże. Zawsze jednak w liczbie ograniczonej co najwyżej do kilku podmiotów, najczęściej do jednego. Wszystkie one będą działać niezależnie, autonomicznie, bez konfliktów kompetencyjnych, w myśl prostej zasady – każdy robi swoje. Zwalczanie zagrożeń codziennych nie wymaga dodatkowych sił ani środków, tak z wewnątrz danej formacji, tj. od jednostek z poziomu równorzędnego (np. sąsiednich powiatów) lub wyższego (np. wojewódzkiego), jak i z zewnątrz, ze strony podmiotów o właściwości ogólnej (np. starosty, wojewody)<sup>30</sup>. Do zwalczania zagrożeń codziennych wystarczają posiadane uprawnienia i umiejętności, których poziom przesądza o sprawności działania interweniujących funkcjonariuszy<sup>31</sup>.

Zupełnie inny charakter mają zagrożenia nadzwyczajne, zamiennie określane mianem szczególnych. W ich przypadku, zgodnie z charakterystyką zawartą w *Białej Księdze*, dochodzi do powstania stanu nadzwyczajnego.

Zagrożenia nadzwyczajne mają diametralnie odmienne oblicze od zagrożeń codziennych – występują najrzadziej spośród wszystkich innych zagrożeń i odznaczają się najbardziej drastycznymi skutkami. Istotą zagrożeń nadzwyczajnych jest ostateczność, której nie należy rozumieć w kontekście skali, zwielokrotnienia lub spotęgowania, a więc

---

M. Brzeziński, *Kategoria bezpieczeństwa*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa...*, s. 22 i n.

<sup>28</sup> Nazwa użyta przez G. Rydlewskiego, *Kształt systemu instytucjonalnego bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa...*, s. 134, która trafnie określa podmioty mieszczące się w podsystemach wykonawczych systemu bezpieczeństwa narodowego (zob. *Strategia*, s. 74, 75).

<sup>29</sup> Na przykład, w razie wypadku drogowego dwóch samochodów osobowych, funkcjonariusze Policji będą kierowali ruchem i ustalą przyczyny zderzenia. Funkcjonariusze Państwowej Straży Pożarnej wydobędą rannego uwięzionego w pojeździe i usuną ewentualny wyciek ze zbiornika paliwa. Natomiast ratownicy Państwowego Ratownictwa Medycznego udzielą doraźnej pomocy, a osobę poszkodowaną odwieżą do pobliskiego szpitalnego oddziału ratunkowego.

<sup>30</sup> Nazwa użyta przez G. Rydlewskiego, *Kształt systemu instytucjonalnego bezpieczeństwa...*, s. 134, która obejmuje podmioty o właściwości wykraczającej poza samo bezpieczeństwo, zajmujące się znacznie szerszym zakresem spraw. Zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym podmiotami tymi (organami zarządzania kryzysowego) są np. wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, wojewoda, minister lub Rada Ministrów.

<sup>31</sup> J. Wolanin, *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli...*, s. 52, 53.

dość prostego odniesienia do pozostałych zagrożeń. Ostateczność zagrożeń nadzwyczajnych oznacza brak kolejnych grup zagrożeń. Po zagrożeniach nadzwyczajnych nie ma niczego, co byłoby bardziej niebezpieczne. Zagrożenia nadzwyczajne są zagrożeniami skrajnymi, progowymi, które mogą definitywnie zakończyć dotychczasowy stan rzeczy<sup>32</sup>.

Zwalczanie zagrożeń szczególnych wymaga podjęcia działań całkowicie różnych od tych, które są stosowane w zagrożeniach codziennych. Działania te wynikają z konieczności nakazującej sięgnąć po niemal wszystko, co może pomóc w powrocie do „normalności”, czyli sytuacji sprzed pojawienia się zagrożeń szczególnych. Z tego też powodu stosowane środki nie stanowią rozwinięcia dotychczasowych, znanych z zagrożeń codziennych. Nie są ich wzmocnieniem lub zwiększeniem. Działania podejmowane w warunkach zagrożeń szczególnych są zupełnie innego rodzaju, tak pod względem treści, jak i celu. Tylko one mogą zmieniać powszechnie uznane zasady działania organów władzy publicznej oraz ograniczać wolności i prawa człowieka i obywatela w sposób niedostępny dla jakichkolwiek innych instytucji. Tylko im, w imię ratowania wartości najwyższych, przysługuje moc radykalnej przemiany dotychczasowego porządku, jego zawieszenia, ograniczenia, słowem – poświęcenia w walce ze szczególnym zagrożeniem<sup>33</sup>.

Stan normalny, w trakcie którego odbywa się zwykle administrowanie bezpieczeństwem, w tym zwalczanie zagrożeń codziennych, oraz stan nadzwyczajny, w którym skutek zagrożeń szczególnych dochodzi do zerwania z dotychczasowymi zasadami zapewniania bezpieczeństwa – mają „własne” podstawy prawne. W przypadku stanu normalnego są nimi wszystkie te ustawy, w oparciu o które funkcjonują wskazane w charakterystyce zagrożeń codziennych podmioty wyspecjalizowane w zapewnianiu bezpieczeństwa, w tym rozliczne służby, inspekcje i straże. Natomiast w przypadku stanu nadzwyczajnego, jego podstawy prawne są ilościowo ograniczone i sprowadzają się do trzech podstawowych ustaw poświęconych stanowi kłęski żywiłowej, stanowi wyjątkowemu oraz stanowi wojennemu<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Szerzej na ten temat zob. M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 34 i n.

<sup>33</sup> Tamże, s. 48–55.

<sup>34</sup> Idzie o: ustawę z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiłowej, DzU 2002, Nr 62, poz. 558, ze zm.; ustawę z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, DzU 2002, Nr 113, poz. 985, ze zm.; ustawę z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, DzU 2002, Nr 156, poz. 1301, ze zm.

Inaczej rzecz się ma z sytuacjami kryzysowymi, które, jak wspomniano, odpowiadają stanowi kryzysowemu i są zdefiniowane w ustawie o zarządzaniu kryzysowym. W ich przypadku, poza wskazaniem na treść, tj. ustawową definicję, należy odnieść się do relacji z zagrożeniami codziennymi i nadzwyczajnymi, a także, z uwagi na wnioski sformułowane w *Białej Księdze*, także do pomysłu uchwalenia ustawy o zarządzaniu (kierowaniu) bezpieczeństwem narodowym. Równocześnie zaznaczyć należy, że przyjęte w niniejszym artykule rozumienie sytuacji kryzysowych jest jednym z możliwych sposobów ich interpretacji. Jego wyróżnikiem jest wyraźne zawężenie do postanowień ustawy o zarządzaniu kryzysowym – jej idei oraz zawartych tam pojęć, z sytuacją kryzysową na czele, na której opiera się definicja zarządzania kryzysowego, tj. zapobieganie sytuacjom kryzysowym (faza zapobiegawcza), przygotowanie do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań (faza przygotowawcza), reagowanie w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych (faza reagowania) oraz usuwanie ich skutków (faza odtworzeniowa)<sup>35</sup>.

Zgodnie z treścią ustawy o zarządzaniu kryzysowym, sytuacja kryzysowa oznacza sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków<sup>36</sup>. Powyższa definicja zastąpiła wcześniejszą (pierwotną), według której sytuację kryzysową rozumiano jako następstwo zagrożenia, które prowadzi w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych, o których mowa w konstytucji<sup>37</sup>. Dokonana zmiana wynikała z krytyki przyjętych w definicji sformułowań (więzy społeczne oraz instytucje publiczne), którą potwierdził Trybunał Konstytucyjny<sup>38</sup>, orzekając, iż zarówno więzy społeczne, jak i instytucje publiczne są pojęciami nieprecyzyjnymi, pro-

---

<sup>35</sup> Art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

<sup>36</sup> Art. 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

<sup>37</sup> Art. 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym (DzU 2007, Nr 89, poz. 590).

<sup>38</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r. (Sygn. Akt K 50/07), „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” nr 4/A/2009, poz. 51 (także DzU 2009, Nr 65, poz. 553), dalej jako wyrok z dnia 21 kwietnia 2009 r.

wadzącymi do wieloznaczności oraz do niedostatecznej określoności, czym naruszają zasadę przyzwoitej legislacji<sup>39</sup>.

Mimo dokonanych zmian, obecna definicja sytuacji kryzysowej dalej odznacza się ograniczoną czytelnością – nie wskazuje na przyczyny (zagrożenia) wpływające negatywnie na poziom bezpieczeństwa, nie precyzuje stopnia obniżenia tego poziomu (poza wzmianką na temat mienia w znacznych rozmiarach), a w przypadku znacznych ograniczeń w działaniu właściwych organów administracji publicznej, odsyła do nieadekwatności (niezgodności, nieodpowiedniości) posiadanych przez nich sił i środków. W rezultacie sytuacja kryzysowa jawi się jako pojęcie o charakterze uznaniowym, którego konkretyzacja będzie dokonywana każdorazowo, gdy właściwy dla danego zagrożenia organ administracji publicznej „stwierdzi” ograniczenie powodowane nieadekwatnością własnych sił i środków. Wówczas doprecyzowana zostanie przyczyna sytuacji kryzysowej, a także jej rozmiar, czyli odwołując się do ustawowej definicji, jej negatywny wpływ na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska.

Odnosząc sytuację kryzysową do zagrożeń codziennych, podkreślić należy jej skalę (liczba ofiar, rannych, strat w mieniu i środowisku) oraz zasięg występowania. Cechy te odróżniają sytuację kryzysową od zagrożeń codziennych. Dzięki nim sytuacja kryzysowa zwraca uwagę, wywołuje przerażenie, zainteresowanie, przez co wychodzi ponad poziom zagrożeń codziennych. Jej odmienność widoczna jest również w liczbie i zróżnicowaniu interweniujących podmiotów wyspecjalizowanych, w przypadku których dotychczasowe, standardowe działania nie wystarczają i muszą zostać uzupełnione przez dodatkowe wsparcie – wewnętrzne i zewnętrzne.

Wsparcie wewnętrzne dotyczy brakujących sił i środków, które „dostarczane” są przez własną formację i pochodzą z równorzędnych (sąsiednich, np. powiatowych) lub wyższych (np. wojewódzkich) struktur organizacyjnych. Wsparcie zewnętrzne natomiast odnosi się do podmiotów o właściwości ogólnej i polega na koordynacji działań podejmowanych przez podmioty wyspecjalizowane, tak aby sytuacja kryzysowa została usunięta w sposób sprawny, skuteczny, bez konfliktów kompetencyjnych, z zachowaniem zdolności do zwalczania zagrożeń codziennych,

<sup>39</sup> Na tej podstawie Trybunał orzekł niezgodność z konstytucją całej, pierwotnej definicji sytuacji kryzysowej, a także utratę jej mocy obowiązującej z upływem dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku – wyrok z dnia 21 kwietnia 2009 r.

które nie znikają i występują równocześnie z sytuacjami kryzysowymi<sup>40</sup>. Poza koordynacją, w ramach wsparcia zewnętrznego dochodzi także do „uzupełniania” mającego postać działalności organizatorskiej, którego najbardziej wymiernym przykładem na poziomie lokalnym, bezpośrednio związanym z powstałą sytuacją kryzysową, jest aktywność o charakterze socjalnym z zakresu pomocy społecznej<sup>41</sup>. Sensem „uzupełniania” jest swoiste uszczelnianie działań podejmowanych w trakcie zwalczania sytuacji kryzysowej, tak aby miało ono charakter kompletny i wypełniało obszary (zagadnienia), których nie obejmują zadania realizowane przez podmioty wyspecjalizowane.

W przypadku zagrożeń nadzwyczajnych, sytuacje kryzysowe odróżnia brak wyczerpania wszystkich sił i środków, czyli odwołując się do konstytucji – brak niewystarczalności zwykłych środków konstytucyjnych, która uzasadniałaby skorzystanie ze stanów nadzwyczajnych<sup>42</sup>. Pogląd ten wyraża Trybunał Konstytucyjny, który dwukrotnie zauważył<sup>43</sup>, że sytuacja kryzysowa jest rodzajowo odmienna od konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych (zagrożeń nadzwyczajnych) i powinna zostać zaliczona do normalnego funkcjonowania państwa, ponieważ ustawa i stworzony na jej podstawie system zarządzania kryzysowego znajdują zastosowanie tylko w przypadku wystąpienia zagrożeń, które co prawda wymagają podjęcia szczególnych działań, jednak nie spełniają przesłanek wprowadzenia stanów nadzwyczajnych<sup>44</sup>.

Zgodnie z poglądami Trybunału, potwierdzającymi dotychczasowe ustalenia ustrojowe<sup>45</sup>, pod względem zakresu dopuszczalnych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela konstytucja rozróżnia tylko dwa stany funkcjonowania państwa – stan normalny i stan nadzwyczajny. Sytuacja kryzysowa i oparte na niej zarządzanie kryzysowe należą do

---

<sup>40</sup> Na problem współwystępowania zagrożeń codziennych i sytuacji kryzysowych zwraca uwagę J. Wolanin, *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli...*, s. 58.

<sup>41</sup> Zob. uwagi na temat roli wójta [w:] W. Skomra, *Zarządzanie kryzysowe – praktyczny przewodnik...*, s. 133.

<sup>42</sup> Idzie o art. 228 ust. 1 konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.

<sup>43</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r. oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2012 r. (Sygn. Akt K 22/09), „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” nr 7/A/2012, poz. 74 (także DzU 2009, Nr 65, poz. 553), dalej jako wyrok z dnia 3 lipca 2012 r.

<sup>44</sup> Uzasadnienie wyroku z dnia 21 kwietnia 2009 r., s. 6; uzasadnienie wyroku z dnia 3 lipca 2012 r., s. 9, 10.

<sup>45</sup> Zob. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Zakamycze 1999, s. 250, 251; M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne...*, s. 166, 167.

stanu normalnego i nie tworzą trzeciego, pośredniego stanu funkcjonowania państwa. Zawarte w ustawie o zarządzaniu kryzysowym ograniczenia dotyczące infrastruktury krytycznej<sup>46</sup> są właściwe dla stanu normalnego i równie dobrze mogłyby pojawić się w systemie prawnym na mocy każdej innej ustawy<sup>47</sup>.

W związku z powyższym, przez nieadekwatność posiadanych sił i środków nie należy rozumieć zużycia wszystkich zwykłych sił i środków, z których korzysta się w warunkach normalnego stanu funkcjonowania państwa, a następnie przejścia do stanów nadzwyczajnych. Nieadekwatność należy wiązać z zagrożeniami codziennymi i niewystarczalnością dotychczasowego sposobu ich zwalczania przez podmioty wyspecjalizowane, choć w ustawie używa się określenia organy administracji publicznej, co nie wyklucza również podmiotów o właściwości ogólnej. Właściwym kierunkiem postrzegania nieadekwatności powinno być, jak się wydaje, dodatkowe wsparcie w postaci brakujących sił i środków, które pochodząc z wewnątrz lub z zewnątrz interweniującego podmiotu, dodatkowo go wyposażają, skutecznie usuwając powstałą nieadekwatność.

Sytuacja kryzysowa, wraz z odwołującym się do niej zarządzaniem kryzysowym, opierają się na założeniu, zgodnie z którym dostarczane siły i środki nie są nowe w znaczeniu dodatkowego ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela. Pod tym względem nie ma w nich nic oryginalnego. Specyfika sytuacji kryzysowej polega na zupełnie czymś innym. Pojęcie to, wespół z innymi rozwiązaniami zawartymi w ustawie o zarządzaniu kryzysowym, twórczo omija problem uprawnień władczych. Zamiast nich wprowadza w życie idee współpracy, koordynacji i zintegrowania, uruchamiające, dynamizujące i mobilizujące niewystarczająco wykorzystywane dotychczas rezerwy państwa „ukryte” w jego normalnym stanie funkcjonowania.

Powyższe rozumienie sytuacji kryzysowej jest, jak wspomniano wcześniej, jednym z możliwych sposobów jej interpretacji. W innym, znacznie szerszym ujęciu, sytuacja kryzysowa traktowana jest jako zagrożenie ponadcodzienne, obejmujące zagrożenia nadzwyczajne. W rezultacie sytuacje kryzysowe wiązane są z ustawą o zarządzaniu kryzysowym oraz

<sup>46</sup> Idzie o art. 6 oraz art. 12a ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

<sup>47</sup> Uzasadnienie wyroku z dnia 3 lipca 2012 r., s. 20. Zob. także L. Proskin, *Kryzys jako inspiracja legislacyjna*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych” 2011, nr 2, s. 204, 205, dla którego (s. 213) ograniczenia wolności działalności gospodarczej związane infrastrukturą krytyczną są rozwiązaniem szczególnym.

z ustawami dotyczącymi stanów nadzwyczajnych<sup>48</sup>. Takie, ogólniejsze określenie sytuacji kryzysowej umiejscawia ją w środku schematu pokój – kryzys – wojna, gdzie jako kryzys sytuacja kryzysowa najpełniej odpowiada zarówno intuicyjnemu, jak i teoretycznemu jej pojmowaniu, tj. *zachwianiu równowagi funkcjonowania, często utraty kontroli nad rozwojem sytuacji i powstania nieakceptowanego poziomu zagrożenia podstawowych wartości, interesów oraz celów rozpatrywanego podmiotu, co wywołuje potrzebę podjęcia nadzwyczajnych działań w celu powrotu do stanu równowagi*<sup>49</sup>.

Poszerzenie zakresu sytuacji kryzysowych wydaje się wynikać z dwóch powodów, po pierwsze – z pomijania założeń ustawy, tzn. jej pierwotnego celu (idei, pomysłu) i po drugie – z proponowanego i akceptowanego postulatu stworzenia zintegrowanego systemu bezpieczeństwa<sup>50</sup>, którego w zakresie zasad miałyby dokonać ustawa o kierowaniu systemem bezpieczeństwa narodowego (lub ustawa o bezpieczeństwie narodowym)<sup>51</sup>.

W pierwszym przypadku, zamiarem ustawodawcy było odejście od dotychczasowych koncepcji zarządzania kryzysowego, w myśl których zarządzanie to miało polegać na przekazaniu dodatkowej władzy, w tym środków, wybranemu podmiotowi wyspecjalizowanemu<sup>52</sup>. Zamiast tego przyjęto inne rozwiązanie – sytuację kryzysową, która jako pojęcie świadomie „wciśnięte” między zagrożenia codzienne i nadzwyczajne nikogo nie wyposaża w uprawnienia szczególne, zarezerwowane dla stanów nadzwyczajnych, a odpowiedzialność nad całością przyznaje przede wszystkim podmiotom o właściwości ogólnej<sup>53</sup>. Dzięki temu rozwiąza-

<sup>48</sup> Zob. np. K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 16, 17 (spisy aktów prawnych traktowanych jako podstawy zarządzania kryzysowego).

<sup>49</sup> G. Sobolewski, *Środowisko funkcjonowania centrum zarządzania kryzysowego*, [w:] G. Sobolewski (red.), *Organizacja i funkcjonowanie centrum zarządzania kryzysowego*, Warszawa 2011, s. 12–14. Por. także J. Gryz, W. Kitler (red.), *System reagowania kryzysowego*, Toruń 2007, s. 20–23.

<sup>50</sup> Zob. R. Zięba, J. Zając, *Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego...*, s. 4 i n.

<sup>51</sup> *Biała Księga*, s. 201. S. Koziej, *Główne ustalenia i rekomendacje Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego 2012*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, 2012, nr 3–4, s. 32.

<sup>52</sup> Siłom Zbrojnym lub Państwowej Straży Pożarnej – wypowiedź Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Ludwika Dorna wygłoszona podczas pierwszego czytania projektu obowiązującej obecnie ustawy o zarządzaniu kryzysowym, [w:] *Sprawozdanie stenograficzne z 23 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 22 sierpnia 2006 r.*, Warszawa 2006, s. 65.

<sup>53</sup> Radzie Ministrów, ministrom działowym, kierownikom urzędów centralnych, wojewodom, starostom, wójtom/burmistrzom/prezydentom miast – art. 7, 12, 14, 17, 19 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

niu zarządzanie kryzysowe zostało pomyślane jako odwołujący się do sytuacji kryzysowej zbiór zadań, z planami zarządzania kryzysowego na czele, których realizacja powinna umożliwiać efektywne wykorzystanie potencjału całej administracji publicznej.

W drugim przypadku dochodzi do swoistej uniwersalizacji zarządzania kryzysowego, która, jeżeli można to tak ująć, odrywa zarządzanie od sytuacji kryzysowej i przenosi, przynajmniej w części, na poziom kierowania bezpieczeństwem na wszystkich poziomach administracji publicznej oraz we wszystkich możliwych stanach i okolicznościach funkcjonowania państwa<sup>54</sup>.

Odwołując się do postanowień *Białej Księgi*, w przyszłej ustawie o kierowaniu bezpieczeństwem narodowym powinny znaleźć się zagadnienia, które obecnie regulowane są w ustawie o powszechnym obowiązku obrony<sup>55</sup> oraz w ustawie o zarządzaniu kryzysowym. Dzięki temu możliwe będzie zapewnienie ciągłości podejmowania decyzji i koordynacji działań, a w zakresie struktury organizacyjnej, zachowanie zgodności z uniwersalnym modelem kierowania, obejmującym trzy elementy składowe: decydenta, kolegialny organ doradczy oraz stały (etatowy) organ sztabowy<sup>56</sup>. W rezultacie zarządzanie kryzysowe będzie realizowane zarówno w stanach nadzwyczajnych, jak i w czasie wojny<sup>57</sup>.

Łącząc oba powody z wcześniejszymi uwagami, wydaje się, że zarządzanie kryzysowe nie ma jednorodnego charakteru. Jego natura jest dość złożona, co utrudnia sformułowanie definitywnych wniosków, zwłaszcza w związku z zapowiedzią uchwalenia ustawy o kierowaniu bezpieczeństwem narodowym.

Na początku, przed 2007 r., czyli przed wejściem w życie ustawy o zarządzaniu kryzysowym, istniały rozwiązania określające funkcjonowanie organów władzy publicznej w warunkach normalnych (zagrożeniach codziennych) oraz warunkach szczególnych (zagrożeniach nad-

<sup>54</sup> *Biała Księga*, s. 195, 201. Zgodnie z treścią *Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego. Główne wnioski...*, s. 9, celem przyszłej ustawy o kierowaniu bezpieczeństwem narodowym powinno być doprecyzowanie roli władz państwowych w zintegrowanym systemie bezpieczeństwa narodowego w czasie pokoju, zagrożenia i wojny, w tym także w stanach nadzwyczajnych.

<sup>55</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, DzU 2012, poz. 461, ze zm.

<sup>56</sup> *Biała Księga*, s. 195, 201.

<sup>57</sup> Tamże, s. 67. Co częściowo zostało już ujęte w *Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego*, w którym odniesiono się do stanu klęski żywiołowej, stanu wyjątkowego i stanu wojennego – zob. *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego* 2012, s. 298, 302–305, <http://rcb.gov.pl/wp-content/uploads/2012/03/KPZK.pdf> (dostęp: 7.01.2013).

zwyczajnych). Brakowało regulacji wypełniających obszar pomiędzy, tj. dotyczących narastania zagrożeń, które wykraczają ponad codzienność, a równocześnie nie dają podstaw sięgnięcia po stany nadzwyczajne. Z tą myślą uchwalono ustawę o zarządzaniu kryzysowym<sup>58</sup>.

Przyjęte w ustawie rozwiązania odbiegały od wcześniejszych pomysłów na zarządzanie kryzysowe, tak pod względem koncepcyjnym, zadaniowym jak i organizacyjnym. Przykładowo, uwzględniono w nich wymagania konstytucyjne dotyczące odrębności stanów nadzwyczajnych. Pominięto, z drobnym wyjątkiem związanym z infrastrukturą krytyczną, problem ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Skupiono się na działaniach wyprzedzających (głównie przygotowawczych, planistycznych), w których odnaleziono olbrzymi i niedoceniany potencjał umożliwiający sprawne i skuteczne reagowanie na sytuacje kryzysowe za pomocą sił i środków angażowanych w zwalczanie zagrożeń codziennych. W końcu pierwszoplanową rolę przyznano podmiotom o właściwości ogólnej, które wsparto zespołami zarządzania kryzysowego (organami opiniotawczymi-doradczymi zapewniającymi aktywny udział podmiotom wyspecjalizowanym) oraz centrami zarządzania kryzysowego (jednostkami realizującymi wszechstronny i wielokierunkowy obieg informacji).

Nie rozwijając wskazanych przykładów, uchwalone regulacje okazały się innowacyjne jak na nasze dotychczasowe doświadczenia. Nie tylko określiły funkcjonowanie organów władzy publicznej w warunkach sytuacji kryzysowych. Ich treść wskazuje, że wyszły poza to zadanie, tworząc swoistą platformę, w oparciu o którą obecnie myśli się o zbudowaniu zintegrowanego systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym<sup>59</sup>. Niezależnie od tego, czy pomysł ten zostanie zrealizowany i część postanowień ustawy zostanie przeniesiona do nowej ustawy o kierowaniu bezpieczeństwem narodowym, rola zarządzania kryzysowego w systemie jest kluczowa. Po pierwsze, paradoksalnie, z uwagi na sytuację kryzysową, która formalnie wpisuje zarządzanie kryzysowe między zagrożenia codzienne i nadzwyczajne, a faktycznie, z powodu swojej elastyczności, nie przeszkadza w jego rozciągnięciu w kierunku zagrożeń codziennych (co jest widoczne zwłaszcza w gminnych planach zarządzania kryzysowego) oraz w kierunku zagrożeń nadzwyczajnych (na co wskazuje treść *Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego*). Po drugie, z uwagi na „naturalne” dopa-

---

<sup>58</sup> Por. W. Molek, K. Stec, R. Marciniak, *Zarządzanie kryzysowe w systemie kierowania...*, s. 54.

<sup>59</sup> Docelowo zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego – S. Koziej, *Główne ustalenia i rekomendacje...*, s. 35.

sowanie do celów stawianych systemowi kierowania bezpieczeństwem narodowym<sup>60</sup>. Zbieżność ta dotyczy struktur organizacyjnych – jej trój-elementowej struktury w postaci, wspomnianych wcześniej, decydenta, kolegiального organu doradczego i stałego (etatowego) organu sztabowego, oraz szeregu wskazanych w ustawie zadań związanych z etapami (fazami) zarządzania kryzysowego, które odpowiadają oczekiwaniom formułowanym wobec przyszłego systemu i dotyczą np. zdobywania oraz analizowania informacji o zagrożeniach, oddziaływania na podsystemy wykonawcze przez planowanie ich przygotowania i działania, jak również dowodzenia nimi<sup>61</sup>.

## STRESZCZENIE

Artykuł dotyczy miejsca zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa narodowego. Artykuł zawiera opinie na temat systemu bezpieczeństwa narodowego opublikowane w *Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, analizę sytuacji kryzysowej w rozumieniu ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym oraz porównanie z zagrożeniami codziennymi i zagrożeniami nadzwyczajnymi.

*Michał Brzeziński*

## THE PLACE OF CRISIS MANAGEMENT IN THE NATIONAL SECURITY SYSTEM. LEGAL AND ORGANIZATIONAL REMARKS

The article concerns the place of crisis management in the national security system. The article contains the opinions of the national security system published in the White Book on National Security of the Republic Of Poland, the analysis of the crisis situation within the meaning of the Act of 26 April 2007 on Crisis Management and the comparison with typical and extraordinary threats.

**KEY WORDS:** *crisis management, crisis situation, national security system, the Act of 26 April 2007 on Crisis Management, the White Book on National Security of the Republic Of Poland*

<sup>60</sup> W. Molek, K. Stec, R. Marciniak, *Zarządzanie kryzysowe w systemie kierowania...*, s. 58, 59.

<sup>61</sup> Biała Księga, s. 37.

## Bibliografia

- W. Biernacki, A. Mokwa, J. Działek, T. Padło, *Społeczności lokalne wobec zagrożeń przyrodniczych i klęsk żywiołowych*, Kraków 2009.
- M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007.
- W. Fehler, I.T. Dziubek, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Ekspertyza przygotowana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego*, Warszawa 2010.
- J. Gryz, W. Kitler (red.), *System reagowania kryzysowego*, Toruń 2007.
- S. Kwiatkowski, *Zarządzanie bezpieczeństwem w sytuacjach kryzysowych. Szkice socjotechniczne o mądrości przed szkodą*, Pułtusk 2011.
- M. Malec, *Percepcja bezpieczeństwa: definicje, wymiary, paradygmaty*, Warszawa 2006.
- J. Prońko, *Bezpieczeństwo państwa. Zarys teorii problemu i zadań administracji publicznej*, Bielsko-Biała 2007.
- K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Warszawa 2010.
- W. Skomra, *Zarządzanie kryzysowe – praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy*, Wrocław 2010.
- G. Sobolewski (red.), *Organizacja i funkcjonowanie centrum zarządzania kryzysowego*, Warszawa 2011.
- S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009.
- S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Strategie i programy bezpieczeństwa. Wybór dokumentów*, Warszawa 2012.
- K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Zakamycze 1999.
- J. Wolanin, *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli. Ochrona ludności na czas pokoju*, Warszawa 2005.
- R. Zięba, J. Zając, *Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego Polski. Ekspertyza*, Warszawa 2010.