

---

## Wprowadzenie

Analizy licznych badań z ostatnich lat, prowadzonych w różnych regionach świata i wśród różnych grup ludności, oraz analizy postępowań społeczności w rozmaitych sytuacjach wskazują jednoznacznie, że bezpieczeństwo było, jest i będzie **priorytetowym celem** wszelkich **działań**<sup>1</sup>, **najważniejszą potrzebą**<sup>2</sup> i **wartością**<sup>3</sup>. Rzecz w tym, że te parametry są różnie definiowane i realizowane, co nie wynika z ignorancji czy uproszczeń, ale stanowi niemalże standardowe pojmowanie aktywności bezpieczeństwa.

Bardzo często brakuje precyzji celu i ukierunkowania działań, co prowadzi donikąd. Potrzeby określa się **możliwościami**<sup>4</sup>, licząc na sprzyjające okoliczności. Bazuje się na **szansach**<sup>5</sup> wynikających z **niepewności**<sup>6</sup>, a wartość rozważa się

---

<sup>1</sup> **Cel działania** – zamierzony stan rzeczy, który osiąga się poprzez realizację powinności i zadań w określonych warunkach. J. Gołębiewski, *Zarządzanie kryzysowe w świetle wymogów bezpieczeństwa*, Kraków 2011, s. 103.

<sup>2</sup> **Potrzeba** jest to coś, bez czego trudno się obejść, jest to konieczne, nieodzowne, niezbędne, przydatne, obligatoryjne, wymagane dla zapewnienia czegoś. *Nowy słownik języka polskiego*, B. Dunaj (red.), Wilga 2007. *Słownik synonimów*, Świat Książki, Warszawa 1993.

<sup>3</sup> **Wartość** to cel uznawany za słuszny, wyznaczający orientację aksjologiczną i normatywną. M. Ziółkowski, *O imitacyjnej modernizacji społeczeństwa polskiego*, [w:] *Imponderabilia wielkiej zmiany*, P. Sztompka (red.), PWN, Warszawa–Kraków 1999.

<sup>4</sup> **Możliwość** to układ okoliczności stwarzających sytuację zrobienia, wykonania czegoś. *Nowy słownik języka polskiego*, *op. cit.* Okoliczności sprzyjające realizacji założonego celu.

<sup>5</sup> **Szansa** jest to prawdopodobieństwo, możliwość, okazja, osiągnięcia czegoś przy wykorzystaniu sił sprawczych i zdolności będących w dyspozycji. To okoliczności krótkotrwałe, sprzyjające realizacji interesów oraz osiąganiu celów. Generowane są głównie przez neutralne podmioty środowiska bezpieczeństwa.

<sup>6</sup> **Niepewność** jest wynikiem braku wiarygodnej prognozy rozwoju sytuacji i oszacowanie ryzyka. Występują dwa rodzaje niepewności: 1) przypadkowa – mówiąca o niepewności metod i próbek statystycznych; 2) epistemologiczna – wynikająca z niewiedzy opisu budowy modeli odwzorowujących rzeczywistość (techniczną, ekonomiczną, środowiskową). Koniecznością jest uświadomienie sobie tego, czego zmierzyć się nie da. Wielkość mierzalna to ryzyko, które można sklasyfikować, zhierarchizować i przedsięwziąć działania sprowadzenia go do strefy stabilizacji. Niepewność powoduje znaczący „wzrost zainteresowania metodami prognozowania, które mogą

w kategoriach **interesów**<sup>7</sup> osobistych lub grupowych, często przy braku **odpowiedzialności**. Oczekiwania społeczne przerastają realia, a ich bazę stanowią nie zawsze kontrolowane, czasami cynicznie podsycane nie do spełnienia żądania. To się przecież należy! To musi zapewnić państwo! Brak **odpowiedzialności personalnej**<sup>8</sup>, **funkcyjnej**<sup>9</sup> i **terytorialnej**<sup>10</sup> sprowadza wszystko do rozważań abstrakcyjnych w wirtualnej „rzeczywistości”.

---

służyć ograniczeniu skali zagrożeń”, ale te prognozy są obciążone poważnymi błędami. Niepewność jest wyrazem ograniczenia zdolności przewidywania rozwoju sytuacji i przyszłych warunków, nie pozwala racjonalnie planować reagowania na nierozpoznaną sytuację. S. Radkowski, *Podstawy bezpiecznej techniki*, Warszawa 2003, s. 14.

<sup>7</sup> **Interes** to cel uznany za korzystny. M. Ziółkowski, *O imitacyjnej modernizacji społeczeństwa polskiego*, *op. cit.*

<sup>8</sup> **Odpowiedzialność personalna (osobista)** oznacza, że każda osoba dorosła jest obowiązana uczestniczyć w procesach bezpieczeństwa odpowiednio do kwalifikacji, stanu zdrowia, wieku i innych czynników określających zdolność wypełniania powinności na rzecz bezpieczeństwa narodowego. Jedne osoby przeznaczają się do obrony ojczyzny z bronią w rękę, inne do spełniania powinności obywatelskich „bez broni”. Takie powinności nakłada się również na obywateli innych państw zamieszkujących na stałe na terytorium danego państwa. J. Gołębiowski, *Zarządzanie kryzysowe...*, *op. cit.*, *Compulsory Total Defense Duties Act* z 15.12.1994 r., Szwecja, roz. 3 i 4. Każda osoba świadoma swych czynów, ponosi odpowiedzialność za skutki postępowania, zaniedbania i zaniechania działań w dowolnej, dotyczącej jej sytuacji. Każda osoba odpowiada za „inicjowanie akcji w razie zagrożenia życia”, powinna wiedzieć, jak ma się w konkretnej sytuacji zachować, jak ochronić życie i mienie, swoje i innych. Każdy, kto wykryje pożar lub inny wypadek stwarzający zagrożenie życia, zdrowia lub infrastruktury, ma obowiązek natychmiast ostrzec innych przed niebezpieczeństwem i jeżeli jest to konieczne, wezwać pomoc. Odpowiedzialność ta jest standardem w systemach zachodnich. Rozwiązania prawne są pod tym względem jednoznaczne. Nikt nie może się odwoływać do solidarności ludzkiej w sytuacji, gdy sam powinien sprostać rozwojowi wydarzeń. Odpowiedzialność indywidualna dotyczy odpowiedzialności za siebie, rodzinę i otoczenie. *Canada's Emergency Preparedness and Response System*, Fact Sheet z 1993. *The Swedish Rescue Services Act*, (1986:1102). *The Danish Preparedness Act* z 1993 r. art. 39.

<sup>9</sup> **Odpowiedzialność funkcyjna** dotyczy administracji publicznej i oznacza pełną odpowiedzialność za sprawowanie każdej funkcji na wszystkich szczeblach, od ministra poczynając, a na kierowniku referatu w gminie kończąc. W państwach zachodnich każdy minister odpowiada przed parlamentem za prowadzenie działalności kryzysowej w obszarze zainteresowania jego urzędu, zarówno w czasie pokoju, jak i w okresie wojny. Każdy minister odpowiada też za przygotowanie planu wspierania zdolności reagowania niższych szczebli administracji na wypadek każdego zagrożenia, w tym wojny, przy czym priorytetowymi są zagrożenia powodowane działalnością resortu i będące w kompetencjach ministra. Taki model odpowiedzialności można zastosować w Polsce bez konieczności dokonywania większych zmian w administracji. Trzeba tylko zdefiniować **funkcje kryzysowe**, które występują we wszystkich systemach krajowych, przy czym są funkcje uniwersalne i typowe dla regionów, krajów, a nawet samorządów. Ustalenie liczby funkcji i określenie **ministrów wiodących** pozwala sporządzić siatkę odpowiedzialności kryzysowej, co jest konieczne dla weryfikacji przyjętych rozwiązań. J. Gołębiowski, *Zarządzanie kryzysowe...*, *op. cit.*, *Emergency Preparedness Act*, (Canada) z 1988 r.

<sup>10</sup> **Odpowiedzialność terytorialna** dotyczy decydentów z kręgów władz i oznacza, że każda osoba piastująca z woli wyborców stanowisko we władzy lub mianowana na takie stanowisko,

Paradoksem obecnej sytuacji jest to, że codziennie odwołujemy się do **zarządzania**<sup>11</sup>, czyli porządkowania chaosu, przy czym chaos nie maleje, ale w wielu dziedzinach naszego życia kumuluje się, stwarzając poważne **zagrożenia**<sup>12</sup>.

ponosi odpowiedzialność za podejmowane decyzje wynikające z zajmowanego stanowiska, zaniechania lub zaniechanie działań dotyczących bezpieczeństwa ludności znajdującej się pod jej opieką niezależnie od merytorycznego przygotowania. Oznacza to, że osoba wyznaczona do sprawowania urzędu powinna przejść odpowiednie przeszkolenie organizowane przez wyspecjalizowane ośrodki lub uczelnie w ramach studiów podyplomowych. Nie może to być uczelnia o profilu mundurowym, tzn. wojskowa, strażacka czy policyjna. Na tych uczelniach obserwuje się „deformacje resortowe”. J. Gołębiewski, *Zarządzanie kryzysowe*, *op. cit.*, s. 204–205. Każdy wójt, burmistrz, prezydent miasta jest odpowiedzialny za przygotowanie planów kryzysowych (zapobiegania, reagowania i odbudowy). Plany reagowania podlegają sprawdzeniu, weryfikacji i muszą być wdrożone. W tym celu prowadzi się ćwiczenia. W większości państw zachodnich to gmina jest fundamentem zarządzania kryzysowego, w tym reagowania, ponieważ większość zdarzeń wymagających natychmiastowego i zdecydowanego działania występuje na jej terytorium. W Polsce szczeblem predestynowanym do sprawowania roli wiodącej w sprawach bezpieczeństwa wydaje się być powiat. Ten dylemat powinien być rozwiązany w trakcie prac badawczych lub specjalnego programu z zakresu bezpieczeństwa. Władza ustawodawcza (stanowiąca) i wykonawcza (egzekutywa) wspólnie ponoszą odpowiedzialność za przygotowanie instrumentów prawnych, sporządzenie i wdrożenie koncepcji, strategii, planów i określenie budżetu. W krajach zachodnich, przy priorytetowej roli samorządu, odpowiedzialność za organizację i realizację procesów bezpieczeństwa podzielona jest pomiędzy trzy szczeble (najczęściej) władzy: lokalnej, regionalnej i centralnej. *Vademecum of Civil Protection in the European Union. Civil Protection in Switzerland: An Organizational Model. The Danish Preparedness Act.*

<sup>11</sup> **Zarządzać**, oznacza tyle, co sprostać sytuacjom trudnym, dawać sobie radę, organizować, odpowiadać za coś, sterować, planować, efektywnie wykorzystywać zasoby, postępować rozsądnie, optymalizować procesy. *Dictionary of English*, Collinsa, London 1990. **Zarządzanie** oznacza organizowanie procesów, struktur organizacyjnych. Zarządzanie to zmierzanie do doskonałości, powinno być sformalizowane i oparte na koordynacji, pozbawione dowodzenia i improwizacji. H. Kerzner, *Zarządzanie projektami*, Helion, Gliwice 2005, s. 25. **Zarządzanie** jest stylem życia, najbardziej skuteczną metodą rozwiązywania problemów. K. Blanchard, M. O'Connor, *Zarządzanie przez wartości*, Studio EMKA, Warszawa 1998. **Zarządzanie** jest sztuką konstruowania rzeczywistości, oznacza panowanie nad różnorodnością i przekształcanie potencjalnych konfliktów we współpracę. B.R. Kuc, *Zarządzanie doskonale*, „Oskar-Master of Biznes”, Warszawa 1999, s. 40.

<sup>12</sup> **Zagrożenie** to możliwość wystąpienia jednego z negatywnych zjawisk lub sytuacja wymagająca rozwiązania, gdy może ona stworzyć poważne trudności. Zagrożenie to skutek niepodjętych działań adekwatnych do wyzwania w określonym czasie. T. Leszczyński, *Kryzys, jako sytuacja decyzyjna w organizacji*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, Pułtusk 2007, s. 342. **Zagrożenie**, w rozumieniu **aktywności kryzysowej** oznacza sytuację, w której istnieje zwiększone prawdopodobieństwo utraty życia, zdrowia, wolności lub mienia, wywołuje strach i przerażenie, odrętwienie lub odruch przeciwdziałania, generalnie niebezpieczeństwo, ryzyko powstania pewnych problemów w przyszłości. *Dictionary of English*, Glasgow 1992. **Zagrożenie** można rozważać w kategoriach ryzyka wystąpienia trudnej sytuacji w przyszłości lub nagłego i poważnego wydarzenia wymagającego natychmiastowego działania. *Oxford Advanced Dictionary*, Oxford 1990, a także każdą sytuację, gdy występuje konieczność udzielenia pomocy.

W wielu opracowaniach akcentuje się, że przyczyna eskalacji chaosu w obszarze bezpieczeństwa nie wynika z braku inicjatyw, ale z ich nadmiaru. Wiele koncepcji jest osadzonych na realiach z innej epoki. Bazuje na rozwiązaniach mentalności odziedziczonej po totalitaryzmie, przeszłości nieodpowiadającej współczesnym wymogom bezpieczeństwa<sup>13</sup>. Trudno jest zrozumieć takie ukierunkowanie działań, ponieważ wiele opracowań jest autorstwa uznawanych autorytetów.

W całym ćwierćwieczu transformacji byliśmy świadkami wielu prób porządkowania problematyki bezpieczeństwa, również w Polsce. W naszym kraju działania okazywały się być poprawne, napawające nadzieją, zanim trafiły do konsultacji (międzyresortowych); wtedy dokładano licznych starań, aby storpedować prace, ponieważ przyjęcie ich za słuszne prowadziłoby do konieczności dokonania poważnych zmian personalnych w obszarze bezpieczeństwa na wszystkich szczeblach. Zawsze występowało z propozycją alternatywną dostosowaną do percepcji „elit”, czyli ludzi zajmujących się polityką, i ta propozycja wygrywała.

Aktywność kryzysową rozważano wyłącznie w zakresie fazy reagowania, obudowując to przeróżnymi sztabami, organami, szczeblami, ogniwami, zespołami i innymi ciałami alternatywnymi dla organów konstytucyjnych, rozmywając w ten sposób odpowiedzialność za nieskuteczność, **zaniechania**<sup>14</sup> i **zaniedbania**<sup>15</sup>. Kilkadziesiąt uczelni prowadzi kierunki bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego, ale treści tam wykładane, bazujące na rodzimych opracowaniach i aktach prawa, odbiegają od bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego pojmowanych w NATO i Unii Europejskiej, co jest trudne do przyjęcia za normalne.

Wiele fundacji i ośrodków podjęło się prowadzenia kierunków menedżerskich w zakresie „zarządzania w sytuacjach kryzysowych”, przygotowując kadry dla potrzeb „zarządzania kryzysowego” rozumianego jako proces informacyjno-decyzyjny pod presją wydarzeń. Treści ukryte pod tymi bardzo „mądrze” brzmiącymi nazwami nie odpowiadają ustaleniom i standardom bezpieczeństwa

---

<sup>13</sup> Jedną z takich inicjatyw jest np. *Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2013.

<sup>14</sup> **Zaniechanie** oznacza świadome zaprzestanie czegoś, rezygnację z wykonania czegoś, to („bezczywność kierunkowa” – powstrzymanie się od działania). Nie jest zaniechaniem w rozumieniu prawniczym zachowanie człowieka w stanie wyłączającym świadomość, np. podczas snu. Zaniechanie działania charakteryzuje się brakiem lub zaniechaniem działania jednostki wtedy, gdy prawo narzuca obowiązek działania. Zaniechanie działania ma charakter niezgodny z prawem, a więc przestępczy. *Działanie i zaniechanie*, [w:] PIDIPO, <http://www.pidipo.pl/baza-wiedzy/d/dzialanie-zaniechanie/>, (26.04.2013). Zatem zaniechanie monitoringu, analizy i oceny ryzyka oraz eliminowania czynników ryzyka i samego ryzyka ma charakter przestępstwa.

<sup>15</sup> **Zaniedbanie** można zdefiniować jako sytuację, w której nie realizuje się elementarnych czynności wynikających z ustaleń prawa lub zwyczaju, np. zaniedbywanie opieki nad dzieckiem. *Zaniedbanie*, [w:] NET SAHO, <http://definicja.net/Zaniedbanie-definicja>, (26.04.2013).

zarówno NATO, jak i Unii Europejskiej. Dodatkowo w Polsce nikt tych programów uczelni, jak i fundacji, nie koordynuje. Brak jest w tym zakresie uregulowań prawnych i nie ma instytucji, która mogłaby to czynić (urzędu, agencji cywilnego planowania kryzysowego). Ustawa o zarządzaniu kryzysowym wręcz narzuca rozwiązania inne niż u naszych sojuszników.

**Dzisiaj bezpieczeństwo oznacza pewien standard porządku i ładu społecznego, pozwalający państwu realizować jego podstawowe funkcje, gwarantować integralność terytorialną, niepodległość, suwerenność i zrównoważony rozwój wewnętrzny.** Oznacza to poszerzoną wizję bezpieczeństwa, jako wartości o znaczeniu ogólnoludzkim, gdzie istnieją realne i racjonalne mechanizmy: 1) zapobiegania zagrożeniom; 2) przygotowania społeczeństwa, narzędzi i zasobów, w tym armii, do sprostania tym zagrożeniom, którym zapobiec się nie da, w zakresie akceptowanym przez prawo krajowe i międzynarodowe; 3) rozumnego i adekwatnego do sytuacji reagowania w sytuacji wystąpienia zagrożenia oraz 4) właściwego postępowania w sytuacjach wyjątkowych i zagwarantowania akceptowanych warunków przetrwania ludności w tych okolicznościach, a także rozwoju i odbudowy po katastrofie.

Bezpieczeństwo jest najwyższym priorytetem każdego działania i **jest domeną cywilów**. Realizuje się je w systemie bazującym na sieciowej organizacji społeczeństwa, w której normalnie istnieją i dobrze funkcjonują mechanizmy samoregulacji w wielu dziedzinach aktywności, także w zakresie bezpieczeństwa. Analiza funkcjonowania społeczeństw pozwala wyjść z tezą, że żyjemy w sytuacji **ryzyka**<sup>16</sup> i niepewności, tyle, że to od nas zależy, w jakich jego granicach, dopuszczalnych czy akceptowalnych. Inne wartości muszą być korygowane. Dlatego najprostszą metodą kształtowania wysokich standardów bezpieczeństwa jest modelowanie ryzyka celem niedopuszczenia do przerodzenia się zagrożeń w **katastrofy**.

---

<sup>16</sup> **Ryzyko** przyjmuje się, jako iloczyn prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia niepożądanego, które jest funkcją poziomu zagrożeń oraz hipotetycznej wielkości i rozległości skutków tego zdarzenia. S. Radkowski, *Podstawy bezpiecznej techniki*, *op. cit.*, s. 31. Podkreśla się przy tym, że całościowy poziom ryzyka nie jest sumą ryzyka i poszczególnych elementów ryzyka. W.K. Knight, *Praktyczne aspekty zarządzania ryzykiem*, materiał z seminarium Stowarzyszenia Zarządzania Ryzykiem POLRISK z 8.06.2010 r. w Warszawie, s. 27.